

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA SEGURIDAD NACIONAL DE MEXICO LUEGO DE LOS
ATENTADOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE EN ESTADOS UNIDOS.
IMPLICACIONES Y PERSPECTIVAS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

GERMAN FERMIN LUGO BARRANCO

ASESORA: MAESTRA SILVIA E. VELEZ QUERO

MEXICO, D. F.

2005

346201



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Permiso a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impresa el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: German Lugo

FECHA: 11 - XI - 2004

RECEPCIONAL: [Signature]

Dedicatoria

A Leo y Tita por su apoyo incondicional en cada una de mis aventuras de la vida y, desde luego, por su cariño.

A Elena y "Betito" por su amistad y comprensión.

A mi abuelo Don Pepe, donde quiera que estés, por haberme enseñado el camino a seguir.

Agradecimientos

En primer lugar quiero agradecer a la Maestra Silvia E. Vélez Quero no sólo por haber sido una parte importante dentro del proceso de mi formación universitaria, sino también por haber creído y apoyado este proyecto desde un inicio.

Al Doctor D. José Déniz Espinós de la Universidad Complutense de Madrid, por sus valiosas aportaciones y excelsos comentarios que me invitaron a seguir enriqueciendo esta investigación.

Desde luego no pueden faltar los amiguetes de la Facultad quienes en muchos sentidos y de muy distintas maneras participaron para ser lo que soy hoy día: Ingrid, Margarita, Charlie, Iván, Diana, Elielo, Edgar, Marthita, Aiza, Daf, Sandra, Ximenita. También Fabián y Erick pues aunque ya no estén con nosotros, siempre estarán presentes en los recuerdos.

Y por último, pero por ello no menos importante, agradezco a Daniela, Dalila y David (los fantásticos Da's) por todos aquellos momentos de risas y locuras, sus palabras y atinados consejos de vida. *Todá rabá!!!*

Índice

Introducción.....	11
 Capítulo 1. Acercamiento al concepto de seguridad nacional.....	 21
1.1 Definición Conceptual.....	26
1.2 Evolución y Desarrollo.....	43
1.2.1 Formulaciones geopolíticas.....	43
1.2.1.1 Escuela Alemana.....	44
1.2.1.2 Escuela Inglesa.....	45
1.2.1.3 Escuela Francesa.....	46
1.2.1.4 Escuela Estadounidense.....	46
1.2.2 Estudios estratégicos al final de la II Guerra Mundial.....	47
1.2.3 En la Post-Guerra Fría.....	50
1.2.4 Luego del 11-S.....	60
 Capítulo 2. La seguridad nacional de los Estados Unidos.....	 65
2.1 Antecedentes.....	70
2.2 En el periodo de la Guerra Fría.....	79
2.3 Tras el fin de la Guerra Fría.....	93
2.4 En el gobierno de George W. Bush.....	110
 Capítulo 3. La seguridad nacional de México.....	 123
3.1 Antecedentes.....	128
3.2 En un mundo bipolar.....	139
3.3 En la era de la globalización económica.....	150
3.4 En el gobierno de Vicente Fox.....	157

Capítulo 4. El 11 de septiembre y sus implicaciones.....	165
4.1 Un nuevo tipo de terrorismo.....	169
4.2 Los retos y amenazas a la seguridad internacional.....	181
4.3 La respuesta de los Estados Unidos.....	191
4.4 Las consecuencias inmediatas para México.....	207
Capítulo 5. La agenda mexicana de seguridad nacional luego de los atentados del 11 de septiembre.....	225
5.1 Crimen organizado.....	232
5.1.1 Delincuencia común.....	234
5.1.2 Grupos subversivos.....	241
5.1.3 Narcotráfico.....	247
5.2 Seguridad fronteriza.....	258
5.2.1 Frontera Norte.....	259
5.2.2 Frontera Sur.....	266
5.2.3 Litorales mexicanos.....	274
5.3 Cooperación con los Estados Unidos.....	277
Conclusiones.....	285
Anexos.....	301
Fuentes de Información Consultadas.....	313

INTRODUCCIÓN

**“...Tienen la fuerza, podrán avasallar,
pero no se detienen los procesos
sociales, ni con el crimen, ni con la
fuerza; la historia es nuestra y la
hacen los pueblos.”**

**Salvador Allende
11 de septiembre de 1973.**

INTRODUCCIÓN

Las relaciones internacionales siempre se han caracterizado por su carácter complejo y cambiante; sin embargo, en la actualidad pareciera que sobre nosotros pesa una gran sombra de incertidumbre pues ni los conocimientos del pasado ni las evidencias del presente resultan suficientes para tratar de aprehender y comprender en su totalidad los cambios que progresivamente han venido ocurriendo en estos primeros años del siglo XXI. Mucho menos es posible prever las tendencias que en materia de seguridad podrían consolidarse en el sistema internacional y, por consecuencia en nuestra realidad nacional, ya no digamos en el largo plazo, sino en el mediano y corto plazos.

Los atentados terroristas del pasado 11 de septiembre de 2001 (11-S) son responsables en buena medida de lo anterior pues, por un lado, constituyeron un duro golpe y la mayor de las afrentas para los Estados Unidos que hasta entonces se visualizaban como el país más seguro del planeta. Pero, por otro lado, una de las principales consecuencias generadas ha sido la búsqueda de la consolidación hegemónica de Estados Unidos como la mayor y única súper-potencia del mundo. En esto último, el presidente George W. Bush no ha escatimado ningún esfuerzo ni recurso para tratar de conseguirlo mediante su “guerra” contra el terrorismo internacional que, eventualmente, ha provocado la preocupación en el resto de la comunidad internacional, preocupación que se explica ante la decidida convicción de utilizar unilateralmente toda la fuerza de su poderío económico, político, tecnológico y militar en acciones preventivas contra amenazas no tradicionales y transnacionales de hoy día, aún y cuando ello no necesariamente se apege a las

más elementales normas del derecho internacional vigente.

Ciertamente, los Estados Unidos gozan de una posición sin precedentes en la historia en el sistema internacional que ya era manifiesta desde antes del 11-S, el problema es que en la actualidad ha crecido la percepción de estar frente a un poder imperial que, bajo el pretexto de combatir las “nuevas amenazas” de la post-Guerra Fría, así como la búsqueda de la estabilidad, paz y seguridad internacionales, sólo pretende la procuración de sus intereses.

En este contexto, México encara una realidad tan compleja, por no decir difícil, que pareciera no tener muchas respuestas para afrontar no sólo el hecho de su vecindad, sino el hecho de su creciente interrelación con el país que hoy por hoy es el más poderoso del mundo. Y es que la historia de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos ha estado marcada por el común denominador de la desconfianza que, aunque en algunos sentidos se ha superado, sigue presente en muchos aspectos.

A pesar de lo anterior, los gobiernos de México y Estados Unidos han venido construyendo una estrecha relación, obviamente no exenta de problemas, que ya rebasa lo estrictamente comercial y ahora también abarca mayores vínculos sociales, políticos y de cooperación en numerosas áreas. Así, al margen de lo que México pueda o quiera hacer para marcar su distancia, o simplemente para hacer valer sus puntos de vista respecto de su vecino del Norte, pareciera que en materia de seguridad nacional su principal referente, en algunos sentidos y sobre todo después del 11-S, es la seguridad estadounidense.

El valor geoestratégico de la vecindad geográfica, la creciente interrelación de las sociedades y la estrecha interdependencia de ambas economías hacen de nuestro país un aliado de importancia para los Estados Unidos, querámoslo o no; sin embargo, esa es solamente una parte de la problemática ya que, la otra parte es que ninguno de los dos países pareciera estar consciente y/o dispuesto, al menos, a

discutir ampliamente, entre sí y al interior de sus respectivas fronteras, lo que implica esa realidad, que no necesariamente tiene que ser vista por nosotros los mexicanos como un problema, sino como una oportunidad, si se sabe aprovechar tal situación, de ahí que considero ésta la importancia del presente proyecto.

Conviene entonces señalar que este trabajo intenta determinar cuál es el panorama geoestratégico de México a partir de las implicaciones que para la seguridad nacional mexicana tuvieron los atentados terroristas del 11-S, así como los efectos generados tras la consecuente e inmediata respuesta del gobierno de W. Bush quien no dudó en abrir nuevos frentes de guerra de los que no se sabe su duración, ni mucho menos qué costos tendrá, especialmente, en términos de restricción de libertades y derechos dentro de muchos países, so pretexto de combatir las amenazas que no conocen de fronteras, como el terrorismo.

En estos momentos de incertidumbre hemos sido testigos de la reformulación y reconceptualización del papel del Estado en tanto entidad encargada de construir su estructura, límites y operación de su seguridad nacional para procurar la integridad de sus elementos constitutivos, léase *grosso modo* territorio, población y gobierno. Tal situación ha venido sucediendo de un modo que parecieran resurgir los viejos planteamientos del Realismo Político justificándose por la inseguridad que impera en el sistema internacional. La primera consecuencia palpable ha sido la proyección de nuevas políticas de poder por parte de Estados Unidos que ha reorientado sus esfuerzos, recursos y estrategias para combatir al terrorismo internacional, lo que ha dado pie a que se perfile un nuevo tipo de conflictos entre sus "aliados" y sus "enemigos", o mejor dicho y en los términos mesiánicos esbozados por W. Bush, entre el "bien" y el "mal". Y es que desde el 11-S el presidente estadounidense ha venido amenazando con que "se está de su lado, o se está en su contra", no admite posiciones intermedias.

Una segunda consecuencia generada ha sido que numerosos países, principalmente los más desarrollados, han optado por reforzar sus estructuras de

seguridad inyectando cuantiosos recursos a sus servicios de inteligencia y aumentando drásticamente sus presupuestos de defensa, en lo que pareciera ser el inicio de una nueva carrera armamentista para preparar a los ejércitos del futuro.

Así, esta coyuntura ha comenzado a ser aprovechada por algunos gobiernos como el de Vladimir Putin (Rusia), Ariel Sharon (Israel), e incluso Alvaro Uribe (Colombia), por mencionar algunos, para tratar de resolver sus “problemas internos” lo que, a su vez, posibilita la apertura de espacios para que se cometan abusos contra la población en nombre de la seguridad.

Todo lo anterior tendría que servir, a mi parecer, para que en México se inicie un amplio debate constructivo en torno a lo que debería ser la seguridad nacional mexicana frente a los desafíos de este siglo XXI. Esto porque es claro que aún hoy día persisten demasiadas inconsistencia, carencias y falta de claridad en lo que a materia de seguridad nacional se refiere. Existen numerosos mitos, tabúes y temores que, como se verá en el presente trabajo, por las experiencias del pasado no han podido ser superados totalmente. Así pues, pareciera que en la actualidad el concepto de seguridad nacional en nuestro país puede englobar prácticamente cualquier tema, lo que, por un lado, lo vuelve inmanejable y, por otro lado, lo convierte en un poderoso y peligroso instrumento de acción política.

Reglas claras y no sólo visión de corto plazo, sino también visión a mediano y a largo plazos es lo que necesita nuestro país, por ello, a lo largo de este proyecto pretendo incidir y coadyuvar en el debate que considero necesario para contar con una estructura de seguridad nacional confiable que dé paso a la formulación de políticas de Estado y no sexenales de gobierno, como ha venido ocurriendo hasta ahora, y que además sea capaz de precisar las verdaderas amenazas para nuestra nación en su conjunto, más allá de los intereses coyunturales de grupo que puedan buscar su privilegio. Ciertamente me gustaría dejar claro que no busco, como objetivo principal, dar respuesta a todas y cada una de las preguntas que a lo largo de esta investigación puedan surgir, sino más bien dar paso a nuevas interrogantes

que puedan seguir enriqueciendo este debate al que me he referido.

Desde luego, este es un intento de análisis de la problemática en torno a la seguridad nacional de México en donde tomo como eje de referencia los atentados terroristas del 11-S, y sus posteriores efectos e impactos hasta el año 2003. La relativa inmediatez de esos hechos quizá sea la mayor limitante del proyecto ya que cuando lo que se sabe es muy poco y resalta por la escasa consistencia, algunas reflexiones rápidas y de poca profundidad suelen imponerse, yendo desde lo casi obvio hasta lo temerariamente especulativo.

Además, he de decir que metodológicamente hablando me he enfrentado a la escasez de fuentes de información duras pues los materiales bibliográficos que se pueden encontrar son pocos y limitados en comparación a la abundante hemerografía y ciberografía, en donde vale decir que se puede hallar todo tipo de posiciones y tendencias que son más bien descriptivas del momento y que, por tanto, se ven superadas por el rápido paso de los acontecimientos. Sin embargo, y a pesar de todo lo anteriormente señalado, mi principal motivación para seguir adelante en la elaboración de esta investigación fue la convicción de que en México se requiere contar con una idea de la seguridad nacional que coadyuve al desarrollo integral del país a través, por un lado, del fortalecimiento de la democracia y de una cultura de rendición de cuentas y, por otro lado, mediante la fijación de prioridades pues, como ha venido ocurriendo hasta ahora, cuando existe una larga lista de prioridades quiere decir que no hay prioridades y ello incide en la duplicación de esfuerzos y, finalmente, en el despilfarro de recursos que por definición son escasos. A esto añadiría que nuestro país no tiene por qué consumir, en términos de seguridad, todo lo que otros países produzcan, especialmente lo proveniente de los Estados Unidos, ya que internamente tenemos muchos retos por afrontar en la materia aunque, claro está, tampoco tenemos que cerrar los ojos y no ver lo que más allá de nuestras fronteras nos pudiese afectar directa e indirectamente.

Así las cosas, la hipótesis principal de la que parto es: Los atentados

terroristas del pasado 11 de septiembre de 2001 han afectado la relación bilateral de México y Estados Unidos ya que desde entonces la prioridad de la Casa Blanca se ha centrado en el combate contra el terrorismo internacional, y ello ha supuesto que se tomen todas las medidas que se consideran necesarias, en muchos casos sin precedentes, para reforzar la estructura de la seguridad estadounidense y para anunciar al mundo que, en adelante, actuarán *preventivamente* en cualquier parte y cuando lo estimen necesario y sin límite de tiempo. En este marco, el incremento de las amenazas para la seguridad nacional de México puede presentarse no solamente desde una perspectiva de seguridad propiamente dicha sino también desde una perspectiva económica, política, social y/o diplomática dada la compleja y estrecha relación que se tiene con los Estados Unidos. Aunque, por otro lado, dicho incremento en el número y calidad de las amenazas para nuestro país podría ser correlativo a la presente incapacidad y/o falta de voluntad de la actual administración del presidente Vicente Fox y del Congreso de la Unión para abordar con claridad y en conjunto con la sociedad el tema de la seguridad nacional y, desde luego, para establecer prioridades en la materia.

Este trabajo básicamente se divide en dos partes. La primera es de contenido teórico en donde en el Capítulo I analizo los elementos que dan forma y contenido al concepto de seguridad nacional tanto en su variante propiamente conceptual, como en su modalidad de formulación operativa para los gobiernos. Del mismo modo, y de manera general, examino lo que ha sido el origen y desarrollo del concepto de seguridad nacional a partir de cuatro momentos históricos específicos: las formulaciones geopolíticas del siglo XIX, los estudios estratégicos al final de la II Guerra Mundial, en el mundo de la post-Guerra Fría y, desde luego, tras el 11-S. La intención es evidenciar la evolución del concepto de seguridad nacional y, al mismo tiempo, hacer evidente sus diferencias para resaltar la singularidad de éste en el presente.

En los Capítulos II y III centro mi atención en la revisión de la historia de la formulación de la seguridad nacional tanto de Estados Unidos como de México,

respectivamente. Sobre el primer caso porque el concepto de seguridad nacional se acuñó precisamente en los Estados Unidos cuando el mundo quedó dividido a causa del enfrentamiento ideológico que protagonizaron el bloque capitalista y el bloque socialista. Los Estados Unidos desde entonces buscaron proyectar estrategias que les permitiesen asegurar, pragmáticamente, tanto sus intereses nacionales como sus valores en el mundo. Respecto a México resulta importante señalar el por qué de la aparición relativamente tardía, en comparación a otros países del continente, del concepto de seguridad nacional, al menos, en los documentos oficiales. Así, será más fácil comprender la evolución que en el manejo de la seguridad nacional le han dado los distintos gobiernos mexicanos hasta la actualidad.

La segunda parte se refiere al análisis coyuntural de los hechos ocurridos el 11-S, así como de los efectos generados en el sistema internacional y, por su puesto, para nuestro país.

En los apartados del Capítulo IV intento analizar de manera general lo sucedido aquel fatídico martes 11 de septiembre de 2001 y todo lo que desde entonces se ha desencadenado ya que, por principio de cuentas, la sombra de la amenaza terrorista ya no puede ser soslayada prácticamente por ningún país pues nadie tiene la certeza de cómo, cuándo, dónde y por qué podrían cometerse nuevos y peores actos terroristas. Evidentemente todo esto ha supuesto nuevos retos para la estabilidad y seguridad internacionales que, a su vez, se conjuga con la respuesta dada por el gobierno de W. Bush en su afán de evitar que le propinen otro duro golpe a los Estados Unidos. Finalmente, se verá que todo este cúmulo de factores han ocasionado consecuencias para México no sólo en términos de postergación de la agenda bilateral con que se venía trabajando antes del 11-S, sino también por el nuevo valor geoestratégico que en adelante podría consolidarse dada la vecindad geográfica y la estrecha relación que se ha venido construyendo con los Estados Unidos y que ya no solamente se concentra en el rubro del intercambio comercial.

Por último, en el Capítulo V intento esbozar lo que será la agenda mexicana de seguridad nacional luego del 11-S que, más allá de las amenazas transnacionales, pero sin perderlas de vista, también tiene que ver con problemas específicos de carácter endógeno como los derivados del crimen organizado, en sus distintas modalidades, y de la situación en que se encuentran las fronteras, en especial, la frontera sur que tradicionalmente ha sido poco vigilada, e igualmente lo que implica la vigilancia de los extensos litorales nacionales. Así pues, termino con la proyección de lo que en adelante podría ser la cooperación de México con los Estados Unidos, de la cual sostengo que más que verla como un reto tiene que ser vista como una oportunidad, claro está, siempre y cuando sepamos jugar las cartas que nos han tocado.

CAPÍTULO 1

ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

CAPÍTULO 1

Acercamiento al concepto de seguridad nacional

La seguridad nacional, en términos generales, puede relacionarse con la ausencia de riesgos, peligros y amenazas para un país; sin embargo y a pesar de la simpleza de esta afirmación, su análisis resulta complicado tanto en el ámbito teórico como en el de la práctica.

En la actualidad queda más que corroborado lo anterior pues desde el final de la Guerra Fría se ha reforzado la necesidad de actualizar un concepto que, propiamente dicho, surgió de las formulaciones geopolíticas de los Estados Unidos a mediados de la década de 1940 y que fue concebido exclusivamente en términos estratégicos y militares para hacer frente a la amenaza que entonces representaba el nazismo alemán y el fascismo italiano y japonés, que habían desembocado en la II Guerra Mundial (1939-1945). Terminada ésta, con el triunfo de los aliados occidentales, resurgió el viejo antagonismo ideológico entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, derivando en la post-guerra hacia un potencial enfrentamiento también en el terreno geopolítico y militar.

En el largo periodo de tensión mundial, conocido como Guerra Fría, el concepto de Seguridad Nacional fue enfocado entonces hacia el desafío que el bloque soviético planteaba a los intereses y valores estadounidenses en el mundo. La conceptualización de la seguridad nacional vigente durante casi cuatro décadas, hoy que atravesamos por la llamada *post-Guerra Fría*, ha dejado de ser útil pues las nuevas circunstancias la han vaciado de contenido. Hoy, el panorama es

completamente distinto y los nuevos retos que impone una realidad internacional compleja y cambiante como la que vivimos exige una reconceptualización de la seguridad nacional en términos doctrinales y operativos, a fin de que los Estados nacionales puedan atender con oportunidad y eficacia el carácter multifacético de las nuevas amenazas de la post-Guerra Fría, pues abarcan un amplio espectro que no sólo se circunscribe a asuntos militares sino que también incluye cuestiones políticas, económicas, sociales, medioambientales, por mencionar algunas y que, prácticamente, no conocen de fronteras nacionales.

De este modo, se ha venido abriendo el debate en torno a la seguridad nacional tanto en círculos académicos como gubernamentales, variando su intensidad de país a país y dependiendo de momentos coyunturales que pueden trastocar la estabilidad del sistema internacional, como de hecho ha ocurrido con los atentados terroristas del pasado 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. Sin embargo, la principal problemática de la discusión se ha centrado, a mi modo de ver, en la delimitación de alcances que puede tener la seguridad nacional de un país, sobre todo, si tenemos en cuenta la delgada línea que hoy puede separar a los asuntos internos de los externos. Así, la seguridad nacional puede confundirse con seguridad internacional y viceversa.

Igualmente queda claro que las tendencias en contra de la visión tradicional de la seguridad han coadyuvado a integrar nuevos asuntos y matices al concepto de seguridad en sí, hasta abarcar una gran cantidad de interpretaciones y apelativos: seguridad hemisférica, seguridad regional, seguridad global, seguridad democrática, seguridad humana, seguridad energética, seguridad alimentaria, seguridad medioambiental, por poner algunos ejemplos. Desde luego, debemos considerar que ahora todo problema es susceptible de convertirse en asunto de seguridad nacional para un país aunque, por un lado, ello dependerá del manejo que se le dé desde un principio, o sea a partir de su definición y, por otro lado, puede que dicho problema no llegue a afectar en la misma intensidad o que ni siquiera suponga una amenaza a la seguridad nacional de otro(s) país(es).

Así pues, como vamos a ver a continuación en el presente capítulo, la seguridad nacional debe ser un instrumento al servicio de las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales, y formularse a partir de las necesidades particulares y realidades específicas de cada país.

1.1 Definición conceptual

La seguridad nacional es uno de esos conceptos que no tienen una definición exacta, pero, en cambio, sí puede tener numerosas interpretaciones al ser un poderoso instrumento de acción política.

Para ir adentrándonos en esta problemática, es necesario precisar que, de acuerdo con Martha Bárcena, el origen genealógico del término *seguridad* “proviene de la palabra latina *securitas/securus*, la cual proviene de *sine cura*. *Sine* significa sin; *cura*, preocupación, problema, atención. Así *sine cura* significa sin problema, sin preocupación, en tanto *securitas* significa libre de preocupaciones, de problemas.”¹ Naturalmente esta primera aproximación nos da una idea de la amplitud que puede llegar a tener el significado del término *seguridad* pues, antes de nada, debemos entender que estamos frente a un concepto de carácter subjetivo, es decir, está determinado en gran medida por las distintas percepciones que podemos tener de estar a salvo y protegido o, caso contrario, de estar frente a situaciones de peligro.

Ahora bien, el apelativo *nacional* evidentemente hace referencia a la nación, o sea, al conjunto de habitantes de un país bajo un mismo gobierno, e intrínsecamente ésta se convierte en el objeto inmediato referente de la seguridad nacional. Dicho esto, debemos de considerar la vinculación existente entre Estado y nación, ya que uno de los múltiples fines del Estado es precisamente garantizar la protección y seguridad de la nación.

El *Estado* y la *nación* son dos conceptos distintos; sin embargo, es frecuente que coloquialmente escuchemos usar de manera indistinta y como sinónimos estos dos términos, situación que no puede ocurrir en un análisis sobre seguridad

¹ Bárcena, Martha. “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero/SRE, Núm. 59, México, febrero de 2000, p. 11.

nacional. Por ello, a continuación vamos a ofrecer las definiciones más comunes del *Estado* y de la *nación* para poder entender su interrelación en torno al proceso de construcción de la Seguridad Nacional.

El sentido común nos obliga a iniciar con la *nación*, pues no puede haber *Estado* sin una *nación*.

De acuerdo con la definición clásica de Norberto Bobbio, la *nación* es:

“...normalmente concebida como un grupo de hombres unidos por el vínculo natural y por lo tanto eterno -o cuando menos existente *ab inmemoriabili*-, y que en razón de este vínculo, constituye la base necesaria para la organización del poder político en forma del estado nacional.”²

El origen de una nación desde luego no es espontáneo y al respecto el General Gerardo Clemente Vega García señala que su origen tiene como base el aspecto económico:

“Fueron las comunidades económicas, las que dieron paso a un sistema de producción, en torno a las cuales se aglutinó costumbres, religión, cultura, idioma, idiosincrasia, entre otros aspectos, dando como resultado la integración de una nacionalidad, la cual se asentó en un territorio pequeño...”³

Así, una vez que la simple lucha por la sobrevivencia, propia del denominado estado de naturaleza, ha dejado de ser prioritaria y comienzan a consolidarse las relaciones sociales y económicas, la comunidad identificada como *nación* proyecta la construcción de sus anhelos más generales, es decir, de sus aspiraciones.

Las aspiraciones, digamos, son parte del sentir de una nación consolidada

² Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, 6ª ed., Trad. Raúl Crisafio, México, 1991, p. 1023.

³ Vega García, Clemente, *Seguridad Nacional. Concepto, Organización y Método*, Publicación Inédita, p. 15.

que busca no sólo su libertad, bienestar y progreso sino antes de todo su seguridad para desarrollarse. Al respecto, don José Thiago Cintra comenta que las aspiraciones:

“...se erigen en ideales que son el génesis de los valores que orientan la convivencia social.”⁴

Desde esta óptica de construcción teórica, vemos así que la seguridad es una necesidad intrínseca que comienza en cada individuo integrante de esa *nación*, como parte de la búsqueda de sus metas más generales⁵ y que después se proyecta a toda una *nación*. Pero entonces ¿cómo se puede garantizar la convivencia y armonía de la colectividad, pues la interacción misma de los individuos genera conflictos y choques de intereses que pueden provocar considerables espacios de inseguridad? La respuesta a ello necesariamente nos lleva a tomar en consideración la teoría de formación del Estado.

Uno de los clásicos dentro del pensamiento político de Occidente, Thomas Hobbes, nos describe al hombre como un ser lleno de pasiones, las cuales se manifiestan en las siempre conflictivas relaciones humanas, dada la búsqueda incesante por el poder, llevándole a una condición de guerra de todos contra todos que sólo cesa con la muerte. Es precisamente esta condición, afirma, la que conduce a las personas a procurar su propia conservación a través de la realización de un pacto entre todos para así conformar la entidad denominada Estado (*Leviatán*), la cual:

“...en virtud de la autoridad que se le confiere por cada hombre particular...posee y utiliza tanto poder y fortaleza, que por el temor que

⁴ Thiago Cintra, José, *Cuadernos del Diplomado en Análisis Político*, SG/CISEN/Subdirección de Desarrollo de Recursos Humanos, abril 2, 9 y 23 de 1991, México, p. 1.

⁵ Todo individuo tiene una necesidad de seguridad para poder desarrollarse a lo largo de su vida. Para ello, en primer lugar, debe satisfacer sus necesidades más elementales como la alimentación, la salud, la educación y, en general, todo lo que se refiera a sus medios de subsistencia así como de crecimiento y desarrollo. En segundo lugar, debe procurar sus derechos más elementales como el de la propiedad privada o el de la protección contra cualquier forma de violencia y agresiones.

inspira es capaz de conformar la voluntad de todos ellos para la paz en su propio país, y para la mutua ayuda contra sus enemigos en el extranjero.”⁶

Maquiavelo, Bodino, Locke y Montesquieu serían otros importantes teóricos del Estado, pero Jean Jacob Rousseau igualmente hablaría de la superación del estado primitivo mediante un mutuo acuerdo o “contrato social, cuyo fin debe ser la conservación de los contratantes.”⁷

De este modo, surge esa entidad denominada Estado que una colectividad, o mejor dicho, una nación consolidada se da a sí misma para organizarse internamente, representarse frente a otros semejantes y como un medio para tratar de garantizar la consecución de aquellas aspiraciones nacionales a las que anteriormente nos referimos.

Visto así, el Estado es una entidad política que surge de la voluntad de la nación, pero también lo es en el sentido jurídico al tener que desarrollar un cuerpo legal e institucional que le sirva como marco de referencia para la actuación frente a sus gobernados y frente a otros Estados. Por todo ello, podemos afirmar que la seguridad de las personas en un primer lugar y, luego, la seguridad de las naciones se ha ido compenetrando en la esfera del sistema político⁸ en conjunción con el desarrollo del propio Estado.

La estabilidad del Estado es necesaria para garantizar no solamente la existencia y funcionamiento armónico de sus elementos constitutivos, es decir, del territorio, la población y el gobierno con poder soberano, sino también para procurar el desarrollo material de la nación que en gran medida depende de las acciones

⁶ Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Ediciones Gernika S.A., México, 1994, p. 177.

⁷ Rosseau, Jean Jacob, *El contrato social*, Edaf Ediciones, Trad. Enrique Azcoaga, Madrid, 1979, p. 63.

⁸ Ricardo Márquez Blas, siguiendo la teoría de sistemas de Luhmann, señala que quedan asignados al sistema político funciones de tipificación de riesgos, evitar su desencadenamiento y reducción de ámbitos de incertidumbre social. Véase, Márquez, Ricardo, “Esferas de Seguridad y Linderos del Corazón de las Tinieblas”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 98, INAP, México, 1998, p. 32.

generales del gobierno así como de la funcionalidad de su aparato institucional. Evidentemente, el primer paso para lograr todo esto debe comenzar con la identificación y definición de una serie de valores y propósitos históricamente envolventes⁹ para poder quedar plasmados en el proyecto nacional.

Aquí hemos llegado al punto de la política de Estado, o sea, la lógica de contar con metas claras que puedan rebasar la línea del tiempo, independientemente de la ideología política del gobierno en curso. Para ello es necesario que los gobernantes puedan interpretar de manera adecuada las aspiraciones de la nación y así convertirlas en lo que genéricamente podríamos llamar el interés nacional.

El interés nacional¹⁰ es otro concepto que no tiene una definición clara al contar con una fuerte carga política y servir de guía para las decisiones del gobierno, sobre todo, en lo que a materia de seguridad nacional se refiere. Su contenido no sólo está condicionado por factores políticos sino también por factores tan diversos como el geopolítico, histórico, económico, social, comercial, militar, cultural, etc., pero, en especial, debe atender las aspiraciones más generales de la sociedad. En cuanto a su naturaleza, podemos encontrar que ésta está dada por las decisiones emanadas de los grupos en el poder de cada país. De este último punto, se pueden desprender algunas reflexiones. La primera es que el interés nacional surge de las distintas necesidades y anhelos de cada país, por lo que algunos

⁹ Ciertamente valores y propósitos cambian con el tiempo por la sencilla razón de que ninguna sociedad es estática sino todo lo contrario; sin embargo, habrá algunos que por el propio desarrollo histórico de un pueblo, sí podrán ser permanentes o, por lo menos, trascender la línea del tiempo.

¹⁰ Para estudiosos como Norberto Bobbio, el interés nacional es un concepto difícil de analizar ya que, según sus palabras, se ha utilizado como instrumento de acción política desde el siglo XVI (en Italia, y después en Francia e Inglaterra). Y ya en el siglo XX, dice, se le ha tomado seriamente en cuenta como instrumento analítico, pero agrega que definiciones discordantes en la doctrina y la falta de indicadores empíricos han impedido, de hecho, el uso riguroso del concepto. De las corrientes de análisis del interés nacional, Bobbio señala las dos principales, a saber: la objetivista y la subjetivista. La primera define al interés nacional en términos de poder, siendo Hans Morgenthau su representante más sobresaliente. Por su parte, los subjetivistas sostienen que éste está determinado por las preferencias subjetivas de los líderes políticos. Véase, Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Op. cit.*, pp. 860-861.

pueden ser concordantes y otros no entre Estados. Una segunda reflexión tiene que ver con la preeminencia de los intereses nacionales por encima de los intereses de grupo, pues está claro que la heterogeneidad de una sociedad puede conducir a elaborar distintos proyectos de nación, o bien, a no aceptar determinados lineamientos impuestos e impulsados por las élites gubernamentales en forma de intereses nacionales¹¹, de ahí la importancia de la gestión política como instancia intermediadora y de diálogo entre grupos opuestos que pueden existir al interior de un país.¹²

Aún y con todas las diferencias que puedan existir en una sociedad, el gobierno tiene que fijar los intereses nacionales a fin de orientar sus acciones tanto en la política interna como en la política exterior. Así, el gobierno tiene que jerarquizar sus prioridades y para ello puede elaborar una lista de intereses que, *grosso modo*, Thiago Cintra ejemplifica de esta manera:

- Intereses vitales, de carácter imperativo que se vinculan con la sobrevivencia misma de la comunidad nacional;
- Intereses opcionales, aquellos que no afectan ni la sobrevivencia ni son un riesgo de disgregación.¹³

Desde luego, la clasificación de los intereses nacionales varía de país a país en función del alcance que puedan llegar a tener, pues algunos no tendrán intereses importantes más allá de sus fronteras mientras que, para otros, podrán ser solamente de carácter regional, o bien, como en el caso de algunas potencias de alcance global.

¹¹ Este razonamiento es parte de algunos análisis marxistas de autores como Rosa Luxemburgo, quien trató de demostrar que “no existen los intereses nacionales pues, basándose en la lógica de división de clases, no podía concebir que las diferentes clases pudiesen poseer los mismos intereses.” Luxemburgo, Rosa, citada en Pereyra, Carlos, “La dimensión nacional”, *Revista Nexos*, Núm. 44, agosto de 1981, México, p. 18.

¹² Max Weber señala que “...el Estado es la única institución que puede llevar a cabo con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente.” Weber, Max, *Economía y sociedad*, FCE, México, 1998, pp. 44-45.

¹³ Véase, Thiago Cintra, José, *Op. cit.*, p. 2.

Así pues, una vez que las aspiraciones de la nación quedan establecidas y los intereses nacionales del Estado formulados, queda por sintetizar ambos en lo que se conoce como objetivos nacionales.

Para Thiago Cintra, los objetivos nacionales, desde el punto de vista doctrinario, "...no son fijados por nadie. Fluyen del proceso histórico-cultural y emergen naturalmente en la medida que las necesidades e intereses de la comunidad nacional se van cristalizando en la conciencia del propio pueblo, representando aspiraciones que con independencia de clase, religión, orígenes étnicos y otros atributos hermanan a todos en torno del mismo ideal de identidad nacional."¹⁴

Por su parte, el doctor Leonardo Curzio señala que los objetivos nacionales tienen carácter de irrenunciables e imprescindibles, además agrega que "...plasmados en la Constitución se convierten en el cimiento legítimo del poder del Estado."¹⁵ Menciona igualmente la existencia de los llamados objetivos vitales:

"...de los que depende la existencia o supervivencia misma de la nación y del Estado. En términos generales, estos objetivos se centran en la intangibilidad del territorio nacional, mares patrimoniales, subsuelo, espacio aéreo, recursos naturales y medio ambiente. En la misma jerarquía se encuentra la supervivencia de la población ante amenazas de exterminio y conservando en todo momento las garantías fundamentales del individuo. Y *last but not least*, el mantenimiento de la independencia nacional y la soberanía de las tres ramas del poder del estado y los tres niveles del gobierno."¹⁶

Esto último señalado nos lleva a identificar a los objetivos nacionales por su temporalidad pues algunos tendrán que trascender y preservarse a lo largo del

¹⁴ *Ibidem*, p. 5.

¹⁵ Curzio, Leonardo, "La Seguridad Nacional en México: Balance y Perspectivas", *Revista de Administración Pública*, Núm. 98, INAP, México, 1998, p. 13.

¹⁶ *Ibidem*, p. 14.

tiempo y otros más bien tendrán un carácter coyuntural. Así, podemos hablar de dos tipos de objetivos nacionales:

- Permanentes o vitales que, como ya se señaló, son irrevocables e imprescindibles, y
- Temporales o coyunturales, que pueden ser definidos por alguna circunstancia ocasional que esté en disposición de amenazar real o potencial hacia alguno de los elementos constitutivos del Estado y al propio desarrollo de la nación.

Por lo anterior, Thiago Cintra se refiere a por lo menos cuatro condicionantes que deben estar presentes en el establecimiento de los objetivos nacionales:

1. Los condicionantes humanos que abarcan por un lado el carácter nacional o las formas específicas de pensar, de sentir y de actuar que, en determinado momento, se erigen en bases significativas de acción política de cada pueblo. Y por otro lado, el papel de las élites quienes son los que desempeñan papeles distintos en lo que concierne a la conducción y dirección del proceso social.
2. Los condicionantes físicos, que tienen que ver con la extensión territorial, la posición geográfica, la existencia o escasez de recursos naturales, el clima, la orografía, etc., que influyen en la formación de la identidad nacional.
3. Los condicionantes institucionales al ser las instituciones las que representan un complejo integrado de ideas, sentimientos, normas, patrones de conducta, relaciones interpersonales e infraestructura para responder a los intereses y aspiraciones de una comunidad nacional.
4. Los condicionantes externos, pues es imposible pensar en pueblos aislados. Las relaciones internacionales determinan condiciones o circunstancias que pueden ampliar o reducir, que pueden estimular o limitar el prestigio de las naciones y, por ende, ejercen notable influencia en los resultados de competencia o conflicto entre ellas, en todos los sectores de

la actividad humana.¹⁷

Visto de este modo, podemos decir que los objetivos nacionales son el resultado de un proceso que abarca tanto a las aspiraciones como a los intereses nacionales. Además, su establecimiento naturalmente nos indica la compenetración de esos dos conceptos con que iniciamos este análisis, es decir, el Estado y la nación, en aquella entidad muchas veces incomprensible, denominada Estado-nación.¹⁸

El Estado tiene que procurar la consecución y salvaguarda de las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales. En ocasiones, éstos se logran alcanzar, o al menos satisfacer, con relativa facilidad debido a los recursos y capacidades (políticas, económicas, legales, militares, etc.) que se puedan emplear y además por la falta de una oposición considerable; sin embargo, puede ocurrir lo contrario y presentarse una serie de obstáculos o antagonismos¹⁹ provenientes del interior del Estado o bien del exterior, lo cual puede generar la aparición de amenazas reales y/o potenciales que pongan en peligro su alcance y que, en adición, puedan afectar a la nación en su conjunto así como a las instituciones del Estado.

Cuando los antagonismos tienen un carácter interno, el Estado estará en disposición de aplicar todos los mecanismos a su alcance para neutralizar y hasta destruir las amenazas que impidan la consecución de sus objetivos. La gravedad de esos obstáculos desde luego determinará las medidas por emplear, se supone,

¹⁷ Thiago Cintra, José, *Op. cit.*, pp. 3-5.

¹⁸ El Estado-nación es un término difícil de concebir pues supone la amalgamación de una realidad jurídico-política con una realidad sociológica. La comunidad nacional tiende a organizarse en una entidad estatal y, a su vez, el Estado busca reforzar el sentimiento nacional para unir a la población; sin embargo, al interior de un Estado pueden existir muchas naciones, lo que puede dificultar la cohesión social.

¹⁹ El Doctor Curzio señala que los antagonismos son aquellos factores que están dotados de intención de desestabilizar el país, independientemente de su verdadera capacidad para hacerlo. Apunta además que hay grupos que reúnen capacidad y voluntad y son los más peligrosos, y otros que sólo tienen la voluntad. Véase, Curzio, Leonardo, *Op. cit.*, p. 21.

dentro de la legalidad dictada por el estado de derecho; sin embargo, también puede valerse del controversial concepto razón de Estado, que Norberto Bobbio describe de esta manera:

“La tesis de la doctrina de la razón de estado afirma que la seguridad del estado es una exigencia de tal importancia que los regidores de los estados se ven constreñidos, para garantizarla, a violar normas jurídicas, morales, políticas, económicas que se consideran a la vez imperativas cuando tales exigencias no están en peligro.”²⁰

Ahora bien, del otro lado tenemos que las oposiciones a la consecución de objetivos e intereses también pueden ser externas dado que, en palabras de Hans Morgenthau, “...la política internacional implica una lucha por el poder.”²¹ Esta visión realista de las relaciones internacionales se sustenta en la afirmación de que no hay una autoridad que esté por encima de los Estados. Por ello, Severino Cartagena no duda en afirmar que:

“...la realidad internacional está determinada por las relaciones de poder, expresado en la presencia de voluntades dispuestas a instrumentalizar, cuando no a subyugar, a otras, en un contexto de anarquía de las relaciones internacionales donde cada Estado trata de preservarse y protegerse a través de la promoción y defensa de los intereses nacionales, como principio regulador de la participación en el concierto de los países...”²²

Desde esta perspectiva, es entonces importante destacar el papel de la política exterior de todo Estado ya que, por principio de cuentas, forma parte de una estrategia general que se desprende del propio proyecto nacional. Siguiendo con los preceptos del realismo, podemos decir que la política exterior es una síntesis del

²⁰ Bobbio, Norberto, *et. al.*, *Op. cit.*, p. 1338.

²¹ Morgenthau, Hans, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, 2ª ed., Trad. Heber W. Olivera, Buenos Aires, 1986, p. 41.

²² Cartagena, Severino, “El Binomio Seguridad-Desarrollo hoy. Hacia un Concepto Contemporáneo de Seguridad Nacional”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 98, INAP, México, 1998, p. 118.

ejercicio del poder del Estado en la esfera de las relaciones internacionales, además de que obviamente es un instrumento o medio para tratar de alcanzar los intereses y objetivos planteados pero que, en definitiva, está condicionada a lo que se conoce como poder nacional, es decir, las capacidades y recursos de que dispone el Estado.

El poder nacional, de acuerdo con los realistas, es una variable que nos permite entender la existencia de países poderosos y débiles, es decir, Estados que pueden disponer de suficientes capacidades, medios y recursos a la hora de buscar el cumplimiento y satisfacción de sus objetivos nacionales, o bien, países con capacidades menores o limitadas que pueden tener dificultades en la consecución de sus metas planteadas.²³ Esta correlación lleva a todo Estado a querer maximizar su poder pudiendo llegar a generar lo que se conoce como el dilema de la seguridad.²⁴

Así, para Thiago Cintra el poder nacional es:

“...el conjunto de los medios de todo tipo que dispone la nación y que son accionados por la voluntad nacional con la finalidad de lograr, conquistar y mantener, interna y externamente, los Objetivos Nacionales.”²⁵

Ciertamente, la intensidad del empleo del poder nacional variará en función de los obstáculos coyunturales que pudiesen afectar o poner en peligro el logro de los objetivos e intereses, por ello, pudiera ocurrir que en un momento dado pudiese predominar alguna de las cuatro dimensiones del poder nacional que el mismo Thiago Cintra señala, a saber:

1. Expresión política, que representa para el Estado, como entidad política

²³ Thiago Cintra, José, *Op. cit.*, pp. 6-7.

²⁴ El dilema de la seguridad fue enunciado por John Hertz en la década de 1950 para referirse a la condición de auto-ayuda de Estados en anarquía que buscan su seguridad y que puede tener como consecuencia la inseguridad para otros.

²⁵ Thiago Cintra, José, *Op. cit.*, p. 7.

soberana, mantener el monopolio de la coerción, es decir, la facultad de imponer normas de conducta a las que todos deben obediencia, en el marco de los parámetros establecidos por la nación.

2. Expresión económica, para garantizar la producción de los bienes y servicios adecuados al nivel de las necesidades de la sociedad, imponiéndose como meta mínima la plena atención de aquellas necesidades consideradas vitales.
3. Expresión psicosocial, para penetrar la esencia del hombre y su trascendencia; descubrir su universo axiológico, sus aspiraciones; identificar sus relaciones con sus semejantes y con el entorno; analizar su contribución en la edificación de su futuro personal y de los grupos que integra en función del grupo mayor: la sociedad.
4. Expresión militar, como el conjunto de medios a disposición de la nación que, bajo la dirección del Estado y por la vía de la coacción y la disuasión contribuyen a la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales.²⁶

Del mismo modo y dentro de la estrategia general del Estado es importante destacar la labor de los sistemas o cuerpos de inteligencia como parte del aparato institucional de los gobiernos, por tener la función de recolectar, procesar y analizar la información relacionada con los peligros reales y potenciales que pudiesen afectar a la nación y a las instituciones del Estado.

Al respecto, Sergio Aguayo señala que los servicios de inteligencia:

“...tienen la misión de reunir información y procesarla para anticipar o explicar la magnitud, las características y el origen de las amenazas a la nación. Los documentos que se elaboran a partir de esa información (es decir, la inteligencia) alimentan la toma de decisiones de los gobernantes, incluida la utilización de la violencia.”²⁷

²⁶ *Ibidem*, pp. 10-27.

²⁷ Aguayo, Sergio, “Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México”, en Aguayo, Sergio y John

La información de inteligencia entonces se convierte de gran utilidad en la elaboración de la política interna y de la política exterior de un país. Sin embargo, es preciso que su actuación esté estrictamente regulada y ser transparente a corto y mediano plazos, para evitar abusos en nombre de la seguridad de un país pues, a final de cuentas, los sistemas de inteligencia deben estar supeditados a la máxima de todo Estado, esto es, el desarrollo nacional.

Así pues, seguridad y desarrollo se van convirtiendo en un binomio indisoluble e inseparable en donde uno es necesario para la consecución del otro, y viceversa. Desde luego podríamos caer en el dilema del huevo y la gallina, es decir, qué es primero, ¿la seguridad o el desarrollo? Sin embargo, no podemos llegar a una visión tan simplista como esa ya que es la propia realidad, así como las necesidades nacionales, las que van marcando la pauta de las acciones de los gobiernos. De lo que se trata es de definir cuáles son las posibles amenazas y riesgos para el bienestar de la población y la estabilidad del Estado e igualmente lo que se pretende defender, proteger o salvaguardar de intromisiones o influencias peligrosas ya sean internas o externas. Desde esta perspectiva, la seguridad entonces se convierte en un medio y no en un fin en la búsqueda de la consecución de los objetivos nacionales pero, sobre todo, para garantizar la viabilidad, permanencia y avance del proyecto nacional.

Ya con todo lo hasta aquí expuesto podemos observar que nos hemos adentrado en el proceso de construcción de la seguridad nacional, que comienza con la identificación de sus elementos o componentes, por ello, la seguridad nacional puede ser sintetizada de las siguientes formas:

- Como una necesidad intrínseca tanto de la nación como del Estado;

- Como un instrumento político para generar gobernabilidad al interior del Estado;
- Como una herramienta para encarar los riesgos, desafíos, amenazas y peligros reales y potenciales que pudiesen comprometer tanto la satisfacción como la consecución de las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales;
- Como un canal para proyectar el poder nacional en el escenario internacional;
- Como un aparato de recolección y análisis de información para tomar decisiones en materia de política interna y de política exterior, y
- Como un medio al servicio del desarrollo nacional.

Esquematizada así, la seguridad nacional debe ser entonces vista como una realidad y no como algo abstracto, pues su proceso de construcción nos habla, por un lado, de la consolidación de un proyecto nacional que debe ser protegido y fomentado y, por otro lado, en términos más específicos, se refiere a un conjunto de sistemas, políticas, estrategias y tácticas que se proyectan en función del logro de los intereses y objetivos nacionales. Por ello, en un primer intento de definición general, me atrevo a vislumbrar a la seguridad nacional como un conjunto de medios emanados desde y por el Estado para proteger y defender a la nación de todo factor adverso, ya sea interno o externo, que pudiese comprometer el desarrollo de la misma y, por supuesto, atentar contra cualquier elemento constitutivo del Estado.

Desde luego, la anterior podría ser una definición operativa de la seguridad nacional en el sentido de concebirla como una serie de medidas al servicio de la nación puestas en marcha por el aparato institucional del Estado. Mi punto de vista es que podríamos encontrar tantas definiciones como enfoques metodológicos, corrientes ideológicas, pretensiones académicas e intenciones políticas puedan existir en torno al tratamiento y manejo de la seguridad nacional. De este modo, a continuación se presentan algunas definiciones sobre seguridad nacional para

ilustrar esta situación.

General Vega García: “La seguridad nacional es la condición de libertad, paz y justicia dentro de un marco institucional y de derecho como garantía para el desarrollo donde el Estado preserva mediante la aplicación del poder nacional, las aspiraciones e intereses de la sociedad en forma equilibrada para la obtención de los objetivos nacionales frente a perturbaciones internas y externas.”²⁸

José Thiago Cintra: “...es la garantía que, en grado variable, es proporcionada a la Nación, principalmente por el Estado, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que una vez superados los antagonismos y presiones se pueda conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes.”²⁹

Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González: “El conjunto de condiciones - políticas, económicas, militares, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.”³⁰

Mario Santos Caamal: “La creación de condiciones adecuadas para que el Estado nacional, a partir de sus valores y apoyados en sus instituciones, se realice de acuerdo con el proyecto de nación.”³¹

²⁸ Vega García, Gerardo, *Op. cit.*, p. 81. Subrayado del autor. El General Vega además enlista más de 50 definiciones sobre seguridad nacional por lo que se recomienda la lectura de esa parte.

²⁹ Thiago Cintra, José, *Op. cit.*, p. 53.

³⁰ Herrera-Lasso, Luis y Guadalupe González, “Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México”, en Aguayo, Sergio y Bruce Bagley (Comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana, Siglo XXI Editores*, 2ª ed., México, 2002, p. 391.

³¹ Santos, Mario, *La esencia de la seguridad nacional (Reformada y aumentada)*, México, 1995, p. 34.

George Kennan: "...es la capacidad de alcanzar los objetivos nacionales sin ningún tipo de interferencia externa."³²

Walter Lippman: "Una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra."³³

La lista de definiciones desde luego podría ampliarse y ciertamente nos encontraríamos con todo tipo de vertientes, desde las que defienden el *statu quo*, como la del General Vega o como las imperialistas de Kennan y Lippman, hasta las que consideran los diversos aspectos de la sociedad más allá de los tradicionales asuntos militares, como la de Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González; sin embargo, lo que quiero dejar claro aquí es que no vamos a encontrar una definición precisa sobre seguridad nacional que pueda satisfacer a todos y mucho menos para su aplicación generalizada en análisis de políticas de Estado en la materia que nos ocupa. En cambio, se debe tener en cuenta que la elaboración de la seguridad nacional es el resultado de las realidades y características específicas de cada Estado en particular, a saber:

- Sistema político, esto es, si es de corte democrático, autoritario o totalitario;
- Geopolítica, con base en la posición geográfica de un país respecto a potencias hegemónicas, o bien, respecto a rivales históricos o coyunturales;
- Economía, si es un país desarrollado o en vías de desarrollo;
- Militares, de acuerdo a las capacidades defensivas y ofensivas que permitirán contener o disuadir a los enemigos reales y/o potenciales;
- Comerciales, por los intereses que se puedan generar más allá de las fronteras nacionales en este ámbito;
- Históricas, por envolver el proceso de desarrollo societal que permitió la

³² Kennan, George, citado en Bárcena, Martha, *Op. cit.*, p. 12.

³³ Lippmann, Walter, citado en Rockwell, Richard y Richard H. Moss, "La reconceptualización de la seguridad: Un comentario sobre la investigación", en Aguayo, Sergio y Bruce Bagley (Comps.), *Op. cit.*, p. 43.

consolidación de la nación así como de sus valores e idiosincrasia;

- Social, en función de las características generales de la población, su distribución en el territorio nacional, su cohesión social, su gobernabilidad, etc., y del grado de aceptación y apertura a temas que pueden ser considerados sensibles.

Así pues, cada Estado en función de las características económicas, políticas, sociales, culturales, y las que lo distinguen de los demás, elaborará su doctrina de seguridad nacional, es decir, la serie de principios que servirán de fundamento para buscar la consecución de los objetivos nacionales mediante políticas concretas que pueden abarcar no solamente el ámbito militar, sino también el político, económico, social, entre otros más. Y “si el grupo gobernante logra satisfacer en grado razonable...colocándolos a salvo de las diversas interferencias y librándolos de todo antagonismo o presión, en el campo interno o externo, se puede decir que el Estado goza de una seguridad satisfactoria.”³⁴

Por ello, para concluir este apartado me gustaría proponer una definición doctrinal genérica y sencilla sobre seguridad nacional:

La seguridad nacional es una condición necesaria para tratar de lograr la satisfacción y consecución de las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales.

³⁴ Comblin, Joseph, “La doctrina de la Seguridad Nacional”, en Cavalla, Antonio, *Geopolítica y Seguridad Nacional en América Latina*, UNAM, México, 1979, p. 421.

1.2 Evolución y desarrollo

El concepto de seguridad nacional es poco digerible y mal entendido debido al contenido monotemático que hasta el fin de la Guerra Fría tuvo, referido estrictamente a asuntos militares, con el que aún por lo general se le asocia. Esta situación desde luego se explica por la influencia de los estudios y teorizaciones geopolíticas que se vinieron realizando desde el siglo XIX pero, en especial, a principios del siglo XX, y que sirvieron de guía para la formulación de políticas de potencias europeas, y que se desarrollaron también en los Estados Unidos, como parte de la búsqueda para proyectar sus respectivos intereses en el mundo, pero también para protegerse unos de otros.³⁵ Sin embargo, como vamos a ver a continuación, la complejidad de la realidad internacional y, por tanto, los cambios producidos en ella, han propiciado que hoy la seguridad nacional de cada país deje de ser entendida en términos meramente militares para así poder incluir todos los aspectos que afectan directa o indirectamente a la vida de la nación y al propio Estado.

1.2.1 Formulaciones geopolíticas

La Geopolítica, en los términos señalados por el Coronel Jorge E. Atencio, significa:

“...la ciencia que estudia la influencia de los factores geográficos en la vida y evolución de los Estados, a fin de extraer conclusiones de carácter político.”³⁶

³⁵ El final del siglo XIX se caracterizó por la expansión imperialista de las potencias europeas sobre África y el Sudeste asiático a fin de conseguir abastecimiento de materias primas para impulsar su desarrollo productivo. La competencia entre ellas fue feroz y, sobre todo, la defensa de sus respectivas zonas de influencia. En cuanto a Estados Unidos hay que decir que por esas fechas también inició su proyección imperialista, habiéndose de enfrentar a la corona española para quitarle sus últimos reductos en el continente americano y en Asia como Guam y las islas Filipinas.

³⁶ Atencio, Jorge E., citado por Joseph, Comblin, “La Doctrina de la Seguridad Nacional”, en Cavalla, Antonio,

Como disciplina autónoma, encontramos que la Geopolítica surgió a principios del siglo XX de las ideas del sueco Rudolph Kjellen (1864-1922) quien la bautizó como tal; sin embargo, sus antecedentes los podemos encontrar en los estudios de geografía política³⁷ que aparecieron en el siglo XIX.³⁸ Dentro de las principales corrientes o escuelas modernas que podemos identificar en este sentido tenemos a la alemana, inglesa, francesa y estadounidense.

1.2.1.1 Escuela Alemana

Los estudiosos alemanes fueron los que más se encargaron de analizar la relación entre geografía y política debido no solamente a su posición en el centro de Europa sino también por las condiciones políticas que imperaban hasta antes de 1871, fecha en que los pequeños reinos germánicos consiguieron su unificación para formar lo que hoy conocemos como Alemania. Los autores que podemos encontrar por supuesto son muchos; sin embargo, sólo se va hacer referencia de los más representativos y que por sus ideas tuvieron enorme trascendencia.

Karl Ritter (1779-1859), de acuerdo con Jorge E. Atencio, puede ser considerado el antecedente más inmediato de las ideas geopolíticas, pues él "destacó la influencia del medio geográfico en los acontecimientos históricos."³⁹ Desde luego sus ideas tuvieron influencia y sirvieron para desarrollar preceptos

Op. cit., p. 409.

³⁷ Para no confundir los términos y de acuerdo con Joseph Comblin "...la geografía política es descriptiva y quiere comprender las modificaciones que los hechos políticos producen en el espacio. En cambio, la geopolítica tiene fines principalmente políticos: estudia cómo el espacio, su forma y su posición, imponen o, por lo menos, sugieren una política determinada." *Idem*.

³⁸ Desde luego, el marco analítico podemos ampliarlo y remontarnos a la época de la Antigua Grecia pues Tucídides (460 a.C.-390 a.C.), en su obra *La historia de las Guerras del Peloponeso*, analizó las relaciones entre las ciudades-Estado refiriéndose en particular a Atenas como potencia marítima, por un lado, y a Esparta como potencia terrestre, por el otro. Siglos más tarde, en la época del Renacimiento, podemos hacer referencia a otro importante teórico, Nicolás Maquiavelo (1469-1527) quien en su famoso libro *El Príncipe*, planteó la creación de un Estado fuerte, gobernado por un príncipe astuto y sin escrúpulos morales, para garantizar tanto el orden social como para rechazar los ataques extranjeros en una época en que la Italia que hoy conocemos se encontraba dividida en numerosos reinos.

³⁹ Atencio, Jorge, E., "El pensamiento Geopolítico y posición ante el mismo", en Cavalla, Antonio, *Op. cit.*, p. 33.

como los de Friedrich Ratzel. Ratzel (1844-1904) se encargó de analizar el territorio de los Estados profundizando en los aspectos físicos del tamaño y forma por lo que adoptó la idea del *lebensraum* (espacio vital) propuesta en un principio por Heinrich von Treitschke (1834-1896).⁴⁰ El *lebensraum* serviría posteriormente como fundamento de la geopolítica nazi del Tercer Reich. Por supuesto la teoría ratzeliana consiguió adeptos desde un inicio, destacando Rudolph Kjellen y Karl Haushofer (1869-1946). Kjellen, si bien era sueco, puede inscribirse dentro de la corriente alemana, pues era un pangermanista⁴¹ y, por tanto, partidario de una Gran Alemania. Como ya se dijo, Kjellen es considerado el padre de la Geopolítica y sus ideas sirvieron para dar forma al modelo del Estado nacional-socialista de Hitler.⁴² Por su parte, Karl Haushofer puede ser considerado uno de los geopolíticos más influyentes de Alemania pues, eclécticamente, conjuntó las elaboraciones de Ratzel y Kjellen y reafirmó la necesidad de Alemania de poseer un mayor espacio para satisfacer las necesidades de su numerosa y creciente población, dando sustancia a la tendencia expansionista del Estado.⁴³

1.2.1.2 Escuela Inglesa

Sin lugar a dudas, el representante más destacado de esta escuela es Sir Halford John McKinder (1861-1947) quien, influenciado por Haushofer, pregonó la importancia del poder terrestre. Su más importante teoría fue la del *heartland* (corazón de la tierra) en donde a grandes rasgos menciona que quien domine Eurasia, dominará al mundo. Igualmente destaca la importancia que le da al *poder*

⁴⁰ Von Treitschke sostenía que el Estado es poder y que necesitaba de un determinado espacio para poder vivir (*lebensraum*). Esta idea sería retomada por Ratzel. *Ibidem*, p. 40.

⁴¹ El Pangermanismo era una corriente que pregonaba la unión de todos los pueblos de cultura germánica en una Gran Alemania.

⁴² Jorge E. Atencio señala que Kjellen exageró al extremo las ideas de Ratzel. Para él, el Estado es un organismo vivo y decía que como tal “los estados están sujetos a la ley del crecimiento. Los estados vigorosos y llenos de vida que cuentan con un espacio limitado, obedecen al categórico imperativo de extender su espacio, ya sea por colonización, amalgamación o conquista.” Kjellen, Rudolph, citado en Jorge E. Atencio, *Op. cit.*, pp. 47-48.

⁴³ *Ibidem*, p. 50.

naval de los países, en este caso concreto, al de Inglaterra.⁴⁴

1.2.1.3 Escuela Francesa

Los franceses nunca pudieron darse el lujo de ignorar el factor geopolítico en relación a la elaboración de sus políticas pues su vecindad con Alemania y su cercanía con Inglaterra se lo impedían. Por ello, Jorge E. Atencio señala que:

"...mucho antes de la aparición de esta ideología [Geopolítica] y también de la formación del Estado alemán, los franceses Bodino, Montesquieu y Turgot, en los siglos XIV, XV y XVI, comprendieron y pregonaron, aunque sin ser escuchados, la necesidad de gobernar con conciencia geográfica. Es Napoleón Bonaparte...quien la concreta en sus medidas de gobierno y declara que la política de los estados reside en su geografía."⁴⁵

Así, la corriente de la geopolítica francesa se centra en la necesidad de aumentar el *poder terrestre*.

1.2.1.4 Escuela Estadounidense

Las diversas teorías europeas en torno a la influencia de los factores geográficos en el comportamiento de los Estados y la elaboración de sus políticas tuvieron eco en los Estados Unidos justamente cuando comenzaron sus deseos de expansión imperial a finales del siglo XIX y que le llevaron a enfrentarse contra un imperio español prácticamente desmoronado.

El principal representante de esta escuela es el Almirante Alfred T. Mahan (1840-1914) quien reuniría en su visión tanto al poder terrestre como al marítimo. A Mahan le seguiría una segunda ola de geopolíticos estadounidenses, entre los que destacan Isaias Bowman, Herman Beukema, Andreas Dorpalen, Derwent

⁴⁴ *Ibidem*, p. 46.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 53.

Whittlesey, entre otros. Una vez concluida la II Guerra Mundial, sobresalieron el teniente coronel William R. Kinter y George F. Kennan, perito en Geopolítica.⁴⁶

1.2.2 Estudios Estratégicos al final de la II Guerra Mundial

Al concluir la II Guerra Mundial, los Estados Unidos se consolidaron como potencia mundial, situación que los orilló a tener en cuenta la vinculación de sus intereses internos con los intereses más allá de sus fronteras. Desde luego, esto repercutió en el diseño de su política exterior, pero también para consolidar un concepto que ya venía siendo de uso común en los discursos estadounidenses a mediados de la década de 1940: la seguridad nacional.

La seguridad nacional para ellos fue concebida entonces como un instrumento para procurar los intereses estadounidenses en el mundo, quedando plasmada en la Ley de Seguridad Nacional de 1947 mediante la cual se estableció el Consejo de Seguridad Nacional (NSC, por sus siglas en inglés) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés).⁴⁷ En ese año se iniciaba el largo periodo de la Guerra Fría que enfrentaría a los Estados Unidos con su antiguo aliado, la Unión Soviética.

Los imperativos de las formulaciones geopolíticas estaban más que presentes en el proceso de construcción de la seguridad nacional estadounidense y, por supuesto, en la elaboración de la política exterior como un medio para proyectar su poder nacional en el sistema internacional. Prueba de ello fue que en 1949 el Departamento de Estado decidió crear un comité especial de asesoramiento en asuntos internacionales que sería dirigido por un experto en Geopolítica, George F. Kennan.⁴⁸

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 54-55.

⁴⁷ *Infra*, p. 81.

⁴⁸ Atencio, Jorge E., *Op. cit.*, p. 55.

Ya en la década de 1950, la seguridad nacional se consolidó como un objeto de estudio dentro de algunos centros académicos estadounidenses bajo el título de estudios estratégicos⁴⁹ y, poco a poco, en el lapso de una década, sus limitados contenidos se aplicaron hasta incluir consideraciones de tipo no militar y la seguridad nacional fue asociándose cada vez más como una alternativa a la defensa o a la estrategia.⁵⁰

Ciertamente, los estudios estratégicos, desde un inicio estuvieron influenciados por las estrategias derivadas del pensamiento militar. En este sentido, Barry Buzan señala que:

“Para los estudios estratégicos, los medios a ser empleados son los militares, el campo de conflicto es el sistema internacional y los fines son los objetivos políticos de actores suficientemente fuertes que los consideran significativos...”⁵¹

La razón de ser de los estudios estratégicos en ese entonces lógicamente se deriva de la confrontación entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, quienes al salir con la victoria de la II Guerra Mundial buscaban la promoción y defensa de sus respectivas ideologías (capitalismo vs. socialismo) y, desde luego, de sus intereses específicos y concretos en el periodo mejor conocido como Guerra Fría.⁵² Los estudios estratégicos entonces sirvieron para orientar el diseño de la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos en términos básicamente militares. De ahí, por ejemplo, que Hedley Bull entendiese a la estrategia como “el arte o la ciencia de emplear medios para promover los fines en cualquier campo de

⁴⁹ Stephen Waltz define a los estudios estratégicos como “el estudio de las amenazas, el uso y el control de la fuerza militar”, Stephen Waltz citado en McSweeney, Bill, *Security, Identity and Interest. A Sociology of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 26.

⁵⁰ *Ídem.*

⁵¹ Buzan, Barry, *An Introduction to Strategic Studies. Military, Technology and International Relations*, MacMillan Press/International Institute for Strategic Studies, Londres, 1987, p. 3.

⁵² La Guerra Fría es un concepto que surgió a mediados de la década de 1940 para describir el enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética y que Walter Lipmann se encargó de difundir ampliamente.

conflicto.”⁵³

Los estrategas estadounidenses estaban más que concientes del poder de Moscú pues, la ruptura de la alianza entre soviéticos y estadounidenses permitió el inicio de una carrera armamentista sin precedentes en la historia hasta que llegó el momento en que la destrucción de la humanidad misma estaba asegurada. En muchos sentidos puede afirmarse que las propias armas evitaron el estallido de un conflicto a gran escala (guerra nuclear) entre las dos súper-potencias; sin embargo, ello no evitó que cada una se hiciese de sus respectivas zonas de influencia: Este vs. Oeste.

Así, teniendo como marco la división Este-Oeste en las relaciones internacionales, la seguridad nacional de los Estados Unidos se articuló en torno a la lucha contra el avance comunista en el mundo ante el convencimiento de que no sólo sus intereses económicos y geopolíticos se encontraban amenazados sino también sus valores liberales que buscaban impulsar más allá de sus fronteras. La estrategia general de los Estados Unidos consistió en un primer momento en contener a los “rojos” y, posteriormente, en disuadirlos.

Bajo esta lógica se circunscribieron los estudios estratégicos en donde, de acuerdo con Barry Buzan, los principales conceptos que se pueden encontrar son: la carrera armamentista, la proliferación nuclear, la defensa, la disuasión, el control de armas y el desarme. Todos tienen en común la vinculación con los instrumentos de fuerza (poder) y, agrega, que su discusión más detallada puede arrojar ideas subsidiarias que también juegan un papel importante en el debate estratégico. Estos incluyen la paridad, disuasión extendida, disuasión mínima, disuasión convencional, destrucción mutua asegurada, entre otros más.⁵⁴

⁵³ Bull, Hedley, citado en Buzan, Barry, *Op. cit.*, p. 3.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 8.

De este modo, transcurrieron más de cuatro décadas en que las relaciones internacionales se entendieron y analizaron bajo la óptica de la división Este-Oeste; sin embargo, los estudios estratégicos fueron evolucionando para incluir los otros aspectos no militares de la contienda pues, en este sentido, Barry Buzan afirma que "los planteamientos de los estudios estratégicos cambian rápidamente conforme avanzan las nuevas tecnologías y los nuevos tipos de conflicto."⁵⁵

Desarrollo tecnológico y nuevas modalidades de conflicto ayudan a entender algunos aspectos de la evolución de la Guerra Fría hasta que ésta llegó a su fin con el desmoronamiento de la Unión Soviética. La ausencia de ese enemigo que dio sustento a numerosas doctrinas de seguridad nacional en varios países así como la emergencia de nuevos problemas que empezaron a rebasar las fronteras nacionales ante la ausencia de un poder alternativo equivalente a Estados Unidos, obligaron, como vamos a ver a continuación, a abrir el debate en torno a una nueva concepción de seguridad nacional que pudiese adaptarse a la nueva realidad internacional.

1.2.3 En la Post-Guerra Fría

El colapso de la Unión Soviética a principios de la década de 1990 fue un hecho que por sí mismo tuvo serias repercusiones para las relaciones internacionales, pues más allá de haber quedado concluido el periodo de la Guerra Fría, se sucedería una serie de fenómenos y procesos que se convertirían en importantes objetos de estudio para el conjunto de las Ciencias Sociales.

Atrás quedaba la visión bipolar de un conflicto que duró más de cuatro décadas no sólo en el ámbito ideológico sino también en el económico, político y militar, este último, que se manifestó en la carrera armamentista de las potencias.

⁵⁵ *Ídem.*

Pronto comenzaría a aparecer la actuación de nuevas fuerzas y actores con múltiples motivaciones y objetivos (ideológicos, políticos, económicos, sociales, culturales, etc.), que podían escapar del control total del Estado y, así mismo, traspasar las tradicionales fronteras nacionales.

Del mismo modo, se fueron abriendo camino algunos fenómenos que durante la Guerra Fría fueron subestimados, o bien, que presentaron un perfil menor en lo que a su atención se refiere. Tal fue el caso de las reivindicaciones étnico-culturales, los flujos migratorios, los desastres medioambientales, la competencia comercial y financiera, el crimen organizado, por mencionar algunos, pero que en el transcurso de la década de 1990 se agudizaron algunos hasta convertirse en serias amenazas reales y potenciales no sólo para muchos países que los agregaron a sus respectivas agendas de seguridad nacional, sino también para la estabilidad del sistema internacional.

En este contexto de incertidumbre que acabó por dominar sobre las renovadas esperanzas de paz y mejora de la condición humana que el fin de la Guerra Fría había forjado, surgió la necesidad de replantear el significado y alcance de algunos conceptos como, por ejemplo, el de la seguridad nacional. Al respecto, algunos autores como Sergio Aguayo, Bruce Bagley y Jeffrey Stark señalan la identificación de al menos siete transformaciones específicas que han sacudido la noción tradicional y realista de la seguridad, estas son:

1. "El ocaso del colonialismo y el simultáneo surgimiento y consolidación del nacionalismo en los pueblos y estados del Sur. Aquellos estados de África, Asia y América Latina que buscaban el desarrollo económico o la independencia se enfrentaron a enormes problemas cuando trataron de resolver las necesidades básicas de su población: sus aspiraciones y necesidades estaban muy distantes de los juegos de poder de la *Realpolitik*."
2. La decreciente efectividad del poder militar dado, especialmente, en los casos de intervenciones militares largas y costosas, además de que fue aumentando el convencimiento de las principales potencias en el sentido de

- que las armas nucleares eran inutilizables.
3. La creciente competencia económica de Estados Unidos con la revitalizada economía de Europa Occidental y con la floreciente economía japonesa empezaron a crearle problemas a la economía norteamericana. En la década de los ochenta el desplazamiento de los trabajadores de industrias no competitivas, la inflación, las altas tasas de interés y los insostenibles déficit comercial y fiscal, hicieron que aún el poderoso Estados Unidos aumentara la importancia de los asuntos económicos mundiales en su agenda política y de seguridad.
 4. La creciente integración o interdependencia de la economía mundial: Mientras que las relaciones de Estado a Estado siguen siendo percibidas como el núcleo fundamental de la política internacional, la proliferación de corporaciones y bancos transnacionales, y el desarrollo de tecnologías capaces de transferencias casi instantáneas de información, capital y bienes alrededor del mundo convergieron para crear una red cada vez más compleja de relaciones que tienden a atomizar las fuentes de poder y producen intereses encontrados difíciles de descifrar.
 5. La cada vez más intensa relación entre sociedades, sobre todo a raíz de la gradual consolidación de sociedades civiles más fuertes, grupos sociales del Sur y del Norte desarrollaron su propia agenda internacional para impulsar temas como derechos humanos, desarrollo sostenible y medio ambiente, llegando a suponer obstáculos a las políticas de los gobiernos.
 6. La creciente degradación del medio ambiente que obliga a los Estados a no resolverlos de manera unilateral.
 7. El reajuste acelerado de los países socialistas de Europa del Este que de algún modo supone modificaciones en la balanza del poder mundial al beneficiar a Europa [Occidental] y acentuar la pérdida relativa del poder estadounidense.⁵⁶

⁵⁶ Aguayo, Sergio, Bruce Bagley y Jeffrey Stark, "Introducción. México y Estados Unidos en busca de la seguridad", en Aguayo, Sergio y Bruce Bagley (Comps.), *Op. cit.*, pp. 23-25.

Ciertamente, el sistema internacional había venido sufriendo profundos reajustes que no pudieron ser claramente divisados, ni mucho menos comprendidos, por los veteranos estudios estratégicos ante la primacía que iban adquiriendo los asuntos económicos, conforme avanzaba el llamado proceso de la globalización. En este sentido, la actuación de “la mano invisible del mercado” suponía enormes retos para las estructuras de los Estados, especialmente, para los más débiles y menos desarrollados pues, en palabras de Martha Barcena, tenían que enfrentarse a “las presiones integradoras y homogeneizadoras, en el ámbito supranacional, y centrífugas y desintegradoras, en el subnacional.”⁵⁷

Todo este cúmulo de transformaciones desde luego no comenzó en la década de 1990⁵⁸; sin embargo, tras la superación de la visión bipolar de las relaciones internacionales surgió la necesidad de abrir un amplio debate tanto en el ámbito académico como en el gubernamental en torno al significado, alcance y limitaciones del término seguridad nacional para así poder adaptarlo a la compleja realidad que exigía nuevas modalidades de análisis y tratamiento.

Como es lógico, en los Estados Unidos cobró importancia la necesidad de abrir este debate, pues se habían consolidado en la mayor potencia del mundo. Además estaban concientes de que la transnacionalización de procesos económicos, políticos y sociales podían convertirse en serias amenazas para su seguridad, pero a la vez, era la realización de sus cálculos económicos y ofrecían nuevas posibilidades.

En términos generales, podemos hablar de dos posturas que han englobado el debate en torno a la redefinición y alcance del concepto de seguridad nacional.

⁵⁷ Barcena, Martha, “La evolución del sistema de seguridad colectiva de la ONU”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matias Romero/SRE, Núm. 65, México, febrero 2002, p. 67.

⁵⁸ Barry Buzan señala “el crecimiento de las agendas económicas y medioambientales en las relaciones internacionales durante los 70 y 80 y posteriormente el incremento concerniente a cuestiones de identidad y crimen transnacional durante los 90.” Buzan, Barry, *Op. cit.*, p. 4.

Una tiene que ver con la concepción tradicional de entender a la seguridad en términos estrictamente militares y al amparo de las viejas posturas de la *Realpolitik* y, del otro lado, tenemos a la visión expansionista que busca incluir y privilegiar los asuntos políticos, económicos, sociales y medioambientales por encima de los militares apoyándose en fórmulas idealistas de cooperación y reconociendo las relaciones cada vez más interdependientes del mundo. Esto sería lo que Barry Buzan identifica como el debate *Wide vs. Narrow* de la seguridad.⁵⁹

Para los tradicionalistas o de enfoque estrecho (*narrow*), el contenido militar de la agenda de seguridad es el que debe predominar pues sostienen que una visión amplia podría socavar el rigor del concepto. En este sentido, Stephen Waltz, quien ha sido uno de los principales defensores de esta corriente, señala que al ampliar la agenda fuera de los límites estrictamente militares:

“...se corre el riesgo de expandir excesivamente los Estudios de Seguridad; bajo esta lógica, cuestiones como contaminación, desertización, abuso infantil o recesiones económicas podrían ser vistas como amenazas a la seguridad. Definir el campo [de la seguridad] de esta manera podría destruir la coherencia intelectual y hacer más difícil encontrar soluciones a cualquiera de esos problemas importantes.”⁶⁰

La pérdida de claridad es lo que los tradicionalistas quieren evitar a la hora de catalogar un problema como de seguridad nacional pues, desde su visión, el poder militar cumple la función de resolver conflictos que no estén relacionados con aspectos económicos, sociales o del medio ambiente.

Por su parte, los expansionistas (*wide*) pretenden incluir temas económicos, sociales y medioambientales a la agenda de seguridad como una manera de afrontar los problemas transnacionales. Al respecto, Buzan hace mención de

⁵⁹ Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1996, pp. 2-5.

⁶⁰ Stephen Waltz citado en *Ibidem*, p. 3.

algunos matices expansionistas del concepto de seguridad:

“Generalmente, la seguridad militar hace referencia a dos niveles relacionados, por un lado, a las capacidades ofensivas y defensivas de los Estados y, por otro lado, a las percepciones de los Estados sobre las intenciones de los otros. La seguridad política concierne a la estabilidad organizativa de los Estados, los sistemas de gobierno y las ideologías que les procuran legitimidad. La seguridad económica tiene que ver con el acceso a recursos, financiamiento y mercados necesarios para sostener niveles aceptables de bienestar y poder estatal. La seguridad de la sociedad se refiere a la sustentabilidad, dentro de condiciones aceptables para su evolución, de patrones tradicionales de lenguaje, cultura, religión y costumbres así como de la identidad nacional. La seguridad del medio ambiente se relaciona con el mantenimiento de la biósfera local y planetaria como la base esencial de la que dependen las otras actividades humanas.”⁶¹

Una tercera corriente que también se puede identificar dentro del debate del concepto de la seguridad nacional es la llamada crítica. Este enfoque ha sido más desarrollado en Europa que en Estados Unidos y está relacionado con teorías constructivistas. De acuerdo con Martha Bárcena:

“...la visión crítica radical estudia la seguridad como un ‘conjunto de prácticas’, ‘un discurso de seguridad’ que es preciso desarmar ya que una vez que un representante de un Estado identifica un problema de seguridad como tal, le da al Estado mismo el derecho a enfrentarlo con todos los medios posibles y disponibles, incluyendo el uso de la fuerza. El riesgo es que, con ello, se pase por encima de los canales políticos y, eventualmente, del estado de derecho.”⁶²

Así pues, y a grandes rasgos, este ha sido el debate en torno a la seguridad

⁶¹ *Ibidem*, p. 8.

⁶² Bárcena, Martha, *Op. cit.*, (febrero 2000), p. 17.

nacional en los últimos años aunque, a decir verdad, lo continua siendo en la actualidad. No sólo en Estados Unidos y países europeos ha sido relevante la discusión sobre la reconceptualización del término que nos ocupa, sino también, por ejemplo, en muchos países sudamericanos que en las décadas de 1960, 1970 y hasta 1980 fueron protagonistas de enormes atrocidades en nombre de la lucha contra el fantasma comunista que los acechaba, cuando en realidad buscaban la permanencia de sus respectivos regímenes dictatoriales. Hoy, por supuesto, pretenden que no se vuelva a repetir la historia. En el caso de México, también ha iniciado una revisión del concepto, pero más adelante esto se aborda con más detalle.

En este marco de análisis, igualmente ha sido importante la consideración de procesos de regionalización que se han venido fortaleciendo dentro del sistema internacional. Las relaciones interdependientes entre muchos países han coadyuvado a proyectar y concebir a la seguridad nacional sobre la base de un enfoque regional, por lo cual muchas veces es difícil precisar los límites entre la seguridad interna y la seguridad externa de un país.⁶³

La naturaleza de los conflictos también ha sufrido modificaciones. Hoy día, es prácticamente nula la posibilidad de una hecatombe nuclear en el sentido concebido durante la Guerra Fría; sin embargo, la proliferación de numerosos grupos subnacionales con los objetivos más diversos y con la voluntad de hacerse de capacidades para enfrentar a las estructuras estatales, suponen nuevas amenazas que difícilmente pueden ser encaradas con fuerzas militares convencionales. Al respecto, resulta interesante señalar los avances tecnológicos conseguidos en el campo militar pues no solamente han supuesto la mayor complejidad de los armamentos convencionales (mayor facilidad de despliegue, rapidez, precisión,

⁶³ El caso que mejor ilustra esta situación es el de la Unión Europea que, envuelta en un proceso de integración, ha dado los primeros pasos para concebir una Política Exterior y de Seguridad Comunes (PESC). En este sentido, las fronteras terrestres prácticamente han desaparecido y con ello también pueden circular las amenazas de un país a otro, pero también su comercio e intercambios sociales han sido más frecuentes.

letalidad, etc.) sino que también han impactado en la elaboración de las nuevas estrategias de despliegue de las fuerzas armadas de los países más poderosos del mundo, pero está claro que en especial de los Estados Unidos, cuando se trata de intervenir en un conflicto o simplemente para salvaguardar sus intereses.⁶⁴

Pero las nuevas amenazas de la Post-Guerra Fría abarcan un amplio espectro que no nada más incluye cuestiones militares sino también asuntos económicos, sociales, políticos y medioambientales que pueden afectar seriamente las seguridades nacionales de muchos países en particular y la estabilidad internacional en general. Por ello, han surgido algunas tendencias, sobre todo académicas e institucionales, que señalan la conveniencia de reconceptualizar la seguridad en función de las personas más que del Estado en sí.

El resultado de lo anterior fue la aparición de un concepto de carácter multidimensional mejor conocido como *seguridad humana* a principios de la década de 1990. Su surgimiento fue motivado por la sensación de inseguridad e insatisfacción de necesidades básicas por parte de muchas poblaciones alrededor del mundo. Y es que mientras se fue diluyendo la visión Este-Oeste de las relaciones internacionales, fue acentuándose la división Norte-Sur, es decir, la brecha entre los países ricos y pobres. La era de la globalización económica abrió nuevas posibilidades y supuso ventajas para muchos países; sin embargo, otros, la mayoría, no pudieron o no supieron integrarse a las dinámicas globalizadoras por razones en las que no vamos a profundizar pero que, básicamente, tienen que ver con sus respectivas debilidades estructurales (económicas, políticas, sociales, culturales, etc.).

⁶⁴ El resultado de esto ha sido la llamada Revolución de los Asuntos Militares (RMA, por sus siglas en inglés). LA RMA se deriva de los avances tecnológicos en la industria militar estadounidense y en las repercusiones que estos tienen en la reformulación de estrategias para el despliegue de las fuerzas armadas que, en adelante, debe responder a imperativos de rapidez, movilidad, precisión, etc. Véase Arroyo, Luis F., "La actuación conjunta en los ejércitos del 2000", *Revista Española de Defensa*, Ministerio de Defensa de España, Año 12, Núm. 136, junio de 1999, pp. 214-226.

En este contexto, el término de *seguridad humana* comenzó a figurar en algunos documentos de la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas a partir de 1992, pero sería desarrollado con mayor detalle en los Informes de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1993 y 1994.

En el Informe de 1993 se desarrolló por primera vez el concepto de *seguridad humana*, en el cual se establece que:

"El concepto de seguridad humana debe cambiar evolucionando de tal manera que, de basarse exclusivamente en la seguridad nacional, pase a destacar mucho más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad del desarrollo humano, de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y el medio ambiente."⁶⁵

Sería en el informe de 1994 en donde el PNUD amplía dicho concepto al señalar que:

"...se trata de una preocupación universal por la vida y dignidad humanas...sus componentes son interdependientes (en los ámbitos político, social, económico y ambiental) y...los efectos de las principales amenazas que la afectan son de alcance global (tráfico de drogas, terrorismo, presiones migratorias, degradación ambiental, sobrepoblación, desigualdad socioeconómica)."⁶⁶

De acuerdo con el PNUD, los siete componentes elementales de la *seguridad humana* son:

1. Seguridad económica;
2. Seguridad alimentaria;
3. Seguridad en la salud;

⁶⁵ Villanueva, Miriam, "La seguridad humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global?", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero/SRE, Núm. 59, México, febrero de 2000, pp. 110-111.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 111.

4. Seguridad personal;
5. Seguridad comunitaria;
6. Seguridad ambiental, y
7. Seguridad política.⁶⁷

Así, puede afirmarse que para la seguridad humana el desarrollo pleno de los individuos posibilita la seguridad de los Estados y, por consiguiente, la seguridad internacional.⁶⁸

En el transcurso de la década de 1990 fue ganando terreno el concepto de *seguridad humana* que claramente se desprende del enfoque expansionista de la seguridad nacional. No sólo la ONU impulsó este concepto sino también otras instituciones como la OEA. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) también han sido fuertes impulsores, y países concretos como Canadá, Australia, algunos países centroamericanos, etc.

De este modo, el debate en torno a la reconceptualización de la seguridad nacional se ha venido enriqueciendo en los últimos años pero también se ha vuelto más complejo pues, en última instancia, es cada país el que tiene que adoptar y adaptar el término en función de sus realidades y necesidades concretas. En este sentido y, desde mi punto de vista, es claro que los países más poderosos como Estados Unidos, aunque incluya temas no tradicionales de seguridad nacional dentro de su respectiva agenda, no dejará de otorgarle un lugar importante a los asuntos militares; mientras que los países menos desarrollados buscarán lo contrario para así poder contar con una visión integral y equilibrada de sus respectivas seguridades nacionales.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 112-113.

⁶⁸ Al concluir el periodo de la Guerra Fría y a la luz de las transformaciones ocurridas, los europeos plantearon el concepto de *seguridad global* según el cual cada región del planeta debe ser capaz de contribuir a la estabilidad del área, al montar su propia estructura de seguridad. Véase *Ídem*.

1.2.4 Luego del 11-S

Hablar de una reconceptualización específica del término seguridad nacional luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos no es una labor sencilla y, al contrario, puede resultar provocador; sin embargo, han surgido algunas tendencias que no contundentes ni precisas, aunque si ilustrativas al respecto.

Ciertamente, los ataques contra las Torres Gemelas y el Pentágono harán arder aún más la hoguera del añejo debate, *grosso modo*, entre tradicionalistas y expansionistas de la seguridad nacional, sobre todo, a partir de los enfoques y tratamientos con que se quiera visualizar la amenaza del terrorismo internacional: como un fenómeno producto de la marginación, pobreza y desesperación de muchos pueblos que, por ejemplo, en el caso de países árabes, ha hecho crecer el fundamentalismo islámico e igualmente el odio contra todo lo que representa el mundo occidental, o bien, como una amenaza sistémica que, por la movilidad de sus células así como por la disposición a utilizar dolosamente los avances tecnológicos, no puede ser combatido con medios convencionales.

El terrorismo internacional, desde luego no es una amenaza que apareció aquel martes 11 de septiembre de 2001 sino que más bien era uno de tantos posibles riesgos que aún antes de que concluyese el periodo de la Guerra Fría ya se tenía contemplado. Sin embargo, la espectacularidad y magnitud de los actos cometidos que causaron no sólo millonarias pérdidas materiales sino sobre todo la muerte de miles de personas inocentes en el país que hasta ese entonces se creía intocable e impenetrable, provocaron inmediatamente que el terrorismo internacional se ubicase en el más alto peldaño dentro de la agenda de riesgos no solamente para la seguridad nacional de los Estados Unidos sino igualmente, y en el mismo grado, para la paz y seguridad internacionales.

La sensación de vulnerabilidad y por supuesto de inseguridad, no nada más

cundieron en la sociedad estadounidense sino también se expandieron al resto de la comunidad internacional aunque en grados muy variados. Lo destacable de todo esto es que, en muchos sentidos, los ataques terroristas del 11-S sirvieron para llenar aquel vacío ideológico que los Estados Unidos enfrentaron al desvanecerse el enemigo comunista y que el cáncer del narcotráfico no pudo cubrir del todo para justificar el liderazgo estadounidense en el sistema internacional y para intervenir cuando fuese “necesario” en el resto del mundo, militarmente o no.

El objetivo de supremacía de los Estados Unidos manejado por otros presidentes anteriores a George W. Bush, no fue modificado por los ataques terroristas, por el contrario, quedó reforzado. Los medios por emplear para combatir al enemigo terrorista son los que sí han sufrido cambios, pues está claro que éste representa un nuevo escenario de conflicto en el que no hay un enfrentamiento abierto *vis a vis* entre Estados, aunque tampoco queda descartada la posibilidad de atacar a países con regímenes que apoyen o patrocinen las redes del terrorismo internacional. Los terroristas son más bien grupos subnacionales que no necesariamente pueden sentirse identificados con un proyecto nacional determinado, de ahí que sus capacidades para hacerse de recursos faciliten la movilidad de sus células y esconderse prácticamente en cualquier parte del mundo hasta que decidan atacar. En este sentido, el papel de la fuerza militar para luchar contra el terrorismo ha cobrado mucha importancia pero no desde una lógica de despliegue tradicional sino más bien sobre la base de los avances tecnológicos de la industria militar estadounidense, que han servido para redefinir las estrategias de combate y defensa en los últimos años.

Pero antes del uso de la fuerza militar desde luego será importante el papel de los organismos estatales de seguridad e inteligencia de los Estados Unidos quienes después de haber fallado para prever y evitar la perpetración de los ataques del 11-S, verán incrementar sus recursos y poderes. Al respecto, se han lanzado muchas señales peligrosas no sólo en los Estados Unidos sino también en

muchos otros países⁶⁹ para justificar sus respectivas políticas aún y cuando supongan la afectación de los más elementales derechos y libertades tanto civiles como políticos. Ante el temor de nuevos ataques terroristas ya se han incrementado, y es de suponer que siga ocurriendo, las operaciones policíacas para espiar conversaciones telefónicas, detener inmigrantes sospechosos por el tiempo que sea necesario sin acusación ni derechos a un juicio legal, controlar los contenidos de Internet y todo lo que se pueda intercambiar en ella, poner fin al secreto bancario, mayores restricciones para el abordaje en los aviones, etc. (restricción de libertades y derechos humanos a favor de la seguridad). Todo ello parece un retroceso incluso para las sociedades occidentales más abiertas y democráticas que no sería posible sin el manejo mediático y político de los efectos del 11-S.

Así pues, hemos venido siendo testigos de una nueva expansión de redes de seguridad para combatir al terrorismo internacional en todos los frentes hasta quedar poco clara la línea divisoria entre la seguridad nacional y la seguridad internacional. En este sentido es muy probable también que en adelante estemos frente a una nueva etapa del proceso de globalización en donde no sólo proseguirá en los ámbitos económico, comercial y financiero aunque un poco más lenta en comparación a la década de 1990, sino también que se pueda consolidar una globalización de seguridad en los términos igualmente dictados por los Estados Unidos. De ser así, cobrarían vigencia los viejos planteamientos de la *Realpolitik* en el sistema internacional, pero serían insuficientes para atender los problemas de seguridad nacional que enfrentan muchos países y que no necesariamente están vinculados de manera directa con el terrorismo internacional. La seguridad nacional de uno, en este caso de Estados Unidos, manejada unilateralmente y enmarcada en un brutal juego de poder luego del 11-S, puede afectar la seguridad de otros y además afectar la estabilidad internacional.

⁶⁹ *Infra*, p. 201.

En términos generales, estas han sido las tendencias desencadenadas tras los atentados en los Estados Unidos; sin embargo, no están totalmente definidas. Por ello, es difícil prever qué tanto pueda durar la lucha contra el terrorismo y en qué términos conforme prosiga el debate en torno a la reconceptualización de la seguridad nacional.

CAPÍTULO 2

LA SEGURIDAD NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

CAPÍTULO 2

La seguridad nacional de los Estados Unidos

El concepto de seguridad nacional tiene una larga historia en los Estados Unidos de América ya que, en términos formales, fue producto de las formulaciones geopolíticas que realizó este país al finalizar la II Guerra Mundial para procurar sus intereses nacionales.

Los Estados Unidos habían logrado consolidar su influencia en el mundo que ya tiempo atrás se venía vislumbrando, pero la existencia de otros actores poderosos suponía lógicamente la aparición de discrepancias en lo que a la organización y conducción del mundo se refiere. Ello quedó constatado en el enfrentamiento con la Unión Soviética pues, en el fondo, se trataba de una lucha por la defensa de ideales y valores, no sólo de intereses. Los Estados Unidos en particular siempre han estado convencidos de haber forjado a lo largo de su historia la mejor forma de gobierno, de desarrollo económico, de impartición de justicia y de consagración de libertades de todo el planeta y, por tanto, no iban a permitir que otros pudiesen poner en peligro esa convicción.¹

¹ Estados Unidos es un país que puede despertar muchas reacciones encontradas, desde la admiración hasta el odio, pasando por la condena y la envidia, debido a su peculiar e interesante desarrollo histórico, que indudablemente ha forjado la idiosincrasia del pueblo estadounidense. Marcados por el espíritu de las Trece Colonias y del sentido de superioridad que se otorgan mediante su Destino Manifiesto, los Estados Unidos se han abrogado para sí mismos el derecho de defender y promover el *American Way of Life*, es decir, los valores de la democracia, del respeto a los derechos humanos y el libre mercado. Para Martin Lipset, Estados Unidos es un país excepcional debido, entre otras cosas, a sus valores universalistas y puritanos que les han permitido obtener éxito económico a lo largo de su historia. Véase, Lipset, Martin, "Un pueblo único en un país excepcional", *El excepcionalismo norteamericano: Una espada de dos filos*, FCE, Trad, Mónica Utrilla, México, 2000, pp. 211-215. Pero además del éxito económico, puede decirse que la fortaleza interna de los Estados Unidos radica en el respeto al estado de derecho que emana de su constitución política y en la funcionalidad de su sistema democrático que ha sabido mantener en equilibrio la división de poderes y afrontar las crisis ocasionales. Esta situación los ha hecho sentirse fuertes y en ejemplo a seguir, por eso la visión de sus valores se ve proyectada en el ejercicio de su política exterior. Llegados a

La Guerra Fría al final resultó ser como veremos en el presente capítulo, una competencia por la hegemonía mundial en donde el desgaste y las contradicciones de la URSS permitieron a los Estados Unidos llamarse victoriosos no sin antes involucrarse durante más de 40 años en todo tipo de conflictos con el objetivo de contener el avance comunista en el mundo. La esfera militar fue la que más se privilegió en ese periodo; sin embargo, un contexto internacional en permanente transformación, impulsó la necesidad de mayor apertura de mercados para competir con otros centros industriales y financieros. Esto propició que los Estados Unidos impulsasen una estrategia integral para fortalecer y consolidar el proceso de globalización económica del cual eran los primeros en beneficiarse. La parte más visible de esta estrategia era la promoción de la democracia y del respeto a los derechos humanos.

El riesgo de enfrentamientos tradicionales entre países paulatinamente iba disminuyendo, pero en cambio iban ganando terreno las amenazas de origen no estatal y que no respetaban las fronteras nacionales. A pesar de ello, se consideró que el aparato de seguridad estadounidense podía enfrentar con eficacia cualquier tipo de peligro que se pudiese presentar. Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 pusieron en entredicho esta suposición y demostraron la vulnerabilidad del país más poderoso del mundo.

La respuesta de la administración de George W. Bush a los hechos del 11 de septiembre inmediatamente se encaminó a reforzar todos los aspectos de la

este punto, es necesario tener en cuenta las políticas de poder, pues éstas nos permiten entender la ambivalencia moral del actuar estadounidense en el mundo a la hora de velar por sus intereses. Henry Kissinger ilustra a la perfección esta afirmación: "Nuestro objetivo, en primer lugar, es apoyar nuestros intereses...con una sana política exterior...No intervenimos en el mundo porque tengamos compromisos, tenemos compromisos porque intervenimos. Nuestros intereses deben dar forma a nuestros compromisos y no a la inversa." Véase, Kissinger, Henry, *La Diplomacia*, FCE, Trad. Mónica Utrilla, México, 1995, p. 705.

seguridad nacional estadounidense surgiendo así la controvertida doctrina de la *acción preventiva*, que más que certidumbre ha llegado a generar una sensación generalizada de inseguridad internacional.

Por todo ello, en el presente capítulo se analizarán los rasgos y elementos esenciales que dieron forma y realidad a su concepto de seguridad nacional y que permitan entender la formulación de las políticas de seguridad nacional de los Estados Unidos, así como sus respuestas en momentos de crisis o al menos de percepción de peligros reales o potenciales.

2.1 Antecedentes

Los Estados Unidos surgieron como país independiente durante la segunda mitad del siglo XVIII, cargando ya desde entonces con una historia tan singular como interesante.

Su proceso de colonización fue distinto en comparación al de las colonias españolas, en gran medida porque los ingleses buscaban reproducir las condiciones de la metrópoli en los nuevos territorios de América, pero dentro de un proyecto que no incluía a las poblaciones indias, por lo cual se encargaron de aislarlos y casi de exterminarlos. Los inmigrantes provenientes de Europa llegaban a las colonias americanas con la esperanza de forjar un mejor futuro; sin embargo desde un inicio tuvieron que hacer frente a las hostiles condiciones del terreno, aunque a decir verdad, supieron adaptarse debido a su espíritu emprendedor y su apuesta por las nacientes ideas capitalistas. En general, eran pobladores de religión protestante con fuertes valores puritanos que fomentaban el trabajo arduo y la racionalidad por eso tampoco tuvieron problema en ir incorporando las teorías del liberalismo político y económico europeas en la construcción de su sistema político y en el desarrollo de su modelo económico.

Así pues, una vez concretado el proceso de independencia de las Trece Colonias se conformó un Estado-nación sobre sólidas bases políticas y económicas que facilitaron la creación de un proyecto enfocado a fomentar el pleno desarrollo del país.

Una de las ventajas iniciales de los Estados Unidos fue su aislamiento geográfico de los centros de poder europeos, ya que esto le mantuvo al margen de los conflictos que surgían entre las potencias de la época, permitiéndole así destinar sus recursos al impulso de las fuerzas productivas. Eventualmente, las necesidades de mayores recursos así como el crecimiento de la población, propiciaron la expansión sobre nuevos territorios, pero desde un inicio evitando algún tipo de

confrontación abierta con los europeos, en especial con la corona española quien a principios del siglo XIX seguía contando con un considerable poder militar.

Era claro que los europeos constituían un obstáculo para los planes de Estados Unidos, por ello aprovecharon el contexto de independencia de las colonias latinoamericanas para empezar a marcar su influencia en el continente mediante la llamada doctrina Monroe.

La doctrina Monroe² era la respuesta estadounidense para confrontar los intereses de los imperios europeos en este hemisferio pero al mismo tiempo reflejaba sus miedos de quedar inesperadamente bajo esa esfera de influencia. Los orígenes se pueden encontrar en la controversia con Rusia por el asunto de la costa noroccidental de América pues los rusos reclamaban ese territorio, desde el estrecho de Bering hasta la línea intermedia de la costa del Pacífico. En 1821, Moscú prohibió a cualquier barco extranjero acercarse a menos de 100 millas de ese litoral a lo cual el gobierno estadounidense se opuso y el entonces secretario de Estado, John Quincy Adams, declaraba que “se adoptaría el principio de que el continente americano ya no está sujeto a nuevos asentamientos coloniales”.³

Paralelamente a este acontecimiento, ocurrían los movimientos de independencia de la mayoría de las colonias españolas en América pero con el antecedente de que las potencias europeas, agrupadas en la Santa Alianza (Rusia, Francia, Austria y Prusia), habían intervenido para poner fin a las revueltas de Nápoles y España en los primeros años de la década de 1820. Los estadounidenses temían que se pudiese presentar una situación semejante en América Latina, sobre

² “América para los americanos” es el contenido más elemental con el que popularmente se conoce a la doctrina Monroe. Desde luego su alcance y trascendencia van más allá de esa simple frase, pues sintetiza la manera en que los Estados Unidos se perciben a sí mismos, sus “compromisos” marcados por el “destino” y claro, su política de poder hacia el exterior pero, en especial, hacia América Latina. Se recomienda la lectura de Perkins, Dexter, “James Monroe. La doctrina Monroe”, en Boorstin, Daniel (comp.), *Compendio histórico de los Estados Unidos. Un recorrido por sus documentos fundamentales*, FCE, Trad. Carlos Ávila, México, 1997, pp. 211-216.

³ *Ibidem*, p. 211.

todo, por parte de España quien tenía la intención de recuperar sus colonias.

Finalmente otra de las pretensiones estadounidenses era el ir apartando a Inglaterra del continente americano debido a la activa presencia de los británicos que se manifestaba en sus fuertes inversiones financieras.

Sería el presidente James Monroe quien retomaría la idea del secretario Quincy Adams y la declararía en ocasión de su mensaje ante el Congreso en el año de 1823 con lo cual desde entonces empezaban a delinearse algunos de los aspectos de la política internacional estadounidense, así como los primeros planteamientos generales sobre su seguridad.

Más adelante surgió un nuevo principio que serviría para la justificación del expansionismo estadounidense: el Destino Manifiesto. En 1845, un editorialista llamado John Louis O'Sullivan le puso rótulo al presuntuoso espíritu de expansión: "Nuestro destino manifiesto es extender el continente que nos fue asignado por la Providencia para el libre desenvolvimiento de nuestros millones que se multiplican cada año."⁴ Esta postura no era más que la vía para asegurar tanto su espacio vital como su espacio para el desarrollo económico interno. La idea era asentarse de costa a costa, del Atlántico al Pacífico, por lo que la guerra con México sucedió en medio de este contexto arrebatando a nuestro país más de la mitad de su territorio original.

Los Estados Unidos fueron creciendo territorialmente pero con ello también sus contradicciones. El tema de la esclavitud provocó profundas divisiones ya que los estados del norte donde la industrialización y el trabajo asalariado avanzaban, ansiaban impedir que la esclavitud se extendiese a los territorios incorporados, mientras que los sureños no estaban dispuestos a perder el trabajo esclavo, su

⁴ Tindall, George y David Shi, *Historia de los Estados Unidos*, TM Editores, Trad. Teresa Niño, Bogotá, 1995, p. 344.

principal fuente de riqueza. La Guerra de Secesión no tardó en estallar y el país parecía desintegrarse ante los estados que iban abandonando la Unión; sin embargo, la lucha resultaba desproporcionada dadas las mayores capacidades financieras y militares de los estados del norte. Fueron 5 años de guerra civil, pero una vez concluida con el triunfo del norte se volvía a poner énfasis en el desarrollo económico de la nación aprovechando las ventajas que ofrecía la era de la Revolución Industrial.

Durante la Guerra Civil, los europeos trataron de sacarle partido a la situación y, en específico, los franceses intentaron establecerse en México mediante la presencia y gobierno del archiduque Maximiliano de Habsburgo. Pero los estadounidenses por supuesto no estaban de acuerdo y decidieron apoyar a Benito Juárez, además de que la doctrina Monroe volvía a relucir. Tiempo después volvería a suscitarse una controversia con Francia debido a que una compañía gala diseñó en una primera etapa lo que sería el Canal de Panamá, por lo cual el entonces presidente Rutherford Hayes tratando de resguardar la zona de influencia, declaró que “todo canal interoceánico debería estar bajo el control estadounidense.”⁵

De este modo y en adelante, los gobernantes de Estados Unidos concentraron todas sus energías para garantizar un destino autónomo a su nación además de que privilegiaron la opción de mantenerse aislados de Europa antes de verse involucrados en cualquier tipo de conflictos que pudiesen resultar desgastantes e infructuosos.

Para la última década del siglo XIX, los Estados Unidos ya podían ser considerados una potencia regional pues su capacidad industrial había crecido considerablemente como para competir frontalmente con otros países más avanzados. Las necesidades de recursos así como de expansión de su mercado internacional finalmente definieron la proyección imperialista estadounidense, la cual quedó de manifiesto al iniciarse la Guerra Hispanoamericana en 1898 contra una

⁵ Perkins, Dexter, *Op. cit.*, p. 213.

debilitada España que seguía defendiendo sus últimos reductos coloniales: Cuba, Puerto Rico y las Filipinas.⁶

El siglo XX iniciaba y con él se multiplicaban los intereses de Estados Unidos más allá de sus fronteras. Centroamérica y el Caribe eran consideradas zonas importantes no sólo por la activa presencia de algunas potencias europeas sino también porque percibía que eran países inestables que podían desestabilizar la región. Desde luego, se buscaba afianzar la hegemonía económica estadounidense en América Latina, por ello, Washington apoyó la secesión de Panamá de la Gran Colombia en 1903 y después arrancó a ésta el arrendamiento del Canal de Panamá. Las injerencias de la Casa Blanca en los asuntos latinoamericanos eran constantes; sin embargo, sería el tema de las deudas de algunos países caribeños y las presiones de sus acreedores europeos lo que facilitaría, por un lado, el intervencionismo estadounidense en toda la región y, por otro lado, a asumir una nueva posición defensiva que sería mejor conocida como Corolario Roosevelt.⁷

Tomando como pretexto la crisis de la deuda de la República Dominicana, el presidente Theodore Roosevelt en 1904 enunció el principio de que:

“...una actuación crónica errónea o la impotencia que se convierte en pérdida general de los vínculos de la sociedad civilizada por parte de un país del hemisferio podría requerir que los Estados Unidos ejercieran un poder policiaco internacional.”⁸

Esto no era más que la extensión de la famosa doctrina Monroe para justificar

⁶ El entonces presidente William McKinley (1897-1901) era partidario del proteccionismo para defender a la naciente industria estadounidense y fue quien diseñó la primera acción imperialista de ese país. Sus pretensiones le llevaron a adquirir otros territorios en el Pacífico como Guam y el entonces reino de Hawaii. Aseguró el dominio sobre Cuba mediante la llamada Enmienda Platt, la cual estipulaba el control de la política exterior de la isla y se reservaba el derecho de establecer bases militares en ese territorio. Esta política imperialista la consolidaría y ampliaría el que fuese su Vicepresidente y futuro presidente, Theodore Roosevelt.

⁷ El primer antecedente lo constituyó el bloqueo naval de Alemania a Venezuela en 1902 para el cobro de la deuda pública al gobierno de Caracas. En ese caso la intervención estadounidense no fue directa, pero influyó para que meses después se concibiese la doctrina del Corolario Roosevelt. Véase, Perkins, Dexter, *Op. cit.*, p. 214.

⁸ *Ibidem*, p. 215.

en adelante las intervenciones estadounidenses en la región y así tratar de prevenir las acciones de sus rivales extracontinentales.⁹

Y mientras todo esto ocurría de este lado del mundo, en Europa se iban presentando reajustes graduales de poder entre las potencias que a fin de cuentas desencadenaron el estallido de la I Guerra Mundial en 1914.

Los acontecimientos en Europa sorprendieron a los estadounidenses pero les parecieron lejanos, por ello el presidente Woodrow Wilson no quiso de ninguna manera involucrarse y optó por refrendar su voluntad aislacionista.

Poco antes de asumir su cargo, Wilson señaló que "...sería una ironía del destino si mi administración tuviera que atender primordialmente asuntos extranjeros."¹⁰ La ironía de Wilson se haría realidad ya que las relaciones con el exterior ocuparían la mayor parte de su atención. Los alemanes se encargaron de provocar a los Estados Unidos a través del controvertido telegrama *Zimmermann*¹¹ y las acciones de guerra submarina en el Atlántico. Entonces surgió el temor de que una victoria de Alemania pudiese significar la instauración del militarismo alemán en Europa e incluso su intervención en América y ello afectase a la seguridad estadounidense.

⁹ La presidencia de Theodore Roosevelt (1901-1909) se caracterizó por el fuerte intervencionismo militar estadounidense en América Latina dentro de lo que se conoció como la política del *Big Stick* o del Gran Garrote y que se enmarcaba dentro de la doctrina del Corolario Roosevelt. Su sucesor, el ultraconservador William H. Taft (1909-1913), decidió modificar esa estrategia a favor de una política de expansión económica y comercial abriendo mercados a través de corporaciones privadas y bancos, inaugurando así el periodo de la llamada *Diplomacia del dólar*. El objetivo principal de esa diplomacia era reducir el intervencionismo militar en América Latina y aplicar políticas más liberales; sin embargo, el resultado a la larga fue el incremento de las injerencias militares de Estados Unidos por motivos económicos.

¹⁰ Tindall, George y David Shi, *Op. cit.*, p. 644.

¹¹ El famoso Telegrama *Zimmermann* fue enviado el 19 de marzo de 1917 por el entonces ministro de asuntos exteriores alemán, Arthur Zimmermann, y pretendía ser una conspiración para unir a México contra los Estados Unidos durante la I Guerra Mundial; sin embargo, los servicios de información británicos interceptaron el mensaje y dieron aviso a los estadounidenses. En ese telegrama se señalaba la posibilidad de una alianza entre Alemania y México con el fin de que si los Estados Unidos entraban a la contienda, México marcharía hacia el norte a cambio de la recuperación de los antiguos territorios arrebatados de Arizona, Nuevo México y Tejas. La pretendida conspiración no se llegó a concretar pero dio cuenta del valor estratégico de la posición geográfica de México. Tuchman, Barbara W., *El Telegrama Zimmermann*, Ed. Grijalbo, México, 1960, pp. 4-10.

La declaración formal de guerra se hizo realidad y los Estados Unidos entraban al conflicto del lado de las potencias aliadas. Este sería el momento que Wilson aprovecharía para acrecentar la influencia estadounidense en el mundo mediante sus Catorce Puntos pues, entre otras cosas, éstos estaban cargados de sus valores liberales que privilegiaban la eliminación de barreras comerciales. El Plan debía servir como base para la paz y, ciertamente, fue un punto de referencia para la celebración de los Tratados de Versalles, aunque quizá lo más importante radicaba en el proyecto de creación de la Sociedad de Naciones, un organismo con la misión de evitar nuevas amenazas, así como garantizar la independencia política y seguridad territorial de países chicos y grandes.

El Congreso estadounidense fue el que al final decidió no ratificar el Tratado de la Sociedad de Naciones, pues entendió que no se obtendría ninguna ventaja además de que no quería que el país comprometiese su política internacional futura ni tener que enfrentar a algún país que agraviase al organismo.¹²

Parecía entonces que los Estados Unidos preferían volver a alejarse de Europa para casi dedicarse exclusivamente a lo que realmente les interesaba: hacer negocios.¹³ Los años venideros serían buenos económicamente hablando, pues las empresas estadounidenses recibieron importantes estímulos y protección de su gobierno; sin embargo, se fue creando un burbuja financiera que no tardaría en estallar a finales de la década de 1920.

La Gran Depresión del 29 tuvo desastrosas consecuencias económicas y sociales para los Estados Unidos¹⁴ aunque al final, las políticas keynesianas del *New*

¹² Garraty, John, "Discurso de la Sociedad de Naciones", en Boorstin, Daniel (comp.), *Op. cit.*, p. 636.

¹³ Luego del fracaso del gobierno de Wilson para que su Congreso aprobase el Tratado de la Sociedad de Naciones, la política gubernamental estadounidense se caracterizó por su sentido conservador para fomentar a las empresas. Las leyes arancelarias de 1927 hasta 1930 elevaron las tarifas a un grado sin precedentes con el propósito de proteger a los fabricantes de ese país. Véase, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, *Reseña de la historia de los Estados Unidos*, Departamento de Estado, Washington, pp. 189-190.

¹⁴ Ya antes de aquel fatídico año de 1929 había millones de personas sin empleo y los únicos que se enriquecían

*Deal*¹⁵ ayudaron a reorganizar la economía de ese país.

Mientras tanto, en la Europa de la post-guerra también se sufrían severos estragos económicos y sociales que fueron alimentando el recelo de los vencidos alemanes lo cual permitió abrir las puertas a la ideología nazista y militarista de Adolfo Hitler.

Al iniciarse la II Guerra Mundial (1939-1945), los Estados Unidos nuevamente volvieron a percibir distante el conflicto y prefirieron no verse involucrados de ningún modo a pesar de ciertas hostilidades por parte de Alemania; sin embargo, serían los japoneses, con su ataque a la base naval de Pearl Harbor, los que determinarían la entrada militar de los estadounidenses a la guerra.

Este nuevo hecho sería crucial para la definición del papel de los Estados Unidos en el mundo pues sus recursos económicos, políticos y militares no sólo ayudarían a inclinar la balanza a favor de sus aliados, sino que también le permitiría erigirse como la mayor potencia mundial. El buen aprovechamiento de la economía de guerra así como los avances científicos, tecnológicos y militares que permitieron la creación del arma más letal hasta entonces conocida (la bomba atómica), le otorgaron una posición hegemónica a los estadounidenses que no tardaría en ser

eran aquellos que tenían inversiones en *Wall Street*. Finalmente, los deseos de ganancias rápidas llevaron a muchos inversionistas a vender masivamente sus acciones lo que produjo aquel *crack* bursátil. Naturalmente, los efectos rebasaron las fronteras estadounidenses y América Latina se hizo más vulnerable: "...no sólo creó a la economía latinoamericana problemas de dimensiones incomparablemente mayores que las que le precedieron; ofreció, además, en las metrópolis el espectáculo de un derrumbe económico acompañado de catástrofe social y crisis política...y pese a la recuperación del capitalismo el mundo ya no volvería a ser el mismo". Halperin, Tulio, *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, 10ª ed., México, 1983, p. 285.

¹⁵ El *New Deal* fue un programa de gobierno del presidente Franklin D. Roosevelt (1933-1945) quien, inspirado en las ideas del economista John M. Keynes, comenzó a gastar fuertes cantidades de dinero en las regiones que más lo necesitaban para crear empleos y de esa manera apoyar al crecimiento del comercio y la industria de su país luego de la crisis del 29.

cuestionada por los soviéticos al no comulgar con sus valores liberales.

Así pues, se iniciaba una nueva etapa en las relaciones internacionales, en donde la confrontación ideológica entre el capitalismo y el socialismo definiría el desempeño de los Estados Unidos para garantizar no solamente su condición de potencia sino también su propia seguridad.

2.2 En el periodo de la Guerra Fría

Una vez concluida la II Guerra Mundial, los vencedores de la contienda se ocuparon de establecer las nuevas reglas del sistema internacional a fin de evitar el estallido de nuevas guerras como las ocurridas durante la primera mitad del siglo XX; sin embargo, las discrepancias sobre el papel que cada potencia ejercería en el mundo condujeron a un nuevo tipo de enfrentamiento que sería mejor conocido como Guerra Fría.

La alianza estratégica entre estadounidenses y soviéticos funcionó durante la guerra en un primer momento debido al objetivo común de derrotar el eje Berlín-Roma-Tokyo. Tampoco hubo problema después en acordar la construcción de un nuevo organismo internacional que sustituyese a la ineficiente Sociedad de Naciones a fin de garantizar la paz y seguridad internacionales. Los puntos divergentes se comenzaron a presentar a raíz de las acciones que los soviéticos llevaban a cabo en los países que iban liberando del yugo nazi para establecer expeditamente regímenes comunistas. Pero lo que sin duda fracturó la unión Estados Unidos-URSS fue la decisión estadounidense de lanzar bombas atómicas sobre Japón, pues manifestó así la convicción y el deseo de convertirse en la mayor y única potencia del mundo.

Aún así, el rompimiento no se presentó inmediatamente ya que como todos, los estadounidenses pedían el regreso de los tiempos de paz y la necesidad de retomar la senda del desarrollo. Por supuesto, el nuevo rol asumido por los Estados Unidos en el escenario internacional exigía la atención de ciertas prioridades y una de ellas era el proceso de reconstrucción de Europa.

Europa había quedado devastada y algunos focos de inestabilidad amenazaban con extenderse, por eso, en marzo de 1947, el presidente Harry S. Truman en una sesión conjunta del Congreso sometió a su aprobación un presupuesto de 400 millones de dólares para ayuda económica a Grecia y Turquía

como una forma de contener el avance comunista¹⁶, pues se consideraba que:

"Es deber de la política de los Estados Unidos apoyar a los pueblos libres que se resisten a los intentos de ser subyugados por minorías armadas o por presiones del exterior...Creo que nuestra ayuda debe ser primordialmente económica y financiera, lo que es esencial para la estabilidad económica y para los procesos políticos ordenados."¹⁷

Esa declaración del presidente es lo que se conoce como doctrina Truman; así se iniciaba formalmente el periodo de la Guerra Fría, en donde la división ideológica entre el mundo capitalista liderado por los Estados Unidos y el bloque socialista encabezado por la Unión Soviética suponía la lucha por la supremacía mundial.

A partir de entonces, los Estados Unidos emprendieron una serie de medidas para garantizar su seguridad nacional, la cual se entendía como la defensa y procuración tanto de sus intereses nacionales como de sus valores a nivel interno y más allá de sus fronteras frente al enemigo comunista.¹⁸

¹⁶ Durante la II Guerra Mundial, Grecia estuvo ocupada por los italianos pero para 1944, cuando Italia se rindió a los Aliados, estalló una guerra civil encabezada por partidarios del comunismo. En el curso de ésta, Inglaterra, considerando imposible el cumplimiento de su compromiso de ayudar al gobierno griego, fue relevada por los Estados Unidos ante el temor de que un régimen comunista se estableciese en ese país. En Turquía ocurrió una situación similar de amenaza de instauración de un gobierno comunista.

¹⁷ Morgenthau, Hans, "George C. Marshall. El Plan Marshall", en Boorstin, Daniel (comp.), *Op. cit.*, p. 710.

¹⁸ Casi inmediatamente después de las rebeliones en Grecia y Turquía, en Asia apareció la amenaza de la expansión comunista cuando estalló la guerra civil de China entre comunistas y nacionalistas. El presidente Truman (1945-1953) envió al entonces Jefe del Estado Mayor, el General George C. Marshall, para tratar de poner término a ese conflicto en específico; sin embargo, la misión fracasó. Los nacionalistas se refugiaron en Taiwán y en el continente comenzaba a emerger un poderoso estado comunista. A partir de entonces, los Estados Unidos concentrarían sus energías y recursos en aislar y acorralar a la URSS para evitar que el comunismo se siguiese extendiendo. La estrategia esbozada fue la firma de alianzas militares en prácticamente todo el mundo, pero también el desarrollo de poderosas armas, sobretodo, nucleares. Uno de los primeros promotores de este rumbo de los Estados Unidos fue George Kennan, quien llegó a ser embajador estadounidense en la URSS durante la década de 1940. Basado en los principios de Morgenthau, Kennan estimaba que el interés nacional es lo que debía mover a la política exterior de los Estados Unidos, fundamentando su teoría de las Relaciones Internacionales en la historia de ese país. Desde luego, la base debía ser una política de poder que fuese guiada, como ya se dijo, por el interés nacional en todo el mundo. Igualmente influyente sería el secretario de Estado, John Foster Dulles (1953-1959) durante la administración del Presidente Eisenhower. Dulles fue uno de los mentores de la preparación del arsenal de armas nucleares de los Estados Unidos como medida disuasoria ante

El término de seguridad nacional se volvería entonces ya de uso común en los discursos estadounidenses y por ello en 1947 se promulgó la Ley de Seguridad Nacional mediante la cual quedaba establecido el Consejo de Seguridad Nacional. Igualmente se creó la Agencia Central de Inteligencia (CIA) no sólo para cumplir funciones de investigación sino también para promover la doctrina de seguridad nacional y actuar en los lugares donde la diplomacia de los Estados Unidos resultaba insuficiente y la acción militar era ilegal e ilegítima.

En este nuevo ambiente generado por la pugna con la URSS, se allanó el camino para iniciar una carrera armamentista sin precedentes en la historia de la humanidad que permitió desarrollar armas aún más destructivas como la bomba de hidrógeno, los cohetes intercontinentales, submarinos accionados con energía nuclear, entre otras más, hasta que llegó el punto en que las propias armas disuadieron el estallido de un nuevo conflicto bélico, pues la aniquilación de todos los contendientes estaba más que asegurada.¹⁹ También se usaron todos los pretextos posibles para justificar ideologías y movimientos un tanto extremistas como fue el caso del llamado *macartismo* nacido de la inspiración del senador conservador

una posible agresión soviética. Véase Nielsen, Jonathan M. (edit.), "What if the United States has not intervened?", *Paths not taken: Speculations on American Foreign Policy and Diplomatic History, Interest, Ideals and Power*, Ed. Praeger, Connecticut, 2000, pp. 115-144.

¹⁹ La aniquilación de los contendientes fue bautizada en los Estados Unidos como *Mutual Assured Destruction* (MAD, por sus siglas en inglés y que en español significa "locura"). La MAD era parte de la política del equilibrio del terror que el secretario de Estado estadounidense, John Foster Dulles, utilizaba para describir las estrategias que las dos superpotencias empleaban en diferentes momentos después de 1945. Su esencia consistía en evitar el estallido de una guerra nuclear ya que ninguno de los dos bandos podría salir con la victoria. Desde luego, al concluir la II Guerra Mundial se consolidó una nueva tecnología de armamentos, la bomba atómica, sin la cual no podría entenderse la lógica de la Guerra Fría. Así, las armas nucleares aseguraban un enorme poder de destrucción pero, por otro lado, llegó el momento en que su suficiente número en manos de estadounidenses y soviéticos y de sus respectivos aliados pasaron a convertirse en un garante de paz o de ausencia de conflicto entre las potencias. Por tanto, el mecanismo que contuvo la tentación de una guerra nuclear fue la disuasión empleada como un instrumento psicológico para hacer ver al adversario que el uso de la violencia (el armamento nuclear) sería respondido con igual o mayor intensidad. Si nos ponemos estrictos, podemos decir que la disuasión no apareció con la invención de la bomba atómica, ya que podemos encontrar su concepción en la obra clásica de Karl von Clausewitz. Para este teórico alemán, la guerra era "la continuación de la política, pero por otros medios", es decir, es un enfrentamiento de voluntades entre Estados quienes acaban valorando los fines a alcanzar y, por tanto, los medios a emplear. Véase, Clausewitz, Karl von, *De la Guerra*, Ed. Labor, Trad. R.W. de Sefaro, Barcelona, 1984, pp. 42-60. El episodio que estuvo por romper la política del equilibrio del terror fue la Crisis de los Misiles en 1962. *Infra*, p. 86.

Joseph R. McCarthy y que permitió en la década de 1950 llevar a cabo una especie de cacería de brujas para destruir a los "enemigos internos" de los Estados Unidos vinculados o simplemente sospechosos de comulgar con los ideales provenientes de la Unión Soviética.²⁰

La dimensión internacional de la seguridad estadounidense sin lugar a dudas fue la que más se privilegió en esta época en su ámbito defensivo-militar aunque también tuvo importancia su aspecto político-económico.

El aspecto político-económico resaltó a raíz de la mencionada doctrina Truman pues de ella se originó el Plan Marshall²¹ bajo los auspicios del entonces secretario de Estado, el General George C. Marshall y por el cual se entregaban importantes sumas de dinero a los países europeos para apoyar el proceso de reconstrucción.

Hacia América Latina también se desprendieron medidas de esta doctrina que quedarían enmarcadas bajo el llamado *Programa del Punto Cuatro*²² cuyo objetivo

²⁰ El *macartismo* fue una ideología y movimiento extremista que tomó el nombre de su inspirador, el senador Joseph R. McCarthy durante los años que van de 1950 a 1954. Éste fue producto más que nada de la paranoia social y política provocada por el comunismo y todo lo que representaba la URSS en contra de los valores e intereses estadounidenses en el mundo. Bajo el periodo del *macartismo* se cometieron toda serie de abusos contra sospechosos de ser o de congeniar con los ideales comunistas. Aunque al mismo tiempo, "...un sector importante del Partido Republicano emprendió una campaña no menos agresiva, con la doble intención de rivalizar con McCarthy y de manejar el anticomunismo como arma electoral contra los demócratas." Tindall, James y David Shi, *Op. cit.*, pp. 834-835.

²¹ El Plan Marshall se formuló en el discurso que el entonces secretario de Estado de los Estados Unidos, el General George C. Marshall, pronunció en el inicio de cursos de la Universidad de Harvard el 5 de junio de 1947. El Plan se desprendía de la ya mencionada doctrina Truman como parte de una estrategia general para contener el avance comunista a partir de la reconstrucción de Europa Occidental con financiamientos y recursos directos que se aplicarían en los años siguientes. Morgenthau, Hans, en Boorstin, Daniel (comp.), *Op. cit.*, p. 710.

²² El Programa del Punto Cuatro igualmente se desprendía de la doctrina Truman y surgió durante el discurso de la toma de posesión de Harry S. Truman el 20 de enero de 1949 luego de haber conseguido su reelección. La idea era poner a disposición de los países latinoamericanos la tecnología estadounidense así como programas de asistencia técnica y otorgamiento de créditos para tratar de aliviar las dificultades de América Latina. En un principio, no despertó mucha atención y el Congreso dedicó largas sesiones para su discusión, pero finalmente en junio de 1950 fue aprobada la Ley de Desarrollo Internacional y se aplicaron algunos fondos para financiar el primer año del Programa. Cuando se inició el Programa del Punto Cuatro, el gobierno estadounidense no se propuso destinar grandes sumas de capital de las arcas públicas, sino que esperaba la aportación de capital

era poner a disposición de las regiones subdesarrolladas los avances tecnológicos y el progreso industrial estadounidense y que, en la década de 1960, daría paso al proyecto de la *Alianza para el Progreso*.²³ Desde luego, la ayuda tenía otras intenciones, referidas a la construcción de diques para contener el avance comunista en la región, ya que su sombra se había apostado a unos cuantos kilómetros del territorio estadounidense con el estallido de la Revolución Cubana a mediados de la década de 1950 y la toma del poder por Fidel Castro a fines de 1959.

El aspecto defensivo-militar resaltó no sólo por las enormes cifras presupuestales para apoyar la carrera armamentista sino también por los variados esfuerzos estadounidenses para establecer alianzas militares en el mundo. De ello, el resultado fue la creación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)²⁴, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)²⁵, un pacto de

privado. Pero la respuesta no fue lo que se esperaba y el gobierno solamente aportó fondos por alrededor de 2000 millones de dólares en los primeros años, insuficientes para la necesitada región latinoamericana. Véase, Feis, Herbert, "Harry S. Truman. El Programa del Punto Cuatro", en Boorstin, Daniel (comp.), *Op. cit.*, pp. 715-721.

²³ La Alianza para el Progreso fue creado por iniciativa del Presidente John Fitzgerald Kennedy (1961-1963) en agosto de 1961 para promover el desarrollo económico en América Latina pero, desde luego, para detener el avance del comunismo en la región tras el triunfo de la Revolución Cubana. Impulsada en la Conferencia de Punta del Este, Uruguay, fue suscrita por todos los miembros de la OEA, con excepción de Cuba. La idea era crear una especie de Plan Marshall latinoamericano sobre la base de 18 000 millones de dólares con que contaba originalmente la Alianza. Naturalmente despertaba suspicacias por las posibles injerencias estadounidenses en los asuntos latinoamericanos. Al final de cuentas, no se consiguió el desarrollo económico planeado y en cambio sirvió para reforzar algunos regímenes dictatoriales en América del Sur. Sepúlveda, Cesar, "Reflexiones sobre la Alianza para el Progreso", *Foro Internacional*, Vol. 8, Núm. 1, Julio-septiembre 1967, México, pp. 68-79.

²⁴ En septiembre de 1947 se firmó el Tratado de Río entre 21 países del continente americano para establecer el compromiso de ayuda recíproca en caso de agresión por parte de alguna potencia extracontinental. El TIAR fue también parte de la estrategia estadounidense para crear un bloque contra la expansión del comunismo en América Latina y, por ello, en 1962 Cuba fue expulsada de la Organización de Estados Americanos (OEA). El mayor cuestionamiento de esta organización defensivo-militar se produjo durante la Guerra de las Malvinas, pues los Estados Unidos apoyaron al Reino Unido y no a la Argentina como debía ser, de acuerdo a lo estipulado por el Tratado. Véase Montero, Carlos, "El conflicto de las Islas Malvinas: su papel en la política exterior argentina y en el contexto mundial", *Estudios Internacionales*, Núm. 60, octubre-diciembre de 1982, Santiago de Chile, pp. 361-370. El fin de la Guerra Fría hacía necesario un replanteamiento del TIAR, pero Estados Unidos por supuesto no tenía interés alguno en llevarlo a cabo. Así, en 2001 México decidió denunciar el Tratado de Río, pero hasta el 2002 se desvincularía de éste. *Infra*, p. 217.

²⁵ La OTAN es un organismo de carácter militar creado el 4 de abril de 1949 en respuesta a los temores que infundía en Europa y en los Estados Unidos las políticas de la URSS. Los primeros firmantes fueron Bélgica, Reino Unido, Canadá, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal y Estados Unidos. Posteriormente, se adhirieron Grecia y Turquía en 1952, la República Federal de Alemania en 1955, España en 1982, la Alemania reunificada en 1990 (reemplazando a la anterior Alemania Occidental) y

seguridad mutua con Japón²⁶, la Organización del Tratado del Sudeste de Asia (SEATO²⁷, por sus siglas en inglés), el Pacto de Bagdad o CENTO²⁸, el Tratado del ANZUS²⁹ (por sus siglas en inglés) con Australia y Nueva Zelanda y, finalmente, el Acuerdo del Comando para la Defensa Aeroespacial de Norteamérica, mejor conocido como NORAD³⁰, por sus siglas en inglés.

Hungría, Polonia, República Checa, Rumanía y Eslovenia en 1999; estos últimos cinco, antiguos integrantes del Pacto de Varsovia. Véase, *Infra*, p. 94. Su razón de ser (original) disminuyó a partir de la década de 1990, con el derrumbe de la URSS, las transformaciones de la Europa Oriental, la reunificación alemana y la disolución del Pacto de Varsovia; sin embargo, la OTAN siguió manteniendo su carácter protector de Europa Occidental tras los nacionalismos que se comenzaron a desatar en algunos países que anteriormente formaban parte de la órbita soviética. Por ello, tuvo participación en la Guerra de Yugoslavia y posteriormente en la de Kosovo. El fin de la Guerra Fría obligó a la OTAN a revisar su estructura y organización. Desde entonces, uno de los mayores debates ha sido el papel de la Alianza Atlántica de cara a la plena consolidación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea y las repercusiones en la relación con los Estados Unidos; algo que estará por verse en los siguientes años. Véase, Smith, Martin A., y Timmins Graham, "Whose Europe?, Whose Security?", *Uncertain Europe. Building a New European Security Order?*, Smith, Martin A., y Timmins Graham (eds.), Routledge Inc., Nueva York, 2001, pp. 247-276.

²⁶ La alianza de seguridad entre Estados Unidos y Japón se formalizó con la entrada en vigor del Tratado de Seguridad y Cooperación Mutua el 23 de junio de 1960. Conforme al Tratado, Japón debía albergar a batallones del ejército estadounidense, la mayoría de los cuales se instalaron en la base de Okinawa. Esta Alianza se convirtió en el pilar de la defensa de Japón y de la estrategia estadounidense de seguridad en el este de Asia. Morimoto, Satoshi, "The Security Environment in East Asia. Toward a True Alliance", *Restructuring U.S.-Japan Relations*, en Mochizuki, Mike (ed.), Brookings Institution Press, Washington, 1997, pp. 83-95. En la actualidad sigue vigente, pero está en proceso de revisión.

²⁷ El llamado Pacto de Manila fue firmado el 8 de septiembre de 1954 y permitió la creación de la Organización del Tratado del Sudeste de Asia, institución con el objetivo de defensa y auxilio mutuo. Los miembros fundadores fueron Australia, Francia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Pakistán, Filipinas, Tailandia y Estados Unidos. A diferencia de la OTAN, el Tratado no obligaba a los países miembros a ayudar a otro país del Pacto que fuese amenazado militarmente. Francia abandonó su participación en 1967 y Pakistán en 1972. Tras la retirada estadounidense de Vietnam y el triunfo comunista en Indochina en 1975, la SEATO perdió casi toda su influencia, siendo disuelta por mutuo acuerdo de las partes que permanecían en ella el 30 de junio de 1977. Véase, Plano, Jack C. Y Roy Olton, *Diccionario de Relaciones Internacionales*, Ed. Limusa, Trad. José Meza Nieto, México, 1979, p. 111.

²⁸ El Pacto de Bagdad fue una alianza militar en la zona del Medio Oriente que surgió en 1955 entre Irak y Turquía y al que no tardarían en unirse Pakistán, Irán e Inglaterra para impedir el avance comunista en la región. *Ibidem*, pp. 110-111.

²⁹ El Tratado de Seguridad de Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos se firmó en 1951 y obligó a los signatarios a reconocer que un ataque armado en el área del Pacífico contra cualquiera de ellos podría poner en peligro la paz y la seguridad de los otros, por lo que sería necesaria la intervención armada conjunta. En 1954 pasaron a formar parte de la SEATO y en la actualidad continúa teniendo vigencia. Véase, Bercovitch, Jacob, *ANZUS in crisis: Alliance Management in International Affairs*, St. Martin's Press Inc., Nueva York, 1988, pp. 5-48, 144-176.

³⁰ El Comando para la Defensa Aeroespacial de Norteamérica (NORAD, por sus siglas en inglés) es una organización militar de carácter binacional establecida formalmente en mayo de 1958 por Canadá y los Estados Unidos con el fin de supervisar y defender el espacio aéreo de la región de Norteamérica. Los primeros antecedentes del NORAD se remontan al Acuerdo Mutuo de Asistencia que Estados Unidos y Canadá acordaron en tiempos de la II Guerra Mundial mediante lo que se conoció como el *Acuerdo de Ogdenshurg*. Los cuarteles generales del NORAD se encuentran en la Base Paterson de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos en Colorado.

La primera prueba que verdaderamente puso caliente a la Guerra Fría fue la Guerra de Corea pues la región se encontraba acechada desde que los comunistas chinos llegaron al poder. Los Estados Unidos no se podían mantener al margen y apoyaron decididamente a los coreanos del sur hasta que el General Eisenhower logró concretar una tregua, aunque ello no impidió la creación de un poderoso estado comunista en el norte de la península.

Superada la Guerra de Corea, los Estados Unidos siguieron manteniendo la guardia en alto para combatir vigorosamente al enemigo comunista bajo el escudo de su Doctrina de Seguridad Nacional y de esa manera evitar que se siguiese extendiendo a otros países.

Toda tentativa revolucionaria, cualquier propuesta reformista e incluso todo movimiento social era considerado una maquinación de los soviéticos, por ello se

Está basado en el llamado *Sistema de Alerta del Norte (North Warning System, NWS)* el cual proporciona la vigilancia de las rutas potenciales de ataque del espacio aéreo a través de la zona del Ártico. El *NWS* consta de 15 radares de largo alcance repartidos entre Alaska y Canadá, así como 39 radares de corto alcance entre Alaska, Canadá y la costa norte de los Estados Unidos. En la actualidad, el NORAD continua en plena vigencia y desde su constitución ha recibido 8 renovaciones, de las cuales 3 (1975, 1981 y 1996) han servido para revisar sustancialmente el texto básico del acuerdo. Véase, Crosby, Ann D., *Dilemmas in defense decision-making: Constructing Canada's role in NORAD 1958-96*, St. Martin Press Inc., Nueva York, 1998, pp. 1-15, 56-85. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 naturalmente reabrieron el debate sobre el futuro de esta Alianza, pero para más detalle, véase, NORAD, 2003, "NORAD's Perspective", [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.norad.mil/>> [Consultada el 12-08-2003]. Ver también, Comando Canadiense adscrito al NORAD, Fecha desconocida, "Organization", [web en línea] Disponible desde internet en: <http://www.airforces.forces.gc.ca/organization2_e.htm> [Consultada el 12-08-2003].

apoyó al golpe de estado que derrocó al presidente Jacobo Arbenz de Guatemala en 1954. Otra situación que no tardaría en presentarse fue el inicio de la Revolución Cubana que pretendía poner fin a la dictadura de Fulgencio Batista. Su líder, Fidel Castro, una vez instalado en el poder inició una serie de expropiaciones y reformas sociales claramente respaldadas por la URSS. El gobierno de John F. Kennedy secretamente apoyó la invasión de Playa Girón que finalmente no logró su cometido de derrocar al régimen cubano.

En 1962 se presentó la llamada Crisis de los Misiles luego de descubrirse el envío e instalación de cohetes soviéticos en la isla que podían alcanzar fácilmente al territorio estadounidense. Este incidente estuvo a punto de desatar la mayor contienda entre las dos potencias, pero al final concluyó con el desmantelamiento de las bases soviéticas en Cuba y la imposición de un embargo económico que pretendía desgastar a ese gobierno isleño.

Poco después, en el resto de América Latina vendría el tiempo de las dictaduras militares que fueron abierta o implícitamente apoyadas por los Estados Unidos, como fue con los casos de Chile, Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia. Igualmente se establecieron programas de asistencia militar así como formación de altos mandos militares para *adoctrinarlos*, en su mayoría, en la tristemente célebre Escuela de las Américas.³¹

³¹ La Escuela de las Américas (*School of the Americas*, SOA, por sus siglas en inglés), se estableció en 1946 en la zona del Canal de Panamá como un centro de formación militar en donde Estados Unidos entrenó a varias generaciones de militares de América Latina. Producto de la Guerra Fría e instrumento de la Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos preparaba a los militares para enfrentar la amenaza comunista en la región con tácticas como la tortura, el chantaje, desapariciones, etc., lo que ayudó al mantenimiento de algunas dictaduras sudamericanas. Por la Escuela de las Américas pasaron, entre otros, el ex dictador panameño Manuel Noriega, los generales argentinos Roberto Viola y Leopoldo Galtieri, el ex presidente boliviano Hugo Bánzer, etc. Después de 1984, considerando los Acuerdos Torrijos-Carter, la Escuela fue transferida a Fort Benning, en el estado de Georgia. Finalmente fue clausurada por Bill Clinton en el año 2000 pero reabierta más tarde con el nombre de Instituto de Defensa para la Cooperación de la Seguridad Hemisférica. Véase, EFE, ANSA, "Cierran Escuela de las Américas", *El Universal*, miércoles 13 de diciembre de 2000, Año 85, Núm. 30 551, México, p. A1.

Durante la Guerra Fría, el frente que verdaderamente fue traumático para los Estados Unidos fue la Guerra de Vietnam, pues desde un inicio subestimaron el poder del Vietcong y el apoyo que recibían de los soviéticos. El conflicto duró mucho más de lo planeado y cada año que pasaba suponía mayores costos económicos y de vidas humanas así como el incremento del descontento de la opinión pública estadounidense.

El presidente Richard Nixon consciente del desgaste que representaba Vietnam reorientó las políticas estadounidenses para negociar la retirada gradual de sus tropas. Su argumento era que:

“Los Estados Unidos participarían en la defensa y el desarrollo de sus aliados y amigos, pero la nación no podía ni iba a concebir todos los planes, idear todos los programas, ejecutar todas las decisiones ni echarse a costas toda la defensa de las naciones libres del mundo. Se daría ayuda cuando ello significase una verdadera diferencia y cuando se considerase que fuese en provecho de Estados Unidos.”³²

Ese cambio propuesto por Nixon no fue rápido, pero tenía como objetivo principal evitar nuevos desastres para los Estados Unidos como el de Vietnam. De ahí que, junto con su secretario de Estado, Henry Kissinger, buscase fomentar un ambiente de distensión y bajar la intensidad de la Guerra Fría.³³

La reorientación estadounidense también fue notoria en los intentos por mejorar las relaciones con los países comunistas, aunque aprovechando las diferencias de los chinos con la URSS. A Moscú, Nixon realizaría una visita para sostener conversaciones con Leonid Brezhnev, logrando la suscripción del primer

³² Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, *Op. cit.*, pp. 189-190.

³³ Kissinger en especial trató de ser un activo mediador entre el conflicto de Israel y los países árabes ya que reconocía el poder de las naciones islámicas así como la dependencia estadounidense del petróleo de Medio Oriente. Por ello, Kissinger emprendió la llamada *Diplomacia de Lanzadera*, es decir el incansable ir y venir entre El Cairo y Tel Aviv.

Tratado para la Limitación de Armas Estratégicas (SALT, por sus siglas en inglés) por el cual se comprometieron a limitar la construcción de sistemas de cohetes balísticos.³⁴

La administración demócrata de Jimmy Carter bajaría la intensidad del aspecto militar pero no dejaría de lado la reformada doctrina de seguridad nacional. Daría ahora especial impulso a la defensa de los derechos humanos y a la antigua promoción de la democracia dentro de una estrategia general para hacer llegar los valores estadounidenses al resto del mundo.

Las tensiones en Medio Oriente que repercutieron en el suministro de petróleo y la posterior crisis de los rehenes de Teherán llevaron al gobierno de Carter a emprender un decidido activismo en el escenario internacional. Pero sería la invasión soviética a Afganistán lo que volvería a subir el tono de la Guerra Fría y Carter lanzaba sus advertencias:

"Todo intento por apoderarse del área del Golfo Pérsico sería rechazado por el uso de cualesquiera medios necesarios, incluso la fuerza militar. Estableció un embargo de productos a la Unión Soviética, reinstuyó el reclutamiento militar, pidió al Senado que aplazara toda consideración del SALT II, llamó al Congreso para que sancionara acciones secretas de la CIA y lanzó un boicoteo (sic) a las olimpiadas de Moscú."³⁵

El debilitamiento económico relativo de los Estados Unidos así como la percepción del mal manejo en los asuntos internacionales, llevaron a los republicanos al poder. Ronald Reagan desde el inicio de su campaña electoral prometió devolver la grandeza a su país:

"Los Estados Unidos...siguen siendo el país más grande del mundo. Tenemos el talento, tenemos la conducción, tenemos la imaginación. Ahora lo que

³⁴ Tindall, George y David Shi, *Op. cit.*, p. 934.

³⁵ Commager, Henry y William Leuchtenburg, *Breve historia de los Estados Unidos*, FCE, Trad. Odón Durán, México, 1987, p. 655.

necesitamos es el liderazgo.”³⁶

El plan consistía en realizar profundas reformas al aparato estatal con lo cual se daba inicio a la etapa plena del neoliberalismo. El problema inmediato por resolver era el económico, por lo tanto se decidió a recortar rubros del gasto social e impulsar una reforma tributaria general para estimular al sector privado; sin embargo, como el objetivo principal era recuperar la supremacía estadounidense en el mundo, se inició una etapa para modernizar las fuerzas armadas, lo cual se vio reflejado en los constantes incrementos del presupuesto de defensa.³⁷

Las medidas de Reagan en el ámbito militar decían justificarse en el supuesto vacío que se venía generando respecto a la URSS, además de considerar que todos los problemas del mundo los originaban los soviéticos. Lejos estaban de vislumbrar la debilidad creciente del bloque soviético y su inminente derrumbe.

El proyecto más controvertido de la administración de Reagan sin duda alguna fue su Iniciativa de Defensa Estratégica (*SDI*, por sus siglas en inglés) que popularmente sería conocida como Guerra de las Galaxias. La meta era crear una especie de escudo contra cualquier posible ataque de cohetes mediante la construcción de un sistema defensivo operado desde satélites espaciales y usando las tecnologías más complejas. Desde luego, Moscú se oponía totalmente pero su

³⁶ Tindall, George y David Shi, *Op. cit.*, p. 946-947.

³⁷ La administración Ronald Reagan aceleró enormemente los gastos de defensa que modestamente comenzaron durante el gobierno de Jimmy Carter. “Las asignaciones para defensa se incrementaron durante seis años, dos veces más que en cualquier otro periodo de paz y el gasto militar más del doble entre los años fiscales 1980-1986. Esto hizo posible la modernización intensa de las fuerzas estratégicas (...MX, B-1, misiles crucero, bombarderos furtivos, Trident II, misiles D-5...); la expansión de la Armada y el despliegue sustancial de fuerzas en el Océano Índico y, eventualmente, en el Golfo Pérsico; una rápida asignación de tanques y aeronaves tácticas...” Véase, Huntington, Samuel P., “Coping with the Lippmann Gap”, *Foreign Affairs*, Vol. 66, Núm. 3, *Council of Foreign Relations*, Nueva York, 1988, p. 459. Eventualmente, los gastos de defensa del gobierno de Reagan afectaron a las cuentas públicas estadounidenses que se vio reflejado en el balance de la cuenta corriente, la cual “...tenía un superávit de 6 900 millones de dólares en 1981 y un pequeño déficit de 8 700 millones de dólares en 1982, disparándose el déficit a casi 140 000 millones de dólares en 1986 y cerca de 160 000 millones de dólares en 1987.” Véase, Huntington, Samuel P., “The U.S.-Decline or Renewal?”, *Foreign Affairs*, Vol. 67, Núm. 2, *Council of Foreign Relations*, Nueva York, invierno 1988-1989, p. 78.

entonces manifiesta debilidad no le permitía emprender una renovación de su maquinaria militar. Por ello, buscó bajar la intensidad de las tensiones entre Washington y Moscú, y ambos mandatarios llegaron a reunirse en algunas ocasiones para acordar convenios culturales y científicos así como manifestaciones sobre la limitación de armas.³⁸

En cuanto a los países del llamado Tercer Mundo, la Casa Blanca optó por aplicar estrategias de conflictos de baja intensidad³⁹, sobre todo en Centroamérica, por considerar que la seguridad de los Estados Unidos se encontraba amenazada por la revolución Sandinista de Nicaragua y las acciones de los comunistas salvadoreños apoyados por los gobiernos cubano y soviético. La respuesta fue el financiamiento y envío de armas a los contra-revolucionarios nicaragüenses así como operaciones militares realizadas al margen de la ley en el episodio confuso conocido como Irán-Contras.⁴⁰ En la zona del Caribe se vislumbró que el peligro podría desbordarse desde la pequeña isla de Granada ante la llegada de un gobierno

³⁸ Tindall, George y David Shi, *Op. cit.*, p. 962.

³⁹ El Conflicto de Baja Intensidad (*Low Intensity Conflict*, LIC, por sus siglas en inglés) es una doctrina militar que ha sido ampliamente desarrollada en los Estados Unidos. Se ubica en el extremo más bajo del espectro del conflicto, cuyo punto intermedio es la guerra convencional y su cúspide la guerra nuclear total. En el marco de la contención del comunismo en la era Reagan y de la necesidad de enfrentar lo que se concebía como nuevos retos a la seguridad estadounidense, el LIC fue diseñado como una guerra prolongada de desgaste que, sin abandonar la posibilidad de una invasión, manejaba una perspectiva más amplia para enfrentar los conflictos en el llamado Tercer Mundo. El LIC se ha manejado en torno a cuatro ejes básicos: contrainsurgencia, reversión de procesos, antiterrorismo y combate al narcotráfico. Combina no solamente elementos militares, sino también políticos, económicos, psicológicos, de inteligencia y de control de la población. Las formas del LIC son variadas pues se asocian con situaciones de inestabilidad, contención agresiva, conflictos militares cortos, antiterrorismo, guerra de guerrillas, insurrecciones, guerras no convencionales, guerra psicológica, operaciones paramilitares, apoyo a golpes de Estado, por mencionar algunos. Su operación además requiere de Fuerzas de Operaciones Especiales (FOES) y de Fuerzas de Despliegue Rápido (FDR) a fin de que puedan tener movilidad y rapidez. Véase, Bermúdez, Lilia, "La Guerra de Baja Intensidad: sus contenidos y su imposición en Centroamérica", *Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica*, Siglo XXI Editores, 2a ed., México, 1988, pp. 74-90.

⁴⁰ El caso de los Irán-Contras fue conocido popularmente como el *Irangate* durante la presidencia de Ronald Reagan. A la luz pública salió que desde el Consejo de Seguridad Nacional se registró una triangulación en el comercio de armas con Irán, mediante el que se buscaba financiar el movimiento de los contra-nicaragüenses que luchaba contra el gobierno sandinista. El escándalo tenía que ver con la denuncia de que se estaban utilizando medios ilegítimos para financiar una política que el Congreso estadounidense no decidió aprobar. Las investigaciones de la Comisión Tower se centraron entonces en un teniente coronel de los Marines, Oliver North, quien cumplía funciones de segundo nivel en el Consejo de Seguridad Nacional y estaba vinculado al caso. Es así como Oliver North asume la responsabilidad por una decisión política que parecía escapar de su nivel de decisión, sin que Reagan se viese seriamente afectado. Véase, Claro, Elsa y Juan Marrero, "Pulpito o Tribuna", *Ocaso de un mito. El Irangate: Historia de un escándalo*, Ed. Política, La Habana, 1989, pp. 282-290.

izquierdista por lo que se decidió invadir ese micro-Estado.⁴¹

En la guerra de Irán-Irak también hubo injerencia estadounidense por debajo del agua, pues al considerar que el fundamentalismo iraní era la mayor amenaza en la región se decidió canalizar ayuda a Irak.⁴²

Estos fueron los años en que también se vislumbró al narcotráfico como una amenaza para la seguridad nacional de los Estados Unidos, declarado así en 1986. Esto también serviría de pretexto para lanzar su cruzada internacional contra el tráfico ilícito de drogas y así poder tener mayor injerencia y presión en los asuntos de los países en vías de desarrollo.

Ante este nuevo contexto, se inició una revisión de las capacidades estratégicas estadounidenses para hacer frente a los nuevos retos internacionales, siendo la ocupación de Panamá para detener al Presidente y General Manuel Antonio Noriega en el año de 1990 “la primera acción combinada de las nuevas fuerzas armadas norteamericanas [en donde] participan: Army, Navy, Marines, Inteligencia y Fuerza Aérea coordinados por elementos de tecnología controlados desde el espacio exterior.”⁴³

Los reajustes graduales del escenario internacional así como las propias

⁴¹ La invasión a Granada se produjo por la aparición del fantasma de la amenaza comunista en esa isla, pues había arribado al poder un gobierno izquierdista y admitió a trabajadores cubanos para construir un nuevo aeropuerto además de haber firmado acuerdos con varios países del bloque soviético. Hacia octubre de 1982, un consejo militar aún más radical tomó el poder y los Estados Unidos decidieron invadir la isla bajo el pretexto de sacar a unos estudiantes estadounidenses que permanecían en ese lugar. Tindall, George y David Shi, *Op. cit.*, pp. 959-960.

⁴² En 1983, el gobierno de Ronald Reagan ignoró la evidencia de la existencia de armas en Irak de acuerdo a documentos desclasificados del Archivo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (NSA, por sus siglas en inglés). Igualmente quedaron revelados al menos dos encuentros de Donald Rumsfeld, entonces enviado especial de Reagan, con Saddam Hussein. El temor de Estados Unidos era que, luego de la revolución islámica de Irán y de la posterior guerra Irán-Irak, la rama antiestadounidense del Islam se diseminase por la región. Carreño, Jose, “Irak 20 años después”, *El Universal*, Sábado 8 de marzo de 2003, Año 87, Núm. 31 181, México, p. A2

⁴³ Garduño, Guillermo, “Estados Unidos de América, de la Seguridad a la Incertidumbre”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 98, INAP, México, 1998, p. 85.

debilidades y contradicciones de la URSS le llevaron al colapso, poniendo así fin a más de 40 años de Guerra Fría. Los Estados Unidos decían salir victoriosos y desde entonces tratarían de asegurar y diseñar un mundo en donde sus valores democráticos, de respeto a los derechos humanos y a favor del libre comercio, se convirtiesen en el eje del nuevo escenario mundial que se iba abriendo paso.

2.3 Tras el fin de la Guerra Fría

El año de 1989 marcó el inicio del fin del mundo bipolar luego de la caída del Muro de Berlín. El simbolismo de este suceso quedaría rebasado por los posteriores acontecimientos que acabarían por colapsar, dos años más tarde, a la alguna vez poderosa Unión Soviética.

El mundo entonces fue testigo de cambios que pocos años atrás se pensaban imposibles e inimaginables, pero pronto comenzarían a surgir renovadas esperanzas de paz bajo el liderazgo del país que decía alzarse con la victoria de la Guerra Fría: los Estados Unidos.

La URSS, por un cúmulo de contradicciones internas y de desgaste acumulado, sucumbió y con ella también se vino abajo la vieja utopía del comunismo, situación que fue ampliamente aprovechada y manejada para hacer ver, o al menos creer, que los valores de la cultura política estadounidense, entiéndase libertad, justicia, democracia, progreso y respeto de los derechos humanos, eran la mejor alternativa para todas las naciones.

Para esa época, el fortalecimiento del proceso de globalización económica y del modelo neoliberal promovidos por los Estados Unidos facilitaron la puesta en vigor de reformas políticas y económicas, principalmente en los países del llamado hasta entonces Tercer Mundo, pero también influyeron para desgastar aún más las estructuras soviéticas. Por supuesto, no se puede minimizar el papel desempeñado por Mikhail Gorbachev, pues sin la reestructuración económica (*perestroika*) y sin la apertura política (*glasnost*) no se podrían entender los cambios del bloque oriental.

Las fuerzas desencadenadas en los países bajo la influencia soviética propiciaron la caída de los viejos regímenes autoritarios en rápida sucesión, mientras que en las repúblicas que conformaban la URSS surgieron aspiraciones de autonomía e independencia plena. Sin embargo, la ola del cambio comenzó a crecer

tanto que llegó el momento en que todo se salió de control y se volvió turbulento hasta complicarse aún más con el nacimiento de reivindicaciones étnicas y culturales en muchos de los países que se desintegraban de la antigua URSS o en los de reciente formación. De esa manera quedaba en evidencia la complejidad de la nueva era, pues mientras dominó la visión bipolar en las relaciones internacionales se contuvieron y subestimaron muchos de los problemas de la periferia ya fuese por una u otra potencia.

Poco a poco se iban dispersando los vientos de esperanza con que inició la década de 1990 pues, ante los nuevos escenarios de inestabilidad, aparecerían nuevos actores y nuevas amenazas pero de origen diverso y multifacético que escapaban de la lógica tradicional de enfrentamientos entre Estados.

La posibilidad de un ataque militar masivo de la Unión Soviética sobre los países de Europa Occidental o a regiones de Asia paulatinamente iba desapareciendo ya que el Pacto de Varsovia⁴⁴ también se encontraba agonizante mientras la OTAN se fortalecía con la Alemania ya reunificada. A pesar de ello, la mayor preocupación que comenzó a asomarse fue la posibilidad de que la maquinaria bélica soviética, incluidos sus armamentos nucleares, pudiesen caer en manos de países hostiles (*rogue states*, por su denominación en inglés) o en grupos sub-nacionales, especialmente terroristas, que no dudarían en usarlas como armas de destrucción masiva.

Lógicamente, los Estados Unidos consideraban que debían estar preparados

⁴⁴ El Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua fue el nombre oficial con que se conoció al Pacto de Varsovia. Esta alianza militar surgió el 14 de mayo de 1955 con la firma del acuerdo por parte de Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, la entonces República Democrática de Alemania, Hungría, Rumania, Polonia y la URSS. Su objetivo principal era contrarrestar a la OTAN. Para finales de la década de 1980 esta alianza se encontraba debilitada por las transformaciones políticas que venían ocurriendo en la Europa Oriental y, posteriormente, por la reunificación de Alemania en octubre de 1990. Finalmente, en septiembre de 1991, los miembros que aún permanecían acordaron su disolución. Véase, Plano, Jack C, y Roy Olton, *Op. cit.*, pp. 111-112.

para afrontar cualquier reto futuro y , como quedó dicho, decidieron usar a Panamá⁴⁵ como el primer escenario para probar sus nuevas modalidades de reacción. Pero el verdadero y primer gran embate de la post-guerra fría no tardaría en presentarse al estallar la llamada Guerra del Golfo Pérsico.

Un antiguo aliado de la Casa Blanca, el dictador iraquí Saddam Hussein, se aventuró a invadir el pequeño pero rico emirato de Kuwait en agosto de 1990. Tal acción iba más allá de la invasión en sí, pues suponía una afectación directa a los intereses estadounidenses por la cuestión del suministro de petróleo, además de que existía el riesgo de que el conflicto se extendiese a toda la zona del Medio Oriente.

El entonces mandatario George Bush padre condenó inmediatamente la agresión, al igual que en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se presentaba una moción unánime de condena contra Irak.⁴⁶ El resto de la comunidad internacional reaccionó en el mismo sentido lo cual facilitó la construcción de una amplia alianza internacional en los frentes político y militar que habría sido improbable en el periodo de la Guerra Fría.

La famosa *Operación Tormenta del Desierto*⁴⁷ logró su cometido de derrotar al ejército iraquí; sin embargo, los hechos más significativos que resaltaron con esta

⁴⁵ *Supra*, p. 91.

⁴⁶ El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas inmediatamente después de la invasión iraquí a Kuwait emitió la Resolución 660 para exigir la retirada inmediata de los invasores; días más tarde, se aprobaría la Resolución 661 para imponer sanciones económicas al gobierno de Hussein. Finalmente, en noviembre de 1990 se emitió la Resolución 678, en donde a todos los estados cooperantes con Kuwait se les autorizaba a “usar todos los medios necesarios para hacer cumplir la Resolución 660.” Véase, ONU, Consejo de Seguridad, agosto de 1990, “Resolución 660”, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc90/>> [Consultado el 5-07-2003].

⁴⁷ La *Operación Tormenta del Desierto* fue la respuesta militar del gobierno del presidente George Bush padre iniciada el 17 de enero de 1991 junto a otros 31 países para sacar a las tropas iraquíes del emirato de Kuwait luego de que Saddam Hussein decidió invadir ese rico país petrolero en agosto de 1990. La ofensiva estadounidense comprendió el despliegue de las armas más sofisticadas, pues se encontraba enmarcada dentro de la llamada doctrina militar de “Baja Cero”, diseñada por el entonces Jefe del Estado Mayor Conjunto, el General Colin Powell. Dicha doctrina consiste en lograr un número de víctimas estadounidenses lo más cercano posible a cero en una campaña militar, intervención o guerra. Véase, González, Roxana, “Diez años de la Tormenta del Desierto”, *El Financiero*, Sección Internacional, miércoles 17 de enero de 2001, México, p. 31.

guerra fueron la cooperación y consensos logrados dentro del nuevo escenario de amenazas, una vez superado el conflicto Este-Oeste. Igualmente relevante fue el desarrollo tecnológico de la industria militar estadounidense que sirvió para reafirmar su hegemonía mundial en este sentido.

Con todo lo ocurrido, ya nadie podía dudar que la nueva realidad internacional cada vez se tornaba más compleja, por ello los Estados Unidos necesitaban redefinir sus prioridades. ¿Qué y cómo tenía que hacerse? Ese era el punto de partida para la administración de George Bush padre y lo que daría pauta para realizar numerosos análisis al respecto.

Zbigniew Brzezinski, por ejemplo, señalaba que ante los profundos cambios que ocurrían en el mundo, había tres cuestiones centrales por tener en cuenta para proteger los intereses estadounidenses:

1. "Doctrina estratégica, referente a la manera en que Estados Unidos podía promover su seguridad nacional;
2. Imperativos geopolíticos, para determinar el panorama de los involucramientos regionales de los Estados Unidos, y
3. El papel global de los Estados Unidos, para determinar la manera en que se debería ejercer la influencia estadounidense en el mundo."⁴⁸

Pero el debate en torno a la seguridad estadounidense cada vez iba cobrando mayor intensidad, pues si bien era claro que las condiciones por afrontar ya no eran las mismas de la Guerra Fría, no era sencillo ponerse de acuerdo internamente en la manera de reconceptualizar la seguridad. Básicamente la cuestión se centraba en dos enfoques: el primero, relativo a la visión tradicional y estrecha que privilegiaba el aspecto militar que se vaciaba de contenido al carecer de un enemigo de repuesto y, el segundo, que se refería a un tratamiento amplio en donde se restaba peso a lo

⁴⁸ Brzezinski, Zbigniew, "América's New Geostrategy", *Foreign Affairs*, Vol. 66, Núm. 4, *Council on Foreign Relations*, Nueva York, primavera de 1988, p. 681.

militar y se solicitaba una drástica reducción presupuestal para el Departamento de Defensa, para así poder darle más importancia en términos de atención y de recursos a los aspectos políticos, económicos y medioambientales.

Este debate sobre la seguridad estadounidense quedaría reflejado en la Estrategia de Seguridad Nacional que el presidente George Bush padre presentó en el año de 1991. En ella quedaba constatada la profunda interacción tanto de la dimensión interna como de la dimensión internacional de la seguridad de los Estados Unidos además de la percepción de que la desaparición del enemigo histórico, el comunismo, y de los consecuentes cambios estructurales, no necesariamente significaban un mejoramiento de la situación internacional.

El documento naturalmente comienza reconociendo los profundos cambios ocurridos en el sistema internacional así como la emergencia de un nuevo orden mundial y por ello señala los retos que en adelante tendrán que enfrentar los Estados Unidos para procurar su papel hegemónico en el mundo y desde luego para su seguridad nacional:

“A pesar de la aparición de nuevos centros de poder, los Estados Unidos siguen siendo el único país con fuerza verdaderamente global, con alcance e influencia en las dimensiones política, económica y militar. En estas circunstancias, nuestro deseo natural de compartir cargas equitativas con nuestros amigos no nos releva de nuestras propias responsabilidades.”⁴⁹

En un análisis esquemático sobre los riesgos para la seguridad estadounidense, el documento hace referencia a los siguientes:

- “La crisis interna de la URSS con el peligro de desbordarse, aún y con los cambios que se comenzaban a poner en marcha;
- La poderosa capacidad militar de la Unión Soviética que aún seguía siendo

⁴⁹ The White House, *US National Security Strategy*, US Government Printing Office, Washington, D.C., 1991, p.

capaz de destruir a los Estados Unidos;

- El tráfico ilegal de drogas;
- La degradación del medio ambiente;
- Los movimientos migratorios a gran escala capaces de generar serios efectos económicos, políticos y sociales, y
- Las amenazas de tipo convencional.⁵⁰

Por supuesto, el texto elaborado por la administración de George Bush padre se encuentra enmarcado en la intervención estadounidense contra Irak, por ello se señala que:

“No podemos ser la policía del mundo con la responsabilidad de solucionar los problemas de seguridad de todo el mundo. Pero seguimos siendo el país al cual otros recurren para pedir nuestra ayuda. Ciertamente, esa fe en nosotros crea cargas, pero en el Golfo demostramos que el liderazgo estadounidense debe incluir la movilización de la comunidad internacional para compartir los peligros y los riesgos... Naturalmente, somos responsables de nuestros propios intereses y de nuestra propia conciencia...”⁵¹

La Guerra del Golfo supuso una victoria relativa de los Estados Unidos pues si bien vencieron al ejército iraquí en un tiempo relativamente corto, por cuestiones estratégicas de estabilidad regional no derrocaron a Saddam Hussein y los costos para las arcas estadounidenses de todos modos serían altos. Esta situación sería analizada en la Estrategia:

“Nuestro poder nacional...se basa en última instancia sobre la fuerza y resistencia de nuestra economía, y nuestra seguridad se vería gravemente afectada si permitimos que la irresponsabilidad fiscal en el país erosionara nuestra capacidad de proteger nuestros intereses en el exterior, de ayudar a nuevas democracias o de ayudar a encontrar soluciones a otros problemas

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 1-2.

⁵¹ *Ibidem*, p. 2.

globales.”⁵²

Respecto a los intereses y objetivos señalados por el documento en relación a la seguridad de los Estados Unidos se menciona que:

“Necesitamos...contar con una seguridad amplia que sea capaz de preservar la fuente básica de nuestra fortaleza nacional y enfocada a lidiar con las amenazas reales que siguen existiendo. Tal planteamiento comienza con una comprensión de nuestros intereses y objetivos básicos, intereses y objetivos que aún en la nueva era siguen perdurando.”⁵³

Los objetivos e intereses de los Estados Unidos para la década de 1990 que se esbozan son:

- “La supervivencia de los Estados Unidos como nación libre e independiente, con sus valores fundamentales intactos y sus instituciones y población seguros;
- Sanar y fortalecer la economía estadounidense;
- Construir relaciones sanas, cooperativas y vigorosamente políticas con los aliados y naciones amigas, y
- Fomentar un mundo estable y seguro donde prosperen la libertad económica y política, los derechos humanos y las instituciones democráticas.”⁵⁴

Para abordar específicamente los componentes de la seguridad estadounidense en el mundo de la post-guerra fría, se elaboraron tres tipos de agenda, los cuales se sintetizan a continuación:

1. Agenda política, para abordar temas como el impulso de coaliciones y el fortalecimiento de las Naciones Unidas; la consolidación de la democracia y de ideas propositivas en el mundo; el control de armamentos; evitar la

⁵² *Ibidem*, p. 6.

⁵³ *Ibidem*, p. 7.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 7-8.

proliferación de armas de destrucción masiva; los programas de los servicios de inteligencia estadounidenses; la asistencia internacional para combatir las amenazas transnacionales; la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, y los flujos de inmigrantes y refugiados.

Lo destacado de este apartado es la preocupación por el armamento existente en el planeta, por ello se señalan los esfuerzos estadounidenses para su control: acuerdos para la limitación de pruebas subterráneas; la firma del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (CFE, por sus siglas en inglés) para establecer la paridad numérica en los armamentos convencionales así como la destrucción de armas bajo supervisión; el nuevo acuerdo START para la reducción de arsenales nucleares; el apoyo al Régimen Multinacional para el Control de la Tecnología de Mísiles (MTCR, por sus siglas en inglés) y el Tratado para la No Proliferación de Armas Nucleares (NTP, por sus siglas en inglés), y asistencia a la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA, por sus siglas en inglés).⁵⁵

2. Agenda económica, en donde se analizan los desafíos económicos globales; el crecimiento económico de los Estados Unidos; los desequilibrios globales del comercio; la deuda de los países en desarrollo; el impulso al libre comercio; el desarrollo tecnológico; el abastecimiento energético; la sustentabilidad del medio ambiente, y la conquista del espacio.⁵⁶

3. Agenda de defensa, para tratar las cuestiones relacionadas con la disuasión nuclear; la presencia regional activa de los Estados Unidos; la respuesta a crisis; la reconstitución de capacidades militares y la reestructuración de las fuerzas armadas.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 11-18

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 19-24

Aquí el tema relevante es la reestructuración de las fuerzas armadas, pues se plantea su paulatina reducción pero sin que ello impida una respuesta eficaz e inmediata a cualquier amenaza en caso de que fuese necesaria la acción militar.⁵⁷

De este modo, se elaboró la primera Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, una vez finalizado el conflicto que por más de 40 años le enfrentó a la Unión Soviética. Y una de las conclusiones a las que se llegaba era que:

“Somos una nación rica y poderosa, y los elementos de nuestro poder seguirán siendo formidables. Pero nuestra fuerza y nuestra abundancia tienen límites. Por ello debemos balancear nuestros compromisos con nuestros medios pero, sobretodo, ahora debemos elegir sabiamente los elementos de nuestra fortaleza que servirán mejor a nuestras necesidades en el futuro. Este es el reto de la estrategia.”⁵⁸

El periodo de gobierno de George Bush padre estaba por concluir y, por tanto, buscó la reelección; sin embargo, ya no contaba con los altos niveles de popularidad que tuvo durante la Guerra del Golfo, ni tampoco pudo hacer frente a la debilidad económica del país. Su principal oponente, el demócrata William Clinton, en una célebre frase resumió la compleja realidad de ese entonces: “*Es la economía, estúpidos*” y su programa político fue el que al final recibió más apoyo de los electores estadounidenses.

Bill Clinton, el antiguo gobernador de Arkansas (1979-1981, 1983-1992), se convirtió en presidente de los Estados Unidos y desde un inicio se dedicó a sanear y revitalizar la economía estadounidense con el fin de mantener el liderazgo hegemónico en el mundo. El eje en torno al cual se articularon sus políticas en el exterior fue la búsqueda de ampliación de la comunidad de naciones democráticas

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 25-31

⁵⁸ *Ibidem*, p. 35.

abiertas al libre mercado, en pocas palabras, el impulso al neoliberalismo y a la globalización. En el plano interno sacó adelante una reforma tributaria para alentar la productividad e inversión estadounidenses, e igualmente realizó recortes graduales a los presupuestos de defensa.

Durante los dos periodos de su gestión (1993-2000), Clinton presentó varios programas relativos a la seguridad estadounidense, pero destacan las cuatro estrategias de seguridad nacional presentadas respectivamente en los años de 1995, 1996, 1997 y 1999. Las dos primeras se denominan Estrategia de Seguridad Nacional para el Ajuste y el Fortalecimiento y, las otras dos, son conocidas como Estrategia de Seguridad Nacional para el Nuevo Siglo. En todas ellas los objetivos son los mismos.

La Estrategia de Seguridad Nacional para el Ajuste y el Fortalecimiento de 1995 se inicia reconociendo que los imperativos de la seguridad de los Estados Unidos han cambiado. "El peligro central de la seguridad del último medio siglo -la amenaza de la expansión comunista- se ha ido. Los peligros que afrontamos hoy son más diversos."

Las amenazas a la seguridad estadounidense que se señalan entonces son:

- "Conflictos étnicos;
- Países hostiles (*rogue states*);
- Proliferación de armas;
- Degradación del medio ambiente a gran escala;
- Rápido crecimiento de la población;
- Terrorismo;
- Crimen organizado internacional, y
- Tráfico ilícito de drogas."⁵⁹

⁵⁹ The White House, *US National Security Strategy for Engagement and Enlargement*, US Government Printing Office, Washington, D.C., 1995, p. 1.

Muchas de esas amenazas no son de naturaleza militar y son de carácter transnacional, por ello se estima que:

“Nunca antes el liderazgo estadounidense había sido más esencial -para conducir el cúmulo de nuevos problemas en el mundo y capitalizarlos en oportunidades. Los activos estadounidenses son únicos: nuestra fuerza militar, nuestra economía dinámica, nuestros poderosos ideales y, sobretodo, nuestra gente. Nosotros podemos y debemos marcar la diferencia mediante nuestro compromiso...”⁶⁰

Teniendo en cuenta las nuevas amenazas así como las nuevas oportunidades, las metas centrales por conseguir que la Estrategia menciona son las siguientes:

- Aumentar la seguridad con fuerzas militares que estén listas para luchar y con amplia presencia en el mundo;
- Estimular la revitalización económica de los Estados Unidos, y
- Promover la democracia en el exterior.

El argumento de la activa presencia estadounidense en el mundo es:

“Como los límites entre las amenazas que se inician fuera de nuestras fronteras y los desafíos internos están disminuyendo, los problemas que hoy enfrentan otros se pueden convertir en nuestros el día de mañana. Esta es la razón por la cual el liderazgo de los Estados Unidos, así como nuestro ajuste nunca antes habían sido tan importantes: si hoy nos retraemos del mundo, nuestros ciudadanos tendrán que pagar el precio de nuestra negligencia...”⁶¹

Los medios manejados en el documento para fortalecer la seguridad estadounidense son:

- “Mantener una fuerte capacidad de defensa;

⁶⁰ *Ídem.*

⁶¹ *Ibidem*, p. 2

- Disuadir o derrotar agresiones provenientes de conflictos regionales;
- Contar con una activa presencia en ultramar;
- Apoyar esfuerzos contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otros objetivos de seguridad nacional;
- Combatir la proliferación de armas de destrucción masiva;
- Contar con fuertes capacidades de inteligencia;
- Preparación para situaciones de emergencia, y
- Dominio del espacio.⁶²

Los lineamientos marcados para que los Estados Unidos se involucren en conflictos y desplieguen tropas fuera de sus fronteras, estará determinado por el grado de afectación a sus intereses:

1. Cuando se vean involucrados intereses vitales, relativos a la supervivencia, seguridad y vitalidad de los Estados Unidos, es decir, la defensa del territorio nacional, la población, los aliados y el bienestar económico. En caso de ser necesario se hará uso unilateral de la fuerza militar;
2. Cuando se vean involucrados intereses importantes, estos son intereses que no afectan la supervivencia nacional pero que pueden repercutir en el bienestar nacional. En este caso, los costos y riesgos de un despliegue militar serán commensurables a los intereses en juego y cuando haya fallado el uso de otros medios (la diplomacia), y
3. Cuando se vean involucrados intereses humanitarios primarios; aquí la decisión se basa en el uso de ciertas capacidades militares más que en el poder del combate armado. Pero bajo ciertas circunstancias, el empleo de la fuerza militar puede ser apropiado, por ejemplo, en conflictos que rebasan las capacidades de agencias civiles y cuando el riesgo para las tropas sea mínimo.⁶³

⁶² *Ibidem*, pp. 7-15

⁶³ *Ibidem*, pp. 21-22

Además, las intervenciones de las fuerzas armadas estadounidenses estará enfocado selectivamente en aquellas áreas que pudiesen afectar mayormente los intereses de los Estados Unidos. También estarán circunscritas al hecho de si otros actores regionales o multilaterales se encuentran mejor posicionados para actuar en lugar de los estadounidenses. Así mismo, se actuará cuando haya una misión clara y los medios por emplear permitan la consecución de los objetivos. Se buscará igualmente la ayuda de aliados, amigos y organizaciones internacionales relevantes y, finalmente, no se intervendrá cuando se supongan conflictos de larga duración y no se cuente con el apoyo de los ciudadanos estadounidenses.⁶⁴

Otra parte de la estrategia nacional es la promoción de la prosperidad económica y en ella se destaca la necesidad de ampliar la competitividad y de fortalecer la coordinación macroeconómica estadounidenses para poder reducir el déficit público del país. Otros de los componentes son la búsqueda de acceso a mercados en el exterior y la expansión de la esfera del libre comercio en el mundo.

En cuanto a la promoción de la democracia se señala que se buscará trabajar con otras democracias del mundo para mejorar la cooperación en cuestiones económicas y de seguridad.

Los enfoques regionales del documento elaborado por la administración de Clinton también ocupan un lugar importante y en él destacan:

- Europa y Eurasia;
- Este de Asia y Pacífico;
- Hemisferio Occidental;
- Medio Oriente, Suroeste y Sur de Asia, y
- África.

Una de las conclusiones a las que se llega es:

⁶⁴ *Ibidem*, p. 23.

“Nuestra nación no puede volver a aislarse de los desarrollos globales. La renovación interna no será exitosa si fallamos en nuestro compromiso de abrir mercados en el exterior, promover la democracia en países clave y en la contención de amenazas naciescentes.”⁶⁵

Por otra parte, la Estrategia de Seguridad Nacional de 1996 es prácticamente la misma del año anterior. Los otros dos documentos publicados en 1997 y 1999, denominados Estrategia de Seguridad Nacional para el Nuevo Milenio, mantienen la misma esencia y entre una y otra son pocos los cambios que se pueden encontrar, aunque se centran en los cambios que se avecinan con la llegada del siglo XXI.

Las amenazas que se esbozan son:

- Amenazas centradas de un Estado o regionales;
- Amenazas transnacionales;
- Diseminación de tecnologías peligrosas;
- Estados fallidos donde prevalece la inestabilidad;
- Recolección extranjera de inteligencia en contra de secretos estadounidenses,
- Amenazas medioambientales y sanitarias.

Para ejercer el liderazgo de los Estados Unidos se estima que se debe:

- “Disuadir las agresiones;
- Patrocinar las resoluciones de conflictos;
- Ampliar la cooperación regional;
- Fortalecer las democracias;
- Frenar los abusos a los derechos humanos;
- Abrir mercados en el exterior;
- Afrontar problemas globales como la proliferación de armas nucleares, la protección al medio ambiente y el combate internacional a la corrupción.”⁶⁶

⁶⁵ *Ibidem*, p. 38.

⁶⁶ The White House, *US National Security Strategy for the New Century*, US Government Printing Office,

Los objetivos de la Estrategia para el Nuevo Siglo son los mismos que las de las Estrategias para el Ajuste y el Fortalecimiento, aunque al tercero, al del fortalecimiento de la democracia, se añade la promoción de los derechos humanos en el exterior.

Para la implementación de la Estrategia se considera que:

“La cooperación internacional será vital para construir la seguridad en el próximo siglo ya que muchos de los desafíos que enfrentamos no pueden ser manejados por una sola nación. Muchos de nuestros objetivos de seguridad son mejor conseguidos, o pueden serlo, con el apoyo de nuestra influencia y capacidades a través de organismos internacionales, nuestras alianzas o como líderes de una coalición *ad hoc* formada en torno a un objetivo específico.”⁶⁷

El papel de las fuerzas armadas sigue estando en un primer sitio para la consecución de los intereses de los Estados Unidos, por ello se apunta que:

“La transformación de nuestras fuerzas militares es crítica para afrontar los desafíos militares del próximo siglo...Un cuidadoso y planeado programa de modernización mantendrá nuestra superioridad tecnológica y reemplazará al equipo del periodo de la Guerra Fría con nuevos sistemas y plataformas capaces de apoyar el amplio espectro de las operaciones militares.”⁶⁸

Así pues, durante los 8 años de gestión de Bill Clinton se consolidó el aspecto económico y político de la seguridad nacional estadounidense que ya se venía esbozando desde la administración de George Bush padre. La promoción del respeto de los derechos humanos y de la democracia en el exterior, el fortalecimiento de la economía interna, la expansión de las economías de mercado en el mundo y,

Washington, D.C., 1999, p. 1.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 3.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 21.

finalmente el combate a las nuevas amenazas transnacionales sustituyeron definitivamente a los principales riesgos que dominaron durante la Guerra Fría.

El aspecto militar desde luego se mantenía como un elemento importante de la seguridad nacional estadounidense, pero el gobierno de Clinton emprendió una reestructuración de las fuerzas armadas que implicaba una reducción gradual de los efectivos y, por consiguiente, del presupuesto de defensa. Ello influyó, por ejemplo, para que se abandonase el proyecto de la Guerra de las Galaxias que en la administración de Bush ya había sufrido modificaciones.⁶⁹ En su lugar se proyectó el denominado Sistema Nacional de Defensa; sin embargo, las fallas en las pruebas preliminares sirvieron como justificación para no seguir avanzando en tal programa.⁷⁰

⁶⁹ Durante la Administración de George Bush padre, la SDI sufrió algunas modificaciones debido a lo complejo y costoso que resultaba el proyecto original de la *Guerra de las Galaxias* de Reagan. Entonces, se le cambió de nombre y se le denominó GPALS o *Global Protection Against Limited Strikes* (Protección Global contra Ataques Limitados). Véase, Agencia de Defensa de Misiles de los Estados Unidos, Fecha desconocida, "History", [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.acq.osd.mil/bmdo>> [Consultada el 12-08-2003].

⁷⁰ En el primer periodo de gobierno de Clinton, el proyecto de la *Guerra de las Galaxias*, que ya se denominada GPALS, volvió a sufrir modificaciones. Su entonces secretario de Defensa, Les Aspin, encabezó la mayor revisión de las necesidades de defensa de los Estados Unidos tras el fin de la Guerra Fría. En septiembre de 1993 entregaba un reporte bajo el nombre de *Bottom-up Review* (BUR, por sus siglas en inglés y que en español significa *la Revisión desde el Principio*). El BUR asignaba una alta prioridad al programa de Defensa de Misiles (TMD, por sus siglas en inglés) y recomendaba asignar un presupuesto de 18 000 millones de dólares para los siguientes 5 años. El nuevo proyecto ya se conocía como el *National Missile Defense* (NMD, por sus siglas en inglés). En 1995 se entregó un nuevo reporte que sería conocido como NIE-95-19 (*National Intelligence Estimate* o Estimación Nacional de Inteligencia). Sobre esta base del NIE-95-19, el entonces director de la CIA, John Deutch, entregó un reporte al Comité de Inteligencia del Senado, que estaba encabezado por otro antiguo director de la Agencia, Robert Gates. El Comité del Senado ordenó entonces la creación de la llamada *Comission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States* (Comisión para Valorar la Amenaza de Misiles Balísticos para los Estados Unidos), que sería mejor conocida como *Comisión Rumsfeld*. El antiguo secretario de Defensa durante la Administración de Bush padre, entregó sus conclusiones en julio de 1998 que, en general, recomendaba el desarrollo del NMD pues advertía de las amenazas que podrían representar países como Korea del Norte, Irán o China, aunque más limitada.

Ya antes de que apareciera el informe de la *Comisión Rumsfeld*, habían comenzado las primeras pruebas del sistema (*Integrated Flight Test*, *IFT*, o Pruebas Integradas de Vuelo) con William Cohen al mando del Departamento de Defensa en el segundo mandato de Clinton. La *IFT-1* se realizó el 24 de junio de 1997 con éxito; la *IFT-2*, en enero de 1998, también fue exitosa. Casi año y medio más tarde, el 2 de octubre de 1999, se llevó a cabo la *IFT-3* con dificultades, pues el cohete lanzado sobre el Pacífico no fue tan preciso al interceptar al misil de prueba. La *IFT-4* y la *IFT-5* se realizaron en enero y julio de 2000, respectivamente, pero ambas fallaron. Ante esta situación, el gobierno de Clinton decidió no realizar más pruebas y dejar las decisiones al nuevo presidente que estaba por llegar. Los republicanos eran partidarios de continuar con el despliegue del proyecto y, en especial, George W. Bush quien, apoyado en el informe de la *Comisión Rumsfeld*, insistió desde su campaña electoral a la presidencia, en revitalizar y poner al día el escudo anti-misiles. Véase *Ídem*.

A pesar de todos estos reajustes dentro del área militar, los Estados Unidos realizaron en esta etapa un importante despliegue de tropas en el extranjero (Somalia, Bosnia, Haití, Kosovo, etc.) aunque las inclinaciones hacia el multilateralismo le permitieron compartir tanto responsabilidades como costos.⁷¹

De este modo, la era de Clinton permitió a los Estados Unidos fortalecer su hegemonía con una economía que crecía a ritmos que escapaban de los ciclos tradicionales de expansión e incluso en los últimos meses de su gobierno comenzaron a aparecer señales de sobrecalentamiento que serían heredadas a su sucesor.⁷² Sin embargo, también fue un periodo que se caracterizó, como ya se dijo, por el carácter multilateral que Clinton imprimió a su política exterior, pero que no sería heredada, como veremos a continuación, por quien se convertiría en el presidente número 43 de los Estados Unidos: el republicano George W. Bush.

⁷¹ De acuerdo con Cristina Eguizábal, para el primer mandato del presidente Clinton, la hegemonía estadounidense era ya un hecho consumado e indiscutible. Sin embargo, señala, “el cariz de la política exterior de la mega potencia exhibió rasgos de multilateralidad que no se veían desde su antecesor demócrata en la Casa Blanca, Jimmy Carter.” El despliegue de las fuerzas armadas durante la Administración Clinton fue importante y no sólo tuvo fines humanitarios, como fue en el caso de Haití, Somalia, Bosnia y Kosovo, sino también para bombardear grupos terroristas en Sudán y enfrentamientos contra la invasión iraquí. La ayuda militar igualmente fue relevante, destacando los casos de Colombia e Indonesia. Véase Eguizábal, Cristina, “Unipolaridades”, *Foreign Affairs en Español*, ITAM, México, abril-junio 2003, Vol. 3, Núm. 2, pp. 23-30.

⁷² Bill Clinton consiguió por un periodo de tres años consecutivos (en los ejercicios fiscales de 1998, 1999 y 2000) un superávit en el presupuesto federal que rebasaba los 500 000 millones de dólares. La última vez que se había logrado un periodo de tres años consecutivos de reducción de la deuda había sido en 1949, y las expectativas de Clinton era que ese excedente aumentaría hasta el billón de dólares en los siguientes 10 años de mantenerse la disciplina fiscal. Sin embargo, el gobierno de George W. Bush tenía otros planes y para el año fiscal 2002 prácticamente se había acabado el excedente que había en las arcas del Tesoro estadounidense. Desde luego, influyeron las secuelas de los atentados terroristas del 11-S y el incremento del gasto militar para impulsar la llamada *guerra contra el terrorismo*. Aunque ya antes se vislumbraban serias presiones en las finanzas estadounidenses debido al programa de recortes en los impuestos que W. Bush impulsó para incentivar la reactivación de la economía de los Estados Unidos, la cual venía sufriendo por la inestabilidad en los mercados de valores y los escándalos empresariales. Así, W. Bush acumuló en un año un déficit de 535 000 millones de dólares y las tendencias indican que dejará uno de los déficits más abultados de la historia de ese país, pues insistía en mantener el plan de reducción de impuestos de hasta por 1.6 billones de dólares a lo largo de la próxima década. EFE, “Advierten mayor déficit fiscal en EU”, *Reforma*, 25 de agosto de 2003, Año 10, Núm. 3 540, México, p. 21A.

2.4 En el gobierno de George W. Bush

El final del siglo XX significó para los Estados Unidos el inicio de un proceso de evaluación de todos aquellos elementos, capacidades y factores que le permitieron erigirse en la mayor potencia del mundo y, por tanto, para su permanencia como tal.

El segundo mandato de Bill Clinton estaba por concluir con resultados positivos, sobre todo, en lo económico; sin embargo, los grupos conservadores consideraban que los Estados Unidos habían sufrido un retroceso en lo que a su liderazgo mundial se refiere. Por ello, el contendiente republicano a la presidencia, George Walker Bush, desde un inicio, enarboló como plataforma política-electoral su pretendida recuperación de la hegemonía mundial de los Estados Unidos y, en consecuencia, la necesidad de devolver y consolidar la grandeza de los Estados Unidos en el nuevo siglo que estaba por comenzar.⁷³

Finalmente, el peculiar sistema electoral estadounidense y una resolución de la Suprema Corte de los Estados Unidos le otorgaron el triunfo al hijo del anterior presidente del mismo nombre, George W. Bush, por encima de su contrincante demócrata, Al Gore. Nunca antes en la historia reciente de los Estados Unidos había habido unas elecciones tan competidas ni tan controvertidas por lo cual el nuevo presidente llegaba al poder en medio de severos cuestionamientos.⁷⁴

⁷³ En este sentido, George W. Bush retomó los postulados del *reaganismo* y sobre una base neo-conservadora apuntó hacia la reafirmación hegemónica de los Estados Unidos como única súper-potencia en el mundo. Para ello, y como lo hiciera Reagan, planteó un programa de reajuste económico basado en la baja de impuestos así como un incremento sustancial para el presupuesto militar. La principal plataforma neo-conservadora que apoyó la campaña de W. Bush se puede encontrar en el denominado *Project for the New American Century* que se creó en 1997. Entre sus impulsores se encuentran a personajes que después pasarían a formar parte de la Administración Bush, como por ejemplo, Richard Cheney, Paul Wolfowitz, Donald Rumsfeld, Elliot Abrams, Zalmay Khalilzad, por mencionar algunos. Véase, Proyecto para el Nuevo Siglo Americano, Fecha desconocida, "*Background*", [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.newamericancentury.org>> [Consultada el 2-07-2003].

⁷⁴ El triunfo de W. Bush se acabó definiendo en el estado de Florida lo cual añadió más polémica al conflicto post-electoral, pues estaba gobernado por Jeb Bush, hermano del candidato republicano. El ganador de la contienda presidencial se decidió por un fallo de la Suprema Corte de Justicia de Florida luego de un escrutinio manual en

Como sea, George W. Bush tenía que hacer frente a las señales de inestabilidad que la economía estadounidense comenzaba a presentar luego de un espectacular periodo de crecimiento sostenido que se alimentó desde mediados de la década de 1990. Pero más allá de esta situación coyuntural, Bush se encargó de revisar y modificar varias de las decisiones adoptadas por el gobierno de Clinton al estimar que afectaban a los intereses nacionales de Estados Unidos.⁷⁵

Para mantener la posición hegemónica de los Estados Unidos en el mundo y acabar con cualquier duda al respecto, W. Bush basó su estrategia en considerar inadecuada la vía multilateral que Bill Clinton privilegió durante su administración e igualmente en seleccionar detalladamente las futuras intervenciones estadounidenses en el exterior, pues desde su visión no todos los problemas del mundo eran de la incumbencia de Estados Unidos sino sólo aquellos que pudiesen afectar directamente a los intereses estadounidenses.

Con ello, la nueva administración comenzaba a diseñar una serie de reajustes importantes en la política internacional de los Estados Unidos que, en cierto modo, parecían indicar que entraban a un nuevo periodo de relativo aislacionismo.⁷⁶ Sin

todos los condados del estado según el cual daba 2 912 790 votos para George W. Bush contra 2 912 253 votos para Al Gore, es decir, una diferencia de sólo 537 votos que permitieron a Bush convertirse en el nuevo presidente de los Estados Unidos. Los demócratas anunciaron que apelarían la resolución; sin embargo, desistieron cuando la Suprema Corte Federal y el Colegio Electoral estadounidense confirmaron la victoria del candidato republicano: 271 distritos electorales contra 267 obtenidos por Gore. Véase Carreño, José, "Ganó George W. Bush en Florida", *El Universal*, lunes 27 de noviembre de 2000, Año 85, Núm. 30535, México, p. A1.

⁷⁵ A los pocos días de haber llegado a la Casa Blanca, W. Bush ya había planeado derogar muchas de las disposiciones que había heredado de la administración anterior. Señaló que aplicaría una nueva política y más severa hacia Rusia y calificaba de obsoletas las sanciones que pesaban sobre Irak. Sin embargo, su mayor intención era revocar una serie de regulaciones que Clinton adoptó en los últimos días de su gobierno y que se referían, en especial, a la declaración de más de 2.4 millones de hectáreas de bosques del país como zonas protegidas. La mayoría de estas áreas protegidas se encontraban en Alaska, donde W. Bush tenía planeado un ambicioso proyecto de exploración petrolera. Véase Sanger, David E., y Frank Bruni, "Bush pretende revocar decretos de Bill Clinton", *El Universal*, domingo 14 de enero de 2001, Año 85, Núm. 30583, México, p. A2. Artículo originalmente publicado en el *New York Times*.

⁷⁶ Desde que W. Bush se encontraba en campaña electoral había dado muestras de ignorancia y poco interés por los asuntos internacionales. Al respecto, resulta ilustrativo el reportaje que Tomás Eloy Martínez escribió en el *New York Times* y que después sería publicado en *Reforma*: "Durante los debates con Al Gore...George W. se preparó tanto que por primera vez se le vio como realmente era: audaz, provinciano, con más ambición que cerebro...El periodista Jim Lehrer, en el primero de los debates presidenciales, les preguntó a los candidatos que

embrago, a pesar de que las estrategias y medios por utilizar en esta área cambiaban respecto a su antecesor, los fines definitivamente no eran diferentes.

El rasgo unilateral de George W. Bush tampoco tardó en aparecer y de ello dan cuenta tres decisiones específicas:

1. La no ratificación del Protocolo de Kyoto⁷⁷ que ya había sido firmado por la administración de Clinton con el objetivo de revertir los severos daños en el medio ambiente;
2. La negativa para aprobar el Estatuto de Roma⁷⁸ que prevé la creación de la Corte Penal Internacional para perseguir los delitos de lesa humanidad, y
3. La revitalización de las fuerzas armadas, en especial, con la propuesta de retomar el controvertido proyecto de defensa antimisiles (antes llamado

harian en una situación crítica e imprevista, algo así como un ataque aéreo por sorpresa. Gore dio una respuesta cautelosa. Recordó a la audiencia la velocidad con la que había reaccionado durante la crisis de Kosovo. Y luego...dijo: *'Hay pocas armas mejores que la diplomacia. Ganamos la guerra en los Balcanes sin perder ni una sola vida estadounidense. Hablamos lo mismo en otras partes'*. Bush pareció no entender bien la pregunta *¿Qué me quiere decir?...Usted está refiriéndose a una emergencia, por ejemplo?* De eso se trata, le aclaró el periodista *'Bueno, al ser gobernador de Texas he tenido que demostrar cómo se actúa en casos graves: incendios de bosques, por ejemplo, o inundaciones como las que hubo en Del Rio. Eso rompió mi corazón'*. Y se puso a mirar el cielo raso del estudio, como un niño acongojado y lerdito." Véase, Martínez, Tomás, "Las únicas dos orillas del mundo", *Reforma*, viernes 5 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2 853, México, p. 29A. Una vez que W. Bush asumió su cargo como presidente, continuaron los traspiés en sus posturas sobre política exterior, sobre todo, en relación a Europa, Asia y Medio Oriente. En cambio estimaba que América Latina sería su prioridad y, en especial, su relación con México. Véase Fernández de Castro, Rafael, "Entre la excepción y el compromiso: Bush ante América Latina", *Foreign Affairs en Español*, ITAM, México, otoño-invierno 2001, Vol. 1, Núm. 3, pp. 56-60.

⁷⁷ Desde el inicio de su administración, W. Bush, se mostró contrario a aceptar las obligaciones emanadas del Protocolo de Kyoto al sostener que los estadounidenses perderían empleos y que los países en desarrollo estaban a salvo de sus obligaciones. Por ello, en febrero de 2002, presentó su alternativa al Protocolo e invocando la necesidad de crecimiento económico, propuso que los empresarios debían recortar "voluntariamente" las emisiones de gases de efecto invernadero, y no de manera obligatoria. Véase, Carreño, José, "Bush desecha pacto de Kyoto", *El Universal*, 15 de febrero de 2002, Año 86, Núm. 30 795, México, p. A24.

⁷⁸ En el caso del Estatuto de Roma, Bush consideró que los Estados Unidos no podían ser sujetos de leyes extracontinentales. Además, su principal argumentó lo basó en el hecho de que soldados estadounidenses no podían ser presentados ante la CPI, por ello, se dedicó a buscar la firma de acuerdos bilaterales para que los militares de Estados Unidos no pudiesen ser acusados por terceros países. García, Ariadna, "Prevé México oponerse al plan de EU", *El Universal*, lunes 26 de agosto de 2002, Año 86, núm. 30 987, México, p. A15.

Guerra de las Galaxias) que quedó de manifiesto desde la campaña electoral, aún a pesar de que ello pudiese acarrear una nueva carrera armamentista a nivel internacional.⁷⁹

Este último punto se consideró como prioritario dadas las contradicciones y los supuestos vacíos creados a raíz de los drásticos recortes que el gobierno de Clinton realizó a los presupuestos militares.⁸⁰ De ello, por ejemplo, daba cuenta la que sería nombrada Consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice:

“...el gobierno estadounidense comenzó a desplegar fuerzas en el exterior a un ritmo vertiginoso: un promedio de una cada nueve semanas. Al tiempo que recortaba el gasto de defensa a su punto más bajo como porcentaje del producto interno bruto desde Pearl Harbor, el gobierno desplegaba sus fuerzas armadas con mayor frecuencia que en cualquier otro momento en los últimos cincuenta años...Medios y misión no se combinaban y como era de prever, las fuerzas armadas, que no daban más de sí, se vieron cerca del punto de ruptura.”⁸¹

En cuanto a la política comercial, para la administración de W. Bush también seguía siendo prioritario la promoción de apertura de mercados en el exterior y ello

⁷⁹ El proyecto de W. Bush se apoya en el informe de la Comisión Rumsfeld, (*Supra*, p. 108) y tiene contemplado el despliegue de un sistema de cohetes con base en tierra, pero también un sistema con base marítima y aérea. Véase Krepon, Michael, “Perdidos en el espacio o la nueva carrera armamentista”, *Foreign Affairs en Español*, ITAM, México, verano 2001, Vol. 1, Núm. 2, pp. 21-30.

⁸⁰ De acuerdo con las estadísticas del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) elaboradas a partir de los datos del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, en el año de 1990, el gasto militar estadounidense ascendía a 405 500 millones de dólares (precios constantes del año fiscal 2003). Cinco años más tarde, el gasto militar se había reducido en casi 90 mil millones de dólares para colocarse en un total de 316 400 millones de dólares (precios constantes del 2003). Para el 2000, último año del gobierno de Clinton, la reducción había sido menos acusada y el gasto militar total se ubicaba en 305 200 millones de dólares (precios constantes del 2003). Si estas cifras las vemos en términos de porcentaje respecto al PIB de los Estados Unidos, nos muestran que en 1990 el gasto militar representaba 5.2% del PIB de ese país. Para 1995, dicho gasto representaba el 3.7% en relación al PIB y, en el 2000, el gasto nacional de defensa de los Estados Unidos sólo alcanzaba el 3% de su PIB. Estas cifras corresponden a Gold, David, “US Military Expenditure and the 2001 Quadrennial Defense Review”, *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and Defense Review*, Oxford University Press, Londres, 2002, pp. 309-322. Ver también: <<http://www.sipri.org>>

⁸¹ Rice, Condoleezza, “La promoción del interés nacional”, *Foreign Affairs en Español*, ITAM, México, Vol. 1, Núm. 1, primavera de 2001, p. 133.

quedó manifestado con su firme intención de proseguir las negociaciones para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).⁸²

Así pues, estos eran los principales elementos que parecía iban a determinar la gestión de George W. Bush; sin embargo, todo estaba a punto de cambiar y nadie se lo podía imaginar ni prever: el martes 11 de septiembre de 2001 un grupo de terroristas secuestraron cuatro aviones comerciales estadounidenses y dos de ellos los estrellaban contra el World Trade Center de Nueva York y otro más contra la sede del Pentágono, dos de los símbolos del poderío estadounidense.

Este hecho tan espectacular, terrorífico e inédito, acabó cambiando literalmente de un día para otro las prioridades de seguridad y defensa de los Estados Unidos. Nunca antes en la historia los estadounidenses se habían sentido tan atemorizados e inseguros a pesar de que su país contaba con una larga lista de participaciones en todo tipo de guerras, pero en esta ocasión el enemigo era diferente, el tamaño, oportunidad y trascendencia de su ataque fue devastador y en cualquier momento podría volver a atacar.

Alguien se había atrevido a desafiar al país más poderoso del mundo pero, más allá de eso, los estadounidenses consideraban que se había atacado a la mejor forma de vida política, social y económica existente sobre la faz de la tierra. George W. Bush entonces dejó de ser el presidente que despertaba muchas dudas, para convertirse en el líder de todos los estadounidenses.

Las divisiones internas se dejaron de lado y todos cerraron filas para otorgarle

⁸² Durante la I Cumbre de las Américas celebrada en diciembre de 1994 en Miami, los presidentes del continente, con la excepción obvia de Cuba, acordaron iniciar la promoción y constitución de la llamada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) con el propósito de conformar una zona de libre comercio que abarque todo el hemisferio y favorezca la eliminación progresiva de las barreras comerciales y de inversión en la región. Se tiene previsto, de acuerdo a los planes originales, que quede establecido en el año 2005, aunque los detractores del proyecto han venido aumentando. Se recomienda Weintraub, Sidney, "Las posibilidades del libre comercio hemisférico", *Foreign Affairs en Español*, ITAM, México, otoño-invierno de 2001, Vol. 1, Núm. 3, pp. 61-66.

al presidente una especie de carta blanca a fin de que pudiese actuar sin ataduras y para salvar cualquier obstáculo que se le presentase al hacer frente al nuevo tipo de terrorismo internacional, pues había puesto en evidencia de golpe las vulnerabilidades e ineficiencias⁸³ de la seguridad nacional de los Estados Unidos.

Esa carta blanca pronto fue usada para procurar reforzar todos los aspectos de la seguridad nacional estadounidense de una manera que poco tiempo atrás habría sido impensable.⁸⁴ Igualmente se usó para iniciar la búsqueda de los responsables e invadir Afganistán con el objetivo, se dijo, de destruir las células de grupos terroristas que eran apoyadas por el régimen talibán. También sirvió para advertir a la comunidad internacional que sólo había dos opciones: se estaba del lado de los Estados Unidos o se estaba en su contra, no podía haber términos medios. A grandes rasgos, esta fue la orientación de las medidas que comenzó a implementar la administración de Bush y que en el capítulo 4 se encuentran más detalladas.

Lo que quedó claro fue la oscilación de la respuesta inicial del presidente Bush

⁸³ En julio de 2003, un panel conjunto de los Comités de Inteligencia del Senado y de la Cámara de Representantes estadounidenses elaboró un informe sobre el 11-S, en el que acusó al FBI y a la CIA de no haber realizado una valoración correcta de las “repetidas evidencias de que Al-Qaida planeaba atentar contra los Estados Unidos”. El reporte, que demuestra que la CIA contaba con un informante que tenía conexiones con 2 de los 19 secuestradores de los aviones utilizados en los atentados, incluyó un documento de inteligencia fechado en diciembre de 1998 en donde se señalaba que estaban desarrollándose planes terroristas para secuestrar aviones estadounidenses. El informe indica que en los meses previos a los secuestros, “el FBI y la CIA no comprendieron la gravedad y la inminencia de la amenaza dentro de Estados Unidos y fracasaron en la valoración de la información que disponían”. Véase, Armendáriz, Alberto, “Un informe comprometedor”, *Reforma*, jueves 11 de septiembre de 2003, Año, 10, Núm. 3 557, México, p. 24A.

⁸⁴ Desde luego, las posturas a asumir provocaron divisiones dentro de la Administración Bush, pues se desató una especie de competencia entre dependencias del gobierno (básicamente entre el Pentágono, el Consejo de Seguridad Nacional y el Departamento de Estado) para delinear las nuevas políticas en la materia. Así, se pudieron identificar dos grupos de tendencias distintas: la de los halcones (*Hawks*) representada por el Vicepresidente Dick Cheney; el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld; el sub-Secretario de Defensa, Paul Wolfowitz, y la Consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, quienes eran partidarios del uso de la fuerza militar como la mejor respuesta a la amenaza terrorista. La otra postura era la de las palomas (*Doves*) encabezada por el Secretario de Estado, Colin Powell, quien buscaba un equilibrio entre los miembros del gobierno y se mostraba contrario a los lineamientos radicales del grupo neo-conservador. Véase Zakaria, Fareed, “La humillación de Powell”, *El Universal*, viernes 26 de abril de 2002, Año 86, Núm. 30 865, México, p. A26. Artículo originalmente publicado en *Newsweek Magazine*.

entre la razón y la emoción pues inmediatamente salieron a relucir los discursos mesiánicos para tratar de explicar de una manera simplista aquella situación a sus conciudadanos: era la lucha del bien contra el mal. Sin embargo, la paranoia misma de la sociedad estadounidense, en conjunción con la conducción política de la crisis, propiciaron la aparición de una especie de neo-macartismo que era alimentado en gran medida a través del espectacular manejo mediático.⁸⁵ Ciertos sectores se dieron a la tarea de localizar sospechosos, especialmente dentro de la comunidad árabe-musulmana⁸⁶, además cualquier cuestionamiento o crítica a las políticas estadounidenses, inmediatamente eran calificadas como anti-patriotas.⁸⁷

La percepción de las autoridades estadounidenses, misma que transmitieron a su población y al mundo, era que enfrentar al nuevo enemigo de la post-Guerra Fría

⁸⁵ En su afán de mantener una amplia cobertura de los atentados del 11-S y sus efectos, las principales cadenas televisivas de Estados Unidos (NBC, PBS, CBS, ABC, CNN y FOX) desde un inicio interrumpieron su programación habitual para llenar los espacios con informativos que llegaron a estar hasta por cinco días sin ningún anuncio o corte comercial. Véase Pino, Javier del, "Ni humor ni publicidad", *Reforma*, miércoles 19 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 837, México, p. 27A. Una vez iniciada la invasión a Afganistán se volvió a desplegar el poder de los medios de comunicación y, como en la primera Guerra del Golfo, se a transmitió en directo y a todo color con encabezados como *America on War*, *War against Terrorism*, etc., por parte de las televisoras estadounidenses. Igualmente se aprovecharon los eventos masivos, como los espectáculos de beisball o fútbol americano, para transmitir mensajes relacionados con la ofensiva de la Casa Blanca. Véase AP, AFP y Reuters, "La batalla mediática", *Reforma*, lunes 8 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2 856, México, p. 20A.

⁸⁶ Inmediatamente después de los atentados, comenzó la mayor investigación anti-terrorista en los Estados Unidos. Tan sólo 3 semanas después de los ataques, las autoridades federales estadounidenses ya habían detenido a más de 500 personas sospechosas o que podrían proporcionar algún tipo de información relacionada con los aviones, y estaban en proceso de interrogar a casi 400 personas más, en su mayoría de origen árabe. Véase AFP, "La mayor cacería de toda la historia", *Reforma*, martes 2 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2 850, México, p. 26A.

⁸⁷ Los ataques del 11-S tuvieron dos efectos principales dentro de los Estados Unidos: la sensación de vulnerabilidad y miedo, pero también el crecimiento del sentimiento patriota. Tanto en televisión como en radio se transmitían a cada rato el himno nacional estadounidense y otras marchas militares. Se informaba de detenciones a diestra y siniestra de supuestos cómplices de los terroristas o planes de otros posibles atentados. Todo ello aumentaba la euforia de los ciudadanos y, por ejemplo, grandes superficies como Wal-Mart y K-Mart reportaron que tan sólo en dos días habían vendido más de 514 mil banderas estadounidenses en todo el país. Véase, González, Maribel, "Prende en EU el patriotismo", *Reforma*, domingo 16 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 834, México, p. 2A.

Luego, al iniciarse la invasión a Afganistán se siguió alimentando ese sentimiento patriota; sin embargo, conforme se fueron desvelando las intenciones de W. Bush hacia Irak se fueron alzando voces que pedían mesura o que criticaban las posturas del presidente. Al interior la opinión estaba tan polarizada que cualquier crítica a las decisiones del gobierno eran calificadas como antipatriotas. Un ejemplo fue el caso del grupo *TLC*, cuyas integrantes en una gira por Inglaterra manifestaron que sentían pena de que Bush fuese tejano. La respuesta inmediata en Estados Unidos fue el boicot a su música y, al final, se vieron obligadas a pedir una disculpa pública.

iba a ser una tarea compleja y sumamente difícil dada su naturaleza tan peculiar, por ello había la necesidad de reformular y replantear los principios de la doctrina de seguridad nacional⁸⁸, pues la estrategia de contención que fue útil años atrás, claramente había quedado superada y de poco o nada serviría para encarar a terroristas dispuestos a sacrificar sus propias vidas y no sólo eso, también la forma, el costo tan bajo que tuvieron los ataques, los blancos, la eficacia de los ataques en relación al número de atacantes, la forma de internarse en el país, los efectos masivos (número de muertos y afectados) en sólo dos ataques simultáneos, la oportunidad y secuencia de los ataques, en presencia de los medios de comunicación, la nula tecnología necesaria para realizarlos, etc. La disuasión podía seguir sirviendo pero para enfrentar ciertas amenazas tradicionales provenientes de algunos países hostiles (*rogue states*). Se estimó entonces que la mejor opción en adelante sería tratar de prevenir las agresiones antes de que se pudiesen convertir en realidad dando paso a una nueva forma de hacer la guerra: la *guerra preventiva*.

⁸⁸ La revisión de los preceptos y contenidos de la Doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos, desde luego, ha sido constante después de acabada la Guerra Fría. Cada presidente ha presentado sus lineamientos generales a través de las distintas versiones de la Estrategia de Seguridad Nacional. Sin embargo, distintas dependencias de ese gobierno han venido presentado diferentes informes más específicos y detallados. Uno de ellos fue el documento titulado *Joint Vision 2010* elaborado por el Pentágono a finales de la década de 1990 durante el gobierno de Clinton. En éste, se desarrolla un conjunto de definiciones y principios para señalar las pretensiones en los niveles de efectividad dentro de la acción conjunta de las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas estadounidenses. Maneja 4 conceptos operacionales que deben servir de eje para las futuras acciones militares: maniobra dominante (*dominant maneuver*); enfrentamiento de precisión (*precision engagement*); protección dimensional plena (*full-dimensional protection*), logística especializada (*focused logistics*). De lo que se trata es que el ejército estadounidense pueda atender dos crisis simultáneas (*Two Major Regional Contingencies, 2-MRC*, por sus siglas en inglés) en dos escenarios distintos, poniendo especial énfasis en el desarrollo de nuevas tecnologías. Véase, Arroyo, Luis F., “La actuación conjunta en los ejércitos del 2000”, *Revista Española de Defensa*, Ministerio de Defensa de España, Madrid, Año 12, Núm. 36, junio de 1999, pp. 214-226.

Años más tarde, en junio de 2000, salió publicada la *Joint Vision 2020* que fortalece y extiende el modelo conceptual establecido en *JV2010* para guiar la transformación de las Fuerzas Armadas estadounidenses. La meta, se dice, es construir una fuerza que sea capaz de ejercer el dominio en todo el espectro de operaciones militares. Ciertamente, estos dos documentos fueron anteriores a los ataques terroristas del 2001, pero ya daban cuenta de la visión y rumbo que se le quería dar a las Fuerzas Armadas en el siglo XXI. Sólo unos días antes del 11-S, salió publicada la Revisión Cuadrienal de Defensa 2001 (QDR, por sus siglas en inglés) en donde el Pentágono señalaba los ajustes y reorientaciones defensivas que debían ponerse en práctica. (La versión completa se puede consultar en: <<http://www.defenselink.mil/pubs/qdr2001.pdf>>) En enero de 2002, salió a la luz la Revisión de la Postura Nuclear (NPR, por sus siglas en inglés), en donde no se descarta el uso de armas nucleares en un futuro por parte del ejército de los Estados Unidos. Véase, Stein, Lawrence J., *The 2002 Nuclear Posture Review: A First Step in Transformation or Just a Paper Tiger?*, US Army War College, Pennsylvania, 2003, 28 pp.

Esa llamada *guerra preventiva*, desde luego, modifica tanto política como operativamente, la manera en que los Estados Unidos se venía conduciendo en los asuntos internacionales hasta antes del 11-S, pues privilegia una postura unilateral en el manejo de la fuerza ante la convicción de que la mejor defensa es una buena ofensiva. Además se convierte en parte de la política global estadounidense en el marco de la *guerra contra el terrorismo* y, ciertamente, al servicio de sus intereses y valores en el mundo.

La nueva estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos fue presentada por George W. Bush en la Academia de *West Point* en junio de 2002 para señalar el rumbo que su gobierno tomaría en el futuro, pues no solo tiene serias repercusiones en el manejo de la política exterior estadounidense sino que también afecta a las políticas internas, en especial por la reestructuración y futuro modo de empleo de las fuerzas armadas.

Por supuesto, la estrategia de seguridad nacional presentada en la academia militar de *West Point* tiene como principal punto de referencia los ataques del 11 de septiembre:

"Defender a nuestra nación de sus enemigos es el primer compromiso fundamental del gobierno federal. Hoy ese cometido ha cambiado drásticamente. En el pasado nuestros enemigos necesitaban tener grandes ejércitos y grandes capacidades industriales para poner en peligro a los Estados Unidos. Ahora, redes oscuras de individuos pueden traer gran caos y sufrimiento a nuestras costas por menos de lo que cuesta un solo tanque. Los terroristas están organizados para penetrar las sociedades abiertas y tornar contra nosotros el poder de la tecnología moderna."⁸⁹

Los objetivos planteados en el documento prácticamente son los mismos que

⁸⁹ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, US Government Printing Office, Washington, D.C., septiembre de 2002, p. 1.

han aparecido en Estrategias anteriores, pues aquí también se habla de que se debe asegurar la libertad económica y política, las relaciones pacíficas con otros países y el respeto a la dignidad humana. Para alcanzarlos se estima que los Estados Unidos deben:

1. “Erigirse en el paladín de los anhelos de la dignidad humana;
2. Fortalecer las alianzas para derrotar al terrorismo mundial y actuar para prevenir los ataques contra nosotros y nuestros amigos;
3. Colaborar con otros para resolver conflictos regionales;
4. Impedir que nuestros enemigos nos amenacen a nosotros, nuestros aliados y nuestros amigos con armas de destrucción masiva;
5. Empezar una nueva era de crecimiento económico mundial por medio de los mercados libres y el libre comercio;
6. Expandir el círculo del desarrollo al abrir las sociedades y crear la infraestructura de la democracia;
7. Desarrollar programas para una acción cooperativa con otros centros principales de poder mundial, y
8. Transformar las instituciones de seguridad nacional de Estados Unidos para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades del siglo XXI.”⁹⁰

El nuevo enemigo por enfrentar obligaba a realizar replanteamientos estratégicos y doctrinales desde la visión del gobierno de George W. Bush aún y cuando el terrorismo internacional ya había sido considerado anteriormente como una de tantas posibles amenazas a la seguridad estadounidense. Para lidiar con la amenaza terrorista, la estrategia de Seguridad señala que se usará el poderío militar, la defensa reforzada del territorio nacional, la aplicación de la ley, la recopilación de inteligencia y las gestiones para cortar el financiamiento a los terroristas. La mayor incertidumbre claro está es que no se sabe cuándo podrían actuar pero si qué daños podrían causar, por ello se considera lo siguiente:

“Nuestros enemigos declararon abiertamente que procuran armas de

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 1-2.

destrucción masiva y hay pruebas que indican que lo están haciendo con determinación. Estados Unidos no permitirá que estas gestiones tengan éxito. Construiremos defensas contra cohetes balísticos y otros medios de transporte. Cooperaremos con otros países para denegar, contener y restringir los esfuerzos de nuestros enemigos para adquirir tecnologías peligrosas. Y como cuestión de sentido común y de autodefensa, Estados Unidos actuará contra esas amenazas en surgimiento antes de que estas terminen de formarse.⁹¹

Esto último señalado de la cuestión preventiva puede considerarse como la columna vertebral de la nueva estrategia, pues lo que se busca es evitar la repetición de sucesos semejantes a los del 11 de septiembre. Por tal razón se estima que los Estados Unidos no solamente deben actuar contra los grupos terroristas sino también contra los países canallas que les pudiesen tolerar, albergar, apoyar y/o financiar, y que además estuviesen en disposición de abastecerse o preparándose para construir armas de destrucción masiva.

En el documento mucho se habla de la cooperación internacional y de la importancia de organismos internacionales; sin embargo, es evidente que sólo se quedan en buenas intenciones, pues en el fondo, con los giros dados en los preceptos de seguridad, se privilegia una postura unilateral en el manejo de la fuerza. Ejemplo de ello fueron los preparativos para invadir Irak.⁹²

⁹¹ *Ibidem*, p. II. Subrayado propio.

⁹² Esto es parte del carácter ambivalente de la Administración Bush que, como en la era de Reagan, intenta vincular la visión de la *Realpolitik* (disposición a usar todo el poder nacional, pero ahora aún antes de que la amenaza se concrete), con posturas idealistas de promoción de la democracia y del libre comercio en el mundo. Como sea, lo que queda claro es que con W. Bush se han reforzado los planteamientos geoestratégicos y militares de la seguridad nacional e igualmente la primacía del interés nacional por encima de cualquier otra consideración luego que los atentados terroristas sirvieron para justificar un proyecto que, algunos dicen, ya había sido esbozado desde que Bush asumió su cargo como presidente. Al respecto, resultan ilustrativos los comentarios de dos de sus ex colaboradores, Paul O'Neil, antiguo Secretario del Tesoro, y Richard Clarke, ex coordinador de la lucha anti-terrorista al cabo de los atentados del 11-S. Richard Clarke, también ex consejero de seguridad nacional, señaló, por ejemplo, que inmediatamente después de los ataques al WTC y al Pentágono, se alzaron voces como la de D. Rumsfeld para tratar de vincular a Irak y así poder atacarlo. Véase, Carreño, José, "Acusa el Congreso a Bush y secretarios de mentir 237 veces", *El Universal*, 21 de marzo de 2004, Año 88, Núm. 31560, México, p. A2.

Entonces vale preguntarse ¿bajo que criterios los Estados Unidos llegarán a la determinación de utilizar la fuerza para protegerse en el futuro y contra quién? El seguir siendo el país más poderoso del mundo desde luego no le da derecho a asumir actitudes de arrogancia y prepotencia con tal de velar por su propia seguridad, aún y cuando se use un discurso mesiánico y moralista para supuestamente salvar al mundo del mal y defender la dignidad de la humanidad.

Lo que hoy puede ser una receta efectiva contra los múltiples enemigos el día de mañana podría resultar contraproducente pues la acción unilateral solamente contribuye a alimentar en gran medida el sentimiento anti-estadounidense en el mundo. Y en este sentido, la historia nos ha dejado muchas lecciones. El Imperio Romano finalmente acabó sucumbiendo ante los embates de los pueblos bárbaros que no aceptaban las reglas del orden imperial. Hoy los bárbaros no son únicamente los terroristas y, por tanto, es difícil que los Estados Unidos puedan consolidar una sólida y eficaz estructura de seguridad.

Las posturas asumidas por George W. Bush para combatir a ese enemigo difuso que son los terroristas, ciertamente, han servido para alimentar el caos del sistema internacional. Hoy no podemos decir que tras las invasiones de Afganistán e Irak vivimos en un mundo más seguro, al contrario. Pero entonces, ¿qué sigue?, ¿qué otro país va a ser atacado?, ¿cuánto tiempo va a durar la *Guerra contra el Terrorismo*? Evidentemente es difícil contestar a estas y otras preguntas en el mismo sentido; sin embargo, si podemos saber lo peligroso de la actuación desmedida y unilateral de los Estados Unidos en su afán de combatir al temerario enemigo de la post-Guerra Fría.

CAPÍTULO 3

LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO

CAPÍTULO 3

La seguridad nacional de México

La seguridad nacional de México como concepto y como formulación operativa es relativamente nueva; sin embargo, de algún modo puede decirse que intrínsecamente ha estado presente desde el momento mismo de la formación del Estado-nación mexicano, en primer lugar para garantizar su propia existencia frente a las presiones, invasiones, intervenciones colectivas o individuales, militares o económicas, pretensiones y amenazas externas, y después, para asegurar y fortalecer sus capacidades soberanas a fin de impulsar el desarrollo del país.¹

La historia así como las débiles capacidades en términos reales de poder orillaron a México a regir su actuar sobre la base de la legalidad internacional y en principios jurídicos propios universalmente reconocidos, por lo cual la seguridad

¹ Esta es la principal diferencia que existe en la utilización del concepto de seguridad nacional entre México y los Estados Unidos pues la noción mexicana alude a la defensa de su soberanía, en contraste a la noción amplia de Estados Unidos. Al respecto, Adolfo Aguilar Zinser comenta que:

“En la literatura norteamericana se habla de la seguridad sin que haya al respecto una definición precisa. Sin embargo, se trata de una concepción amplia que incluye ámbitos de acción internacional muy por encima de las fronteras territoriales y de los atributos políticos tradicionalmente identificados con el Estado. En cambio para México la noción de seguridad es mucho más restrictiva; se refiere en esencia a la protección y ejercicio de la soberanía nacional entendida ésta como un atributo político-jurídico que abarca al territorio, a una zona económica marítima exclusiva y a determinados recursos naturales. Desde el punto de vista ideológico, la seguridad nacional es en Estados Unidos una noción referida directamente a la idea de la defensa, la preservación y el ensanchamiento del sistema económico capitalista y de los valores asociados a este sistema...en cambio, la ideología en que se sustenta la noción de seguridad en México es el nacionalismo, que incluye una interpretación de la historia y valores culturales, políticos y sociales no necesariamente compatibles con la defensa del capitalismo...” Aguilar Zinser, Adolfo, “La seguridad mexicana vista por Estados Unidos”, en Aguayo, Sergio y Bruce Bagley (Comps), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, Siglo XXI Editores, 2ª ed., México, 2002, pp. 296-297.

nacional subyace y se relaciona estrechamente con la soberanía y el ejercicio de la política exterior mexicana.

Los riesgos y desafíos que por mucho tiempo los gobernantes vislumbraron podían provenir únicamente del exterior, en especial, por la singular posición geopolítica de nuestro país respecto al poderoso país del norte. Al interior, el sistema político se encargó de construir un ambiente de estabilidad para evitar o controlar cualquier posible revuelta que pudiese poner en peligro el *statu quo* post-revolucionario.

La singularidad de la política mexicana determinó la deliberada ausencia de una definición expresa de seguridad nacional², en contraste a la usanza que las dictaduras militares sudamericanas realizaron sobre el concepto para perseguir y exterminar a los enemigos internos.³ Por supuesto, ello no impidió que se cometiesen abusos y arbitrariedades a la hora de controlar o, dado el caso, neutralizar a los movimientos y luchas de disidentes por medio de la fuerza.

Los propios cambios internos en el país, así como la dinámica internacional, finalmente forzaron a adoptar y adaptar el concepto de seguridad nacional a la compleja realidad mexicana, aunque en un principio las connotaciones ideológicas y políticas restringieron su aplicación a determinados rubros básicamente de competencia militar, como el resguardo y defensa de instalaciones y recursos estratégicos. Sin embargo, procesos como el final de la Guerra Fría, la mayor interdependencia entre Estados tras el advenimiento de la era de la globalización económica y la búsqueda de la consolidación de la democracia en nuestro país propiciaron que de manera pragmática se fuese ampliando el término para incluir no

² *Infra*, pp. 140-141.

³ Las dictaduras militares que gobernaron desde las décadas de 1960 a 1980 en países sudamericanos como Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Paraguay, entre otros, acusaron y se encargaron de perseguir por muchos años a sindicalistas, intelectuales y cualquier militante de izquierda tachándoles de ser enemigos de la nación y de estar al servicio de fuerzas externas. Para un análisis más profundo, véase, Tapia, Jorge, *El Terrorismo de Estado. La Doctrina de Seguridad Nacional en el Cono Sur*, Ed. Nueva Imagen, México, 1980, 283 pp.

sólo a las amenazas tradicionales sino también a los nuevos riesgos transnacionales que hoy no conocen de jurisdicciones ni de fronteras.

La problemática desde entonces se ha centrado en la ambigüedad y falta de claridad no sólo en el uso práctico del concepto de seguridad nacional sino también en la formulación teórica misma, lo que ha dado lugar a numerosas confusiones y suspicacias.

Aún no se han conseguido los consensos suficientes al respecto ni mucho menos se ha obtenido la plena confianza de la ciudadanía para abordar y participar en la discusión de ciertos temas relacionados con la seguridad nacional.⁴ Por esto, es evidente que falta mucho por hacer en este sentido, sobre todo ahora que las secuelas de los atentados del 11 de septiembre de 2001 siguen impactando en diferentes áreas de manera directa e indirecta en México y además obligan a realizar un replanteamiento general a fin de que la seguridad nacional no sea entendida como un instrumento al servicio de los intereses de seguridad de los Estados Unidos sino como una verdadera política del Estado mexicano para garantizar la consecución de sus principales objetivos e intereses nacionales.

⁴ En el año 2000, el Instituto Nacional de Administración Pública editó una interesante compilación de encuestas y mediciones referentes a la percepción que la opinión pública tenía sobre los distintos aspectos de la Seguridad Nacional mexicana, dando así cuenta del (des)conocimiento existente al respecto. Una de las evaluaciones que ahí destacan es la que tiene que ver con la manera en que la ciudadanía percibe o entiende al concepto de seguridad nacional propiamente dicho. "En julio de 1998, la opinión pública consideró que el significado del término 'seguridad nacional' hacía referencia principalmente a: a) protección ciudadana (16.8%); b) aumentar y mejorar la seguridad pública (14.5%); c) proteger al país (13.6%); d) tener paz social (11.4%); y e) elección de gobernantes (9.4%). En julio de 2000 los significados señalados fueron: a) protección a la ciudadanía (38.2%); b) aumentar y mejorar la seguridad pública (20.5%); c) tener paz social (8.3%); d) estabilidad política y económica (5.8%); y e) la seguridad que proporciona el Ejército mexicano (1.9%). Ya en octubre de 2000 el significado de la seguridad nacional se asoció a: a) aumentar y mejorar la seguridad pública (27%); b) protección ciudadana (18.6%); c) tener paz social (7.6%); d) la seguridad que proporciona el Ejército mexicano (4.1%); y e) soberanía (2.9%)." Véase, INAP, *Seguridad Nacional y opinión pública. Selección de encuestas de opinión pública sobre temas de las agendas estratégica y de riesgos para la seguridad nacional 1994-2000*, México, 2000, p. 27.

Ver también, Aguayo, Sergio, Bruce Bagley y Jeffrey Stark, "Introducción. México y Estados Unidos: en busca de la seguridad", en Aguayo, Sergio y Bruce Bagley (comps.), *Op. cit.*, pp. 17-31.

3.1 Antecedentes

Entender la aplicación del concepto de seguridad nacional en México no es una tarea sencilla debido a que aún en la actualidad resulta polémico y sigue despertando muchas dudas, aunque en el fondo tal situación está estrechamente ligada al propio desarrollo histórico del país.

Para empezar debemos tener en cuenta que México nació como país independiente en el siglo XIX tras un proceso complejo que le llevó a romper de tajo la dependencia que existió con la corona española por más de tres siglos. Al liberarse del yugo español surgieron nuevos desafíos, siendo quizá el de la formación de la nación mexicana el mayor de todos. Y es que la subsistencia de las estructuras coloniales agudizaron las divisiones sociales, económicas, culturales y hasta raciales, repercutiendo finalmente en la falta de un proyecto común y poniendo de manifiesto la vulnerabilidad del naciente país. De este modo, las luchas por el poder político entre liberales y conservadores así como la inexistencia de vías de comunicación sumieron al antiguo Virreinato en un estado de anarquía, tras lo cual uno de los primeros resultados fue la separación de las provincias centroamericanas.

Del exterior las amenazas también se hicieron presentes: el expansionismo estadounidense y las pretensiones imperialistas europeas, que se explican por el juego de intereses estratégicos de cada uno.

En el primer caso, los Estados Unidos, influenciados por la Doctrina Monroe y su Destino Manifiesto, externaron su ambición por las norteamericanas provincias novohispanas que prácticamente estaban despobladas e incomunicadas con el resto del territorio. Tal ambición, desde luego, no era nueva y por ello el reino de España ya había intentado frenar el expansionismo estadounidense mediante la venta de las Floridas y la fijación de las fronteras con el Tratado Adams-Onís en

1819.⁵ La independencia de las colonias españolas no tardaría en consumarse, pero el país quedaría sumido en el caos e inestabilidad como consecuencia de la falta de un verdadero proyecto de nación. En esas condiciones, México difícilmente podía controlar el vasto territorio que había heredado.⁶ Tejas fue un claro ejemplo de ello pues no sólo no estaba dispuesta a aceptar las imposiciones emanadas desde la Ciudad de México sino que fue un territorio que paulatinamente se fue poblando con colonos estadounidenses. En esas circunstancias, floreció el sentimiento separatista entre los tejanos que, en gran medida, recibió la anuencia de la Casa Blanca. Finalmente, bastaron una serie de pretextos⁷ para que el 2 de marzo de 1836 se declarase la independencia de Tejas.

La fragmentación del territorio mexicano continuaba pero, en este caso, el de Tejas, el gobierno encabezado entonces por Antonio López de Santa Anna (1834-1835, 1839, 1841, 1844, 1847, 1853-1855), la rechazó. Unos años más tarde, el 21 de junio de 1845 fue ratificada una resolución conjunta del Congreso de los Estados Unidos por la que se anexaba Tejas a aquel país⁸, pero naturalmente México no estuvo de acuerdo. Este hecho serviría de pretexto al presidente estadounidense James K. Polk (1845-1848) para mantener la situación conflictiva con México e igualmente justificaría la guerra entre los dos países para así continuar arrebatando

⁵ Con el Tratado Adams-Onís, los Estados Unidos obtuvieron las Floridas a cambio del establecimiento de los límites de Luisiana y cinco millones de pesos en reclamaciones. Los estadounidenses lograron, además, que los españoles admitieran el límite del paralelo 42°, que les permitiría reclamar derechos sobre Oregon. Véase, Vázquez, Josefina, “¿Dos guerras contra Estados Unidos?”, *De la rebelión de Tejas a la Guerra del 47*, Ed. Nueva Imagen, México, 1994, pp. 14-15.

⁶ De acuerdo con Josefina Vázquez, la Nueva España en el año de 1804 poseía una superficie de 4 429 000 km², cifra casi similar a la de los Estados Unidos que en ese entonces abarcaba un territorio de 4 631 000 km². Véase, *Ibidem*, p. 11.

⁷ En 1832 se promulgó en México una ley complementaria a otra anterior por medio de la cual se preveía la expulsión de extranjeros en Tejas, sobre todo de estadounidenses, lo que provocó el estallido de la rebeldía en esa provincia. De ello surgió en octubre de ese mismo año la denominada Convención de San Felipe con el objetivo de crear un estado separado de Coahuila. La respuesta del gobierno mexicano ante el temor de fragmentación territorial permitió que un grupo de centralistas utilizase el argumento de que el federalismo favorecía el secesionismo, por lo que pronto quedó instaurado un sistema centralista. Unos años más tarde, los tejanos convocaron a una nueva convención, la Convención de San Felipe de noviembre de 1835, para proclamar la independencia de Tejas, so pretexto del rechazo por el gobierno mexicano de las previas pretensiones tejanas y del cambio del sistema político en México. Véase, *Ibidem*, pp. 20-21.

⁸ *Ibidem*, p. 24.

a México otras partes de su territorio.

La declaración formal de guerra la emitió Estados Unidos el 13 de mayo de 1846 y pronto comenzaron a marchar las tropas hacia México. Santa Anna organizó la resistencia, pero el desorden y las rivalidades internas impidieron que se pudiese enfrentar con eficacia a los invasores. Poco a poco, los estadounidenses se fueron apoderando del territorio y tras largos meses de batallas, el gobierno mexicano aceptó negociar la paz hasta firmarse en febrero de 1848 el Tratado Guadalupe-Hidalgo.⁹ Con ese Tratado se consumaba el despojo de más de la mitad del territorio original de México, pues cedía Nuevo México y la Alta California para que la frontera entre los dos países quedase fijada en el Río Bravo. Pero no conformes, los Estados Unidos mantenían sus pretensiones sobre el territorio mexicano, so pretexto de delimitar claramente las fronteras. En este caso, el gobierno de Santa Anna vendió el territorio conocido como La Mesilla y en 1853 se firmaba un nuevo tratado con el que se cerraba el periodo de los despojos territoriales por parte de los Estados Unidos.¹⁰ Sin embargo, cada uno de estos episodios dejaron una profunda herida en la memoria de los mexicanos que marcaría en adelante la desconfianza, el temor y los recelos hacia Estados Unidos.

En cuanto a las pretensiones europeas se puede decir que fueron variadas y empezaron por los deseos de España para recuperar su valiosa colonia.¹¹ Los ingleses también se interesaron pero para colocar sus productos y ampliar sus

⁹ *Ibidem*, pp. 32-34.

¹⁰ El documento firmado en 1853 se conoce indistintamente como el Tratado de la Mesilla o Tratado de Gadsden por el cual México recibiría, en pago del territorio de la Mesilla, diez millones de dólares, de los cuales sólo se le entregarían en efectivo siete millones, quedando los otros tres para garantizar el pago de reclamaciones que hubiese en contra de México por parte de ciudadanos estadounidenses. Véase, Seara, Modesto, "Panorama de la historia diplomática de México", *Política Exterior de México*, Ed. Harla, 3ª ed., México, 1985, pp. 44-45.

¹¹ Los Tratados de Córdoba que habían sido firmados por el último Virrey, don Juan de O'Donoghú, y Agustín de Iturbide, fueron desconocidos por las Cortes Españolas en 1821. España quería recuperar su valiosa posesión. El primer intento se preparó con la ayuda de la Santa Alianza (*Supra*, p. 71), pero no prosperó. Posteriormente se envió una expedición que tomó la ciudad de Tampico en 1829; sin embargo, acabaron rindiéndose ante el General Santa Anna y regresaron a la Península. Tendrían que pasar más de siete años para que España reconociese la independencia de México en 1836. Véase, *Ibidem*, pp. 37-38.

mercados ante el auge industrial que estaban experimentando.¹² Finalmente los franceses, no queriendo perder presencia e influencia en el continente americano, aprovecharon la coyuntura de caos que imperaba en el México de la segunda mitad del siglo XIX y se llegaron a instalar en el territorio.¹³

Así pues, la falta de un sentimiento de unidad durante las primeras décadas de vida independiente de México produjo falta de cohesión que puso en peligro la propia supervivencia de la incipiente nación, tuvo un efecto de desgaste y por supuesto retrasó el desarrollo del país.

Las revueltas internas eran el pan de cada día en aquel entonces y aunque se logró proclamar la Constitución liberal de 1857¹⁴ el orden no se podía imponer. Tan es así que los conservadores llegaron al poder y aprovechando el contexto de la guerra civil estadounidense e inclinados por ideales monarquistas invitaron al archiduque Maximiliano de Habsburgo de Austria a asumir el trono de México. Apoyado por el ejército francés de Napoleón III (emperador de 1852 a 1870) iniciaba la efímera aventura monárquica mexicana que poco duraría. Puede decirse que este evento logró unir a grupos contrarios para luchar contra los invasores y así bajo el mando del depuesto presidente Juárez se restauró la República (1867) y se

¹² Esta situación se derivó del conjunto de transformaciones económicas y sociales que Inglaterra experimentó desde finales del siglo XVIII en el marco de la llamada Revolución Industrial.

¹³ Anteriormente había ocurrido un conflicto entre México y Francia que sería popularmente conocido como “La Guerra de los Pasteles”. Ocurrió en 1837 a causa de las reclamaciones de ciudadanos franceses instalados en el país que exigían indemnizaciones al gobierno mexicano luego de los saqueos de que eran objeto. Francia apoyó a sus ciudadanos e impuso un bloqueo naval en el puerto de Veracruz y desembarcaron sus tropas. El conflicto concluyó con la firma de un tratado por el que México se obligaba a indemnizar a los franceses. Véase, Seara, Modesto, *Op. cit.*, p. 40.

¹⁴ Los primeros intentos para elaborar un texto constitucional se iniciaron en plena lucha por la independencia del país. El Congreso de Chilpancingo inició sus sesiones en septiembre de 1813 para redactar el documento; sin embargo, la persecución de las tropas españolas obligó al Congreso a desplazarse por el territorio hasta que, en la ciudad de Apatzingán, adoptó la Constitución conocida con ese nombre. Ya en la práctica tuvo una aplicación reducida. Otra Constitución que llegó a tener una breve aplicación fue la Constitución de Cádiz de 1812, pero una vez conseguida la independencia se eligió a un Congreso constituyente del cual se desprendería la Constitución de 1824. Ésta última tendría vigencia hasta 1835 en virtud de la promulgación de las llamadas Siete Leyes Constitucionales que instauraban un régimen centralista. Hacia 1847 volvería a restablecerse la Constitución de 1824 con un carácter temporal y sería hasta 1856 cuando, bajo el gobierno de don Ignacio Comonfort, se iniciarían los trabajos para elaborar una nueva Constitución, que sería promulgada en 1857. Véase, *Ibidem*, pp. 4-6.

construyeron los cimientos del Estado-nación mexicano.

México demostró entonces que no sólo tenía los deseos de ser un verdadero país independiente sino que también tenía la capacidad para hacerlo. Naturalmente, la escasez de recursos económicos y militares era un asunto que no podía soslayarse, por ello la célebre frase de Benito Juárez “*entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz*” recogía el sentir de un país joven que no nada más aspiraba a garantizar su existencia e integridad territorial sino que igualmente buscaba su pleno desarrollo. Así, Raúl Benítez señala que “...la Doctrina Juárez, es la expresión de los principios de política exterior una vez que comienza a consolidarse el Estado Nación y de lo que hoy se conoce como seguridad nacional, esbozado en un contexto defensivo”.¹⁵

El porfiriato fue otro capítulo más en el que se fortaleció el Estado-nación mexicano, pero no del todo. En los más de 30 años que gobernó el General Porfirio Díaz (1876, 1877-1880, 1884-1910) se produjo un importante avance material que se concentró básicamente en el mejoramiento de la comunicación terrestre del país. Al principio se tuvo que enfrentar de nueva cuenta al problema del reconocimiento de su gobierno ante la comunidad internacional, pero una vez conseguido, se encargó de entablar relaciones con otras naciones para tratar de equilibrar el peso que ya entonces ejercían los Estados Unidos. El papel que tuvieron las inversiones extranjeras fue significativo, especialmente cuando a finales del siglo XIX el descubrimiento de petróleo comenzó a despertar el interés y la codicia de las empresas estadounidenses y europeas sobre los recursos naturales del país.

En términos generales, al inicio del siglo XX se habían conseguido algunos avances pero no para todos ya que sólo unos pocos fueron los privilegiados y la mayoría quedó excluida. Ante este escenario el descontento social aumentaba y,

¹⁵ Benítez, Raúl, “Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 98, INAP, México, 1998, p. 58.

finalmente, estalló con el inicio del movimiento revolucionario de 1910.

La historia de la Revolución Mexicana es de muchos conocida y de controvertidas interpretaciones, pero vale decir que tras la promulgación de la Constitución de 1917 quedó consolidado el Estado-nación mexicano. Sin embargo, durante el largo proceso de reacomodo de las fuerzas políticas y sociales mexicanas se produjo una nueva intervención armada de los Estados Unidos en el puerto de Veracruz (abril de 1914) so pretexto de la inestabilidad que imperaba en el territorio. La soberanía de México volvía a estar en peligro y por ello se apelaba a la no intervención en los asuntos internos.

Poco tiempo después, volvería a producirse un nuevo agravio contra México. La razón fue que en marzo de 1916, Pancho Villa atacó con más de 500 hombres el poblado de Columbus, Nuevo México. Los motivos de la invasión aún resultan polémicos¹⁶; sin embargo, fue un incidente que estuvo a punto de provocar una nueva guerra entre México y los Estados Unidos, pues en palabras de Friedrich Katz:

“El ataque a Columbus fue y sigue siendo el único caso de una fuerza militar extranjera que haya atacado territorio continental de Estados Unidos desde la

¹⁶ Friedrich Katz señala que los objetivos de Pancho Villa en esos momentos de su vida (1916) constituye uno de los puntos más polémicos de la historiografía mexicana. Y es que Villa nunca reconoció sus acciones ni dio ninguna explicación de ellas. Por tal motivo, las razones que motivaron a Villa para atacar Columbus son tan variadas como sus misterios. El mismo Friedrich Katz señala y comparte algunas hipótesis al respecto junto con otros historiadores: Para unos, Villa se había vuelto irracional y lo movía su odio ciego contra los estadounidenses. Otros señalan que era un bandido al que sólo le movía el deseo de adquirir botín y oro, capaz de cualquier cosa por dinero, por lo que pudo haber sido pagado por el servicio secreto alemán o por empresarios estadounidenses que deseaban provocar una intervención de Estados Unidos en México. Una tercera hipótesis tiene que ver con su deseo de venganza contra los Estados Unidos cuando se enteró que sería procesado por la muerte de un hacendado británico en 1914, lo que cambiaba sus planes de pedir asilo político en aquel país dadas las fricciones con Venustiano Carranza. También se dice que su propósito era castigar a un comerciante estadounidense de origen judío, Sam Ravel, a quien había proporcionado una gran cantidad de dinero para comprar armas y se negaba a entregárselas. Y por último, una quinta hipótesis señala que era un nacionalista que no aceptaba los tratos de Carranza con el presidente Wilson. Ciertamente, en alguna de las anteriores hipótesis señaladas se encontrará la verdad, pero aún hoy resulta difícil establecer los verdaderos motivos de Pancho Villa al atacar a los Estados Unidos. Véase, Katz, Friedrich, “De dirigente nacional a guerrillero”, *Pancho Villa*, Tomo 2, Ediciones Era, Trad. Paloma Villegas, México, 1998, pp. 134-138.

guerra británico-estadounidense de 1812.”¹⁷

En Washington, la reacción fue de inmediata condena y pronto se alzaron las voces que pedían una nueva intervención armada a gran escala en México. Pretextos no les faltaban, pero el presidente estadounidense Woodrow Wilson no tenía intenciones de volver a provocar otra guerra entre los dos países, pues la coyuntura de aquel momento, sobre todo la internacional, no era favorable para ello. Wilson sabía que no podía comprometer un número importante de sus tropas en México dada la evolución de la I Guerra Mundial (1914-1918)¹⁸ que acontecía en Europa. A pesar de ello, Wilson inmediatamente ordenó que un cuerpo expedicionario de 5 000 hombres (que llegaría hasta los 10 000)¹⁹, al mando del General John Pershing, entrara al territorio mexicano para capturar y castigar a Villa en lo que se denominó la *Expedición Punitiva*.

La Expedición Punitiva fue rechazada por el presidente Venustiano Carranza (1917-1920) quien no sólo no la aceptó, sino que sus fuerzas lucharon contra las tropas de Pershing, lo mismo que las de Villa, que fue aumentando el número de sus adeptos. Considerando la invasión una violación a la independencia y soberanía nacionales, Carranza insistió que los soldados invasores abandonasen cuanto antes el territorio nacional. A final de cuentas, se vieron obligados a hacerlo ya que se mostraron incapaces de capturar al escurridizo Villa.

La Gran Guerra en Europa continuaba, y desde aquí se veía lejana. La realidad no estaba alejada de esa visión, pero se llegaría a poner de manifiesto el valor de México en la geopolítica mundial cuando a través del famoso *telegrama Zimmermann* se invitaba al país a establecer una alianza estratégica con

¹⁷ *Ibidem*, p. 152.

¹⁸ El detonante que sirvió de pretexto para que estallase el conflicto fue el asesinato del archiduque austro-húngaro, Francisco Fernando de Habsburgo, en Sarajevo. Sin embargo, la guerra en el fondo era el resultado de los reacomodos geopolíticos entre las potencias europeas en el marco de su etapa imperialista.

¹⁹ Katz, Friedrich, *Op. cit.*, p. 171.

Alemania.²⁰ Por supuesto nada prosperó, aunque desde entonces quedó en evidencia la importancia de la posición geográfica mexicana respecto al país que ya se encaminaba a convertirse en potencia mundial.

En cuanto a la realidad de la política interna, en México continuaban las luchas por el poder, así que los cambios de gobierno eran la constante. Las pugnas entre los líderes revolucionarios impedían establecer el orden en todo el territorio, situación que se prolongó hasta los primeros años de la década de 1920. El caudillismo no terminó ahí pero se iniciaba la reconstrucción del país que era más que una necesidad. En este periodo conocido como *el Maximato*²¹ se sentaron las bases de la institucionalización del país a través de la reorganización del ejército bajo el mando gubernamental y con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR).²²

Posteriormente surgiría otro de los pilares de la política exterior mexicana, la Doctrina Estrada²³, dados los conflictos de intereses generados entre las potencias y sus empresas por la cuestión del petróleo. Y es que ya en el texto constitucional se proclamaban a los recursos naturales del país como propiedad de la nación (Art. 27). Entonces, el reconocimiento de un gobierno por las potencias de la época, era condicionado a la no aplicación de la ley en tal sentido y sobre otras cuestiones que afectasen sus intereses, independientemente de la legitimidad con que hubiese

²⁰ *Supra*, p. 75.

²¹ Fue la etapa en que el General Plutarco Elías Calles ejerció desde la sombra una especie de jefatura política y el poder real detrás de las presidencias de Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo Rodríguez (1932-1934), quienes en muchos sentidos eran los intermediarios de Calles.

²² *Infra*, p. 140.

²³ La Doctrina Estrada fue emitida el 27 de septiembre de 1930 por el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada, con motivo de los cambios de régimen ocurridos en algunos países sudamericanos pero que, en el fondo, respondía a razones nacionales. Con esta declaración se trataba de evitar la práctica del reconocimiento condicional de gobiernos, mediante la cual otros gobiernos, en especial de las potencias, podían negarse a otorgarlo mientras no se aceptasen previamente determinadas obligaciones y/o condiciones, en contrapartida a los beneficios del reconocimiento. Así, México no se pronunciaba en el sentido de otorgar reconocimiento, sólo se reservaba el derecho de mantener o retirar a sus agentes diplomáticos, y de continuar aceptando, o pedir la retirada, de los diplomáticos extranjeros que las naciones respectivas tuviesen acreditados en México. Véase, Seara, Modesto, *Op. cit.*, p. 145.

llegado al poder un gobierno.²⁴

Ciertamente, ya para esa época la integridad territorial no se encontraba tan amenazada pero había que mejorar las relaciones con el exterior, en especial, con los Estados Unidos.

La transición que llevó al General Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República en 1934, fue pacífica y para entonces las políticas de gobierno estaban ya empapadas de un sentido nacionalista a fin de impulsar el desarrollo del país con independencia del exterior. El petróleo seguía siendo un tema espinoso; sin embargo, la situación de unidad interna ofrecía un nuevo escenario para negociar con las potencias. La coyuntura internacional también favorecía a México, pues la mayor preocupación provenía de la Alemania de Hitler. Así, en marzo de 1938, a la sombra de la amenaza nazi se logró nacionalizar la industria petrolera frente a Estados Unidos y las compañías europeas e iniciar un nuevo capítulo en el que el Estado mexicano ejercía la plena soberanía sobre sus recursos naturales estratégicos.²⁵ Además, y en palabras de Raúl Benítez:

²⁴ El problema del reconocimiento, como ya se vio, no era nuevo pues se venía arrastrando desde la independencia misma. Por tal razón, a lo largo de distintos periodos, y producto de circunstancias específicas, fueron surgiendo doctrinas, como la Doctrina Juárez (*Supra*, p. 132), que ilustraba el sentido defensivo con que México se enfrentaba al mundo. Del mismo modo, se irían incorporando otras, como la Doctrina Calvo, que se refiere a la renuncia del privilegio que significa la protección diplomática de los extranjeros. Este principio se incluyó en la Constitución de 1917, específicamente en el Artículo 27. También podemos encontrar otras dos doctrinas referidas a la responsabilidad internacional y de carácter defensivo: la Doctrina Carranza y la Doctrina Cárdenas. La primera fue emitida en 1918 para señalar que “ningún individuo debe pretender una situación mayor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran.” En cuanto a la Doctrina Cárdenas, ésta se formuló el 10 de septiembre de 1932 en un discurso del presidente Lázaro Cárdenas mediante la cual se señala “la negación de la extraterritorialidad de la nacionalidad y de la ciudadanía, afirmando el hecho de que un extranjero se incorpore a la vida de otro país obliga a ese extranjero a adaptarse y aceptar las reglas de carácter político o de carácter jurídico que imperen dentro de él.” Véase, *Ibidem*, pp. 196-202.

²⁵ La nacionalización de la industria petrolera fue un proceso lento y complejo que se desprendió de la motivación por la aplicación de los ideales de la Revolución en general, y de las disposiciones de la Constitución de 1917 en particular. México defendía el principio de que sus recursos naturales, como el petróleo, pertenecían exclusivamente a la nación, en contra de los intereses extranjeros, especialmente de los británicos y estadounidenses quienes tenían el control de la industria petrolera en ese entonces. Pero desde un inicio, México tuvo que enfrentarse a las presiones de las potencias, lo que retrasó la aplicación de uno de los pilares constitucionales, el artículo 27. El temor era que de nueva cuenta se pudiese producir otra intervención armada,

“...se consolida una doctrina de seguridad que se vincula estrechamente a la doctrina de política exterior de la revolución: el uso de los recursos naturales y energéticos para la nación, ejercido por el estado, con el efecto de que no se presenten vulnerabilidades en la economía y la sociedad”.²⁶

No tardaría en iniciarse la Segunda Guerra Mundial²⁷ y en presentarse otra oportunidad para México en el sentido de normalizar las relaciones con los Estados Unidos, pues era claro que la cooperación resultaba ser la mejor vía en vez del enfrentamiento.

“A principios de 1942, ambos gobiernos formaron la Comisión Conjunta de Defensa México-Estados Unidos (JMUSDC, por sus siglas en inglés) para elaborar un Plan de Defensa Integral que coordinara las actividades del ejército de Estados Unidos y de México. La Comisión también administró un programa de préstamo y arriendo con un capital de 40 millones de dólares que ayudó a financiar la modernización de las fuerzas armadas mexicanas, lo cual finalmente condujo al envío de un escuadrón aéreo mexicano a las Filipinas en 1945”.²⁸

sobre todo, de los Estados Unidos. Sin embargo, para 1938, el panorama era distinto debido a causas ajenas a México, pero que supo aprovechar: a) la llegada de Franklin D. Roosevelt a la Casa Blanca quien para superar la los estragos de la crisis de 1929 impulsó el programa conocido como *New Deal* (*Supra*, pp. 76-77) que, entre otras cosas, incluía medidas antimonopolio y que afectaban directamente a las empresas petroleras, y b) la confrontación que comenzaba a presentarse entre las potencias europeas que desencadenaría la II Guerra Mundial. Así, el 18 de marzo de 1938, el General Lázaro Cárdenas enunció la expropiación de la industria petrolera, no sin comprometerse a indemnizar en los años siguientes, y luego de difíciles negociaciones, a las empresas extranjeras afectadas. Véase, Meyer, Lorenzo, “De la nacionalización a los Acuerdos de 1942”, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, El Colegio de México, México, 1968, pp. 223-264.

²⁶ Benítez, Raúl, *Op. cit.*, p. 63.

²⁷ El conflicto se desencadenó por la invasión nazi a Polonia en septiembre de 1939. A la rápida ocupación de Polonia mediante la llamada *Blitzkrieg*, siguió la invasión de Hitler a Dinamarca, Noruega, Países Bajos y Luxemburgo. Francia y Gran Bretaña fueron los primeros en declarar la guerra a Alemania.

²⁸ Cope, John, “En busca de la convergencia: Las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI”, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, en Aguayo, Sergio y John Bailey (coords.), Siglo XXI Editores, México, 1997, p. 239.

En fin, los beneficios fueron mutuos ya que los Estados Unidos garantizaron una alianza para proteger su frontera sur, mientras que en el caso de México, además de los acuerdos en materias tan sensibles como la militar, se consiguieron resultados económicos positivos básicamente por la firma de un acuerdo migratorio, mejor conocido como Programa Bracero, que duró desde 1942 hasta la década de 1960.

A final de cuentas, lo que se buscaba era dejar atrás los recelos, pero específicamente en materia de seguridad se puede decir que los objetivos se concentraban en reforzar la soberanía e independencia de México frente a los Estados Unidos²⁹ y el resto del mundo, así como promover un modelo de desarrollo impulsado por y desde el Estado.

²⁹ La participación de México en la II Guerra Mundial significó la implementación de una nueva estrategia de reinsertión del país al escenario internacional luego del largo proceso que había iniciado en 1910 con el estallido de la Revolución Mexicana. Este hecho, aunque ajeno y distante a la realidad nacional, representó la oportunidad de aprovechar las ventajas y canales de negociación que se habrían hacia el exterior pero, en especial, con el gobierno de los Estados Unidos. El valor geoestratégico de la vecindad volvería a quedar de relieve, pues Estados Unidos sabía que México podía ser un conducto de vulnerabilidad para su seguridad, o bien, un aliado que le protegiese su flanco sur. Por ello, los gobiernos del General Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y de Franklin D. Roosevelt (1933-1944) comenzaron a limar las viejas asperezas que existían entre los dos países para así poder facilitar los mecanismos de cooperación bilateral. El aspecto militar de esta cooperación desde luego era el más delicado y sensible pues hubiese sido difícil volver a ver tropas estadounidenses en el territorio nacional, aún y cuando sus propósitos fuesen “pacíficos”. Los Estados Unidos presionaban en el sentido de permitir la construcción y utilización de bases militares en México ya que señalaban su preocupación por las debilidades de las zonas costeras, en especial, del Pacífico. En este asunto, la respuesta de Ávila Camacho fue la creación de la Región Militar del Pacífico en diciembre de 1941, que reunía bajo un mando único a las zonas militares de los estados de ese litoral, desde Baja California hasta Chiapas. El ex presidente Lázaro Cárdenas sería nombrado el Jefe de dicha Región debido a su vocación nacionalista y su decisión de evitar cualquier menoscabo de la soberanía e independencia nacionales.

Así pues, y en palabras de Blanca Torres, “la designación de Cárdenas significaba una garantía para todos los que temían la presencia de tropas norteamericanas en territorio mexicano, y demostraba además a los Estados Unidos la disposición mexicana a colaborar pues nadie mejor que él representaba en aquel momento la tendencia antifascista dentro del ejército.” Cárdenas fue enfático en evitar o por lo menos reducir al mínimo la presencia de militares estadounidenses en México, y en tratar de conseguir las mayores ventajas posibles para las Fuerzas Armadas, visión que compartía el General Ávila Camacho en el amplio marco de la relación bilateral. Véase, Torres, Blanca, “La colaboración militar”, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1940-1952. México en la Segunda Guerra Mundial*, Tomo 19, El Colegio de México, México, 1979, pp. 65-152.

3.2 En un mundo bipolar

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, México concentró todos sus esfuerzos en una sola dirección: el desarrollo nacional.

Para ello, en el plano interno se trazaron dos líneas de acción general. La primera encaminada a impulsar un modelo de desarrollo económico centralizado, es decir, una economía manejada por y desde el Estado que, mediante la sustitución de importaciones iniciada durante la pasada contienda bélica mundial, se encargaría de fomentar y proteger la planta productiva nacional, así como el crecimiento del mercado interno. La segunda línea simple y sencillamente tenía que ver con conseguir y garantizar la estabilidad interna y externa.

En el plano externo se optó por la base de la legalidad y de los principios de política exterior emanados desde la Doctrina Juárez, pasando por las diversas doctrinas defensivas, incluso la Doctrina Estrada, en vez de adoptar las posiciones militaristas que se promovían en las formulaciones geopolíticas estadounidenses, tras la conformación del bloque liderado por los soviéticos.

En este contexto de confrontación Capitalismo vs. Socialismo, México pretendía fortalecer su capacidad de autodeterminación frente al resto del mundo. Por ello, desde un principio fue un firme partícipe en el proceso de construcción de las Naciones Unidas (1945)³⁰, pues representaba un nuevo intento de organización internacional en donde el objetivo central sería la búsqueda de la paz y la seguridad en el mundo en un plano de igualdad entre los países. Respecto a los Estados Unidos, naturalmente México no pretendía entrar en conflicto aunque sí marcar

³⁰ Aún no había terminado la II Guerra Mundial cuando los representantes de 51 naciones, entre ellos México, se reunieron en San Francisco, California, con el objetivo de construir un nuevo organismo que sustituyese a la Sociedad de Naciones y además sirviese en la resolución de controversias y conflictos internacionales. La Organización de Naciones Unidas quedó oficialmente constituida el 24 de octubre de 1945. Véase Sepúlveda, César, "La organización de la comunidad internacional", *Derecho Internacional*, Editorial Porrúa, 17ª ed., México, 1996, pp. 293-332.

distancia, toda vez que la desconfianza hacia el vecino del norte seguía impidiendo mayores avances en la relación bilateral. En cambio, en el plano hemisférico se apostó por la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA)³¹ y finalmente se decidió por apoyar la formación de un sistema de seguridad mediante la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)³² para garantizar la defensa de la región ante cualquier posible amenaza extracontinental, aunque siendo precisos, éste formaba parte de la estrategia global estadounidense de contención del comunismo, en este caso, en América Latina.

Así pues, los años de las décadas de 1940, 1950 y 1960 transcurrieron en un ambiente de crecimiento económico y de consolidación del sistema político mexicano en manos de la hegemonía de un partido político en la vida nacional: el Partido Revolucionario Institucional (PRI).³³

Prácticamente, durante este periodo en México no se hizo ninguna referencia al concepto de seguridad nacional en los términos esbozados al iniciarse la Guerra Fría por los políticos y académicos estadounidenses. Las razones que explican esta

³¹ Surgió en 1948 durante la llamada Conferencia de Bogotá a fin de constituir una agrupación regional en forma, pues la integración del continente era un anhelo que comenzó con la invitación que expidió Simón Bolívar el 7 de diciembre de 1824 para formar una confederación de la América española. Ese movimiento panamericano tuvo que enfrentarse a numerosos obstáculos, como la inestabilidad política de los países del sub-continente, por lo que no se consiguieron avances significativos al respecto. Sin embargo, a finales del siglo XIX, el panamericanismo entró en una nueva etapa que quedaría inscrita en las llamadas Conferencias Panamericanas, siendo en la IX Conferencia cuando se acordó la creación de la Organización de Estados Americanos, con sede en la ciudad de Washington. Véase, *Ibidem*, pp. 352-366.

³² *Supra*, p. 83.

³³ El primer antecedente del PRI se remonta a marzo de 1929 cuando el entonces presidente saliente, General Plutarco Elías Calles, creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) para apoyar la candidatura de Pascual Ortiz Rubio pero, en el fondo, como señala Lorenzo Meyer, lo que buscaba era “disciplinar la acción de la heterogénea y violenta coalición de intereses que formaba la familia revolucionaria”, por ello surgió como una alianza de numerosos partidos que en unos cuantos años pudo disolver dentro de sí a todos sus componentes, facilitando así el proceso de centralización de la vida política post-revolucionaria. En 1938, el PNR dejó de existir como resultado de la política de masas del populismo cardenista y se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Finalmente en enero de 1946 surgió el Partido Revolucionario Institucional (PRI), manteniéndose la estructura corporativa que había heredado. Véase, Meyer, Lorenzo, “La democratización del PRI: ¿misión imposible?”, *Revista Nexos*, Vol. 11, Núm. 126, junio de 1988, México, pp. 25-33. También se recomienda a Medina, Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1940-1952*. Tomo 20, *Civilismo y modernización del autoritarismo*, El Colegio de México, 1979, pp. 179-194.

situación son variadas; así, por ejemplo, Sergio Aguayo comenta que:

“El gobierno mexicano...evitó el debate público y la formulación de una doctrina explícita sobre seguridad nacional. Temía que, de hacerlo, abriría la posibilidad de que Estados Unidos le impusiera sus prioridades de seguridad nacional porque, históricamente, la política estadounidense de seguridad nacional hacia América Latina ha hecho hincapié en la defensa militar ante agresiones externas convencionales y en la neutralización de movimientos de izquierda locales, que son percibidos como amenazas a la estabilidad interna de gobiernos simpatizantes”.³⁴

Sin embargo, Manuel Villa Aguilera va más allá y argumenta que esta carencia de doctrina explícita de seguridad nacional se debió a “la dificultad de establecer una comunicación basada en una comprensión cabal por parte de cada país de las perspectivas, los intereses y formas de expresión del otro”.³⁵ Igualmente habla de la particularidad del sistema político mexicano, en donde “...preservar la estabilidad nacional se volvió dependiente de los medios y los principios institucionales no relacionados con las políticas y estrategias usuales para promover la seguridad nacional”.³⁶

Ciertamente, la particularidad del sistema político tuvo mucho que ver con la falta de un pensamiento en términos de seguridad, pues México logró, *grosso modo*, el sometimiento de la clase militar a la esfera de las autoridades civiles, a diferencia de lo que ocurrió en la mayoría de los países sudamericanos en donde los militares ejercían directamente el poder. También hay que tener en cuenta que el modelo corporativista del PRI sirvió para controlar a los sindicatos y asociaciones agrarias, para evitar que se pudiesen aliar masivamente a los grupos de izquierda a

³⁴ Aguayo, Sergio, y John Bailey, “Estrategia y seguridad en las relaciones México-Estados Unidos”, en Aguayo, Sergio y John Bailey (coords.), *Op. cit.*, pp. 14-15.

³⁵ Villa, Manuel, “Los cambios internos y externos en el periodo posterior a la Guerra Fría y las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional”, en Aguayo, Sergio y John Bailey (coords.), *Op. cit.*, p. 116.

³⁶ *Ibidem*, p. 117.

pesar de que éstos no tenían demasiada influencia en la población. El comunismo tampoco constituyó una verdadera amenaza para el gobierno en gran medida porque los efectos de la revolución cubana no se dejaron sentir y es que ese gobierno isleño se abstuvo de patrocinar movimientos guerrilleros en México, en contraste a lo que hizo, por ejemplo, en algunos países centroamericanos. Y por último, a pesar de que muchas acciones en materia de política exterior discrepaban de las posiciones estadounidenses y llegaron a causar ciertos malestares nunca supusieron un enfriamiento abierto; se podía estar en desacuerdo en determinados asuntos que no afectasen directamente los intereses de Washington, pero siempre de acuerdo en los temas esenciales.³⁷

La clave de todo, entonces, era la estabilidad y para ello desde el gobierno de Miguel Alemán se creó la denominada Dirección Federal de Seguridad (DFS)³⁸, un cuerpo al servicio de la Presidencia y encargado de controlar o, en su caso, neutralizar a los grupos opositores al régimen. Su cometido en tal sentido fue positivo, pues la libertad de acción de sus agentes prácticamente no tenía límites.

“Fueron como los intocables que hacían los trabajos sucios del gobierno autoritario, pero a los que, por eso mismo, no se presentaba ante la sociedad”.³⁹

Por supuesto, el descontento social no se podía contener y poco a poco el malestar de la población ante lo férreo del sistema se hacía patente. La

³⁷ Ejemplos que clarifican esta situación son: la inconformidad por el derrocamiento del presidente guatemalteco Jacobo Arbenz por un movimiento apoyado por los Estados Unidos. También está el caso del voto en contra de la expulsión de Cuba de la OEA. Pero igualmente queda registrado el respaldo al gobierno estadounidense en la llamada crisis de los misiles.

³⁸ Los primeros antecedentes de los servicios de inteligencia mexicanos se remontan a 1918 cuando el presidente Carranza creó un cuerpo especializado denominado Sección Primera para realizar actividades de espionaje contra sus enemigos. Posteriormente, en 1929 se creó el Departamento Confidencial cuyas funciones fueron de policía política. Ya en la presidencia de Miguel Alemán se creó la DFS, sin que pueda determinarse con exactitud si surgió en 1946 o 1947, como un órgano adscrito a la Presidencia de la República. Véase, Aguayo, Sergio, *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia*, Ed. Grijalbo, México, 2001, 413 pp. Ahí se aborda con profundidad la evolución de los servicios de inteligencia en México.

³⁹ Aguayo, Sergio, “Los costos de la evasión”, *Reforma*, miércoles 18 de julio de 2001, Año 8, Núm. 2 774, p. 19A.

particularidad fue su contenido urbano, en especial, durante la llamada ola del 68 que, a nivel internacional, comenzó con la Primavera de Praga y prosiguió con el mayo francés. En México, el movimiento tenía sus objetivos específicos, pero en el fondo compartía los ideales de la búsqueda de mayores libertades políticas y sociales. El episodio culminante, como todos sabemos, fue la marcha de Tlatelolco y la represión militar ordenada por el gobierno de Díaz Ordaz ante el temor de que el movimiento estudiantil pudiese crecer más y, en consecuencia, poner en peligro al sistema. Algunos movimientos guerrilleros igualmente surgieron en algunos estados de la República, como fue el caso de Guerrero, pero corrieron con la misma suerte, pues se les aplicó toda la fuerza del aparato gubernamental mediante una *guerra sucia* de la que hasta la fecha poco se conoce, aunque desde noviembre de 2001 quedó constituida la denominada Fiscalía del Pasado para investigar estos casos.⁴⁰

Así se iniciaban los años de la década de 1970 que se caracterizaron por los altibajos económicos y políticos del país. Además se irían abriendo nuevos frentes tanto internos como externos que darían la pauta para usar expresamente el término de seguridad nacional.

El primero de esos frentes lo constituyó el petróleo pues además de seguir siendo el valuarte de la Revolución Mexicana también era un factor clave de la economía nacional. Esta industria cobraría mayor impulso a consecuencia del embargo petrolero decretado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)⁴¹ quienes hicieron disparar el precio del hidrocarburo en los

⁴⁰ La Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado se constituyó el 27 de noviembre de 2001 por un acuerdo del presidente Vicente Fox, quedando adscrita a la Procuraduría General de la República (PGR), para investigar y atender las denuncias en torno a la matanza de octubre de 1968 y la guerra sucia de la década de 1970. Véase, Ramos, Jorge, "Asigna PGR a la Fiscalía del Pasado 12 MP", *El Universal*, viernes 28 de diciembre de 2003, Año 88, Núm. 31 476, México, p. 20. Para profundizar en los supuestos riesgos que representaba la oposición de izquierda y en los métodos empleados por la DFS para aniquilar a la guerrilla, se recomienda el libro de Aguayo, Sergio (2001), "Los barones de la seguridad y sus métodos", *Op. cit.*, pp. 91-136.

⁴¹ Organismo creado en 1960 para coordinar la política petrolera de Arabia Saudita, Argelia, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Indonesia, Irak, Kuwait, Libia, Nigeria, Qatar y Venezuela. México no participó pero ha

mercados internacionales y, por supuesto, en México, situación que en términos prácticos significaba la entrada de mayores recursos para el país. También fue una época en la que se alentaron los trabajos de exploración, lo cual posibilitó el descubrimiento de nuevos yacimientos que, aunque no fueron tan inmensos como se creyó en un principio, sí daban cuenta del potencial con el que contaba México en este aspecto.⁴²

La administración de López Portillo apostó todo a la industria petrolera y se invirtieron enormes cantidades de recursos para su modernización. La principal razón radicaba en la suposición de que el contar con un recurso estratégico y de vital importancia para las economías industrializadas se convertiría en un activo que ayudaría a posicionar a México en el escenario internacional hasta convertirse en una potencia media, concepto tan de moda en aquellos años. Básicamente lo que se pretendía era manejar tanto las decisiones de política económica como las de política exterior con mayor independencia, en especial, de los Estados Unidos.

De este modo, con la convicción de la importancia del petróleo para el desarrollo nacional se volvía imperante la protección y la defensa tanto de los recursos naturales como de las instalaciones estratégicas del país. En esta tarea, las Fuerzas Armadas jugaban un papel de primer orden, lo cual quedó plasmado en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en donde por primera vez en un documento elaborado por la Presidencia de la República se hacía una mención expresa del término de seguridad nacional. Es ahí donde se concibe a la seguridad nacional como una función exclusiva de las fuerzas armadas.

“La relación directa sobre las fuerzas armadas se da con el objeto de reafirmar y consolidar la viabilidad de México como país independiente.

acudido a las reuniones de la Organización con el carácter de observador, al igual que Noruega y Rusia, otros importantes productores de petróleo.

⁴² Véase, Malcolm Baker, Jorge, *La Política Exterior de México como instrumento para la preservación de la Seguridad Nacional*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos/SRE, México, 1992, pp. 27-28.

Dentro de una visión conceptual propia de las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México”.⁴³

Otro de los frentes que permitió sacar a la luz el tema de la seguridad nacional lo constituye la crisis generada por las guerras centroamericanas que, a principios de la década de 1980 daban señales de agudización.

La atención puesta en Centroamérica no era nueva, pero en la administración de López Portillo se buscó tener mayor influencia en la región, en gran medida porque se discrepaba de la visión estadounidense para resolver los conflictos. Fue una época en la que el anhelo de ser potencia media y la prometedora capacidad productiva del petróleo recién descubierto, permitieron a México destinar mayores recursos a acciones de política exterior que sirvieron para tomar decisiones fundamentales.

“En 1979, la decisión de retirar el reconocimiento oficial a la dictadura somocista, en 1980 el acuerdo conjunto con Venezuela para el suministro de petróleo a la región, el comunicado conjunto con Francia sobre El Salvador en agosto de 1981, y en febrero de 1982 los esfuerzos de mediación en representación de Cuba y Nicaragua”.⁴⁴

Naturalmente, la preocupación centroamericana se vinculaba con intereses de seguridad nacional debido a que el incremento de la violencia en esos países suponía un mayor flujo de refugiados que, en algún momento dado, podría representar un factor de inestabilidad dada la coyuntura de debilidad económica que experimentaba el país. La otra posible amenaza radicaba en la expansión de los

⁴³ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980, p. 66.

⁴⁴ Bagley, Bruce, “Los intereses de seguridad de México y Estados Unidos en Centroamérica”, en Aguayo, Sergio y Bruce Bagley (comps.), *Op. cit.*, p. 318.

conflictos hacia México. A este respecto, Bruce Bagley señala que el razonamiento de López Portillo sobre seguridad estaba en contra del de Washington porque, entre otras cosas:

“...estaba convencido de que al reconocer y trabajar con las fuerzas revolucionarias y gobiernos de Centroamérica -en vez de reprimirlos o ignorarlos- México obtendría una especie de ‘póliza de seguro’ contra la exportación de revoluciones”.⁴⁵

Por su parte, el gobierno de Miguel de la Madrid no quitó el dedo del renglón sobre Centroamérica; sin embargo, su margen de maniobra ya no era el mismo dada la profunda crisis económica con la que comenzó su administración y por las mayores presiones de la presidencia de Ronald Reagan. Aún así, México apostó por la vía multilateral, logrando con ello la conformación del Grupo Contadora⁴⁶ como una instancia negociadora para tratar de darle solución a los conflictos de la región.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 quedó expresada la preocupación por Centroamérica en materia de seguridad nacional y el vínculo con el quehacer diplomático.

“México, por principio, funda su propia seguridad en la reiteración del Derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de

⁴⁵ *Ibidem*, p- 319.

⁴⁶ El Grupo Contadora fue creado en julio de 1983 para hacer frente a la situación de inestabilidad que imperaba en Centroamérica. Los gobiernos de México, Colombia, Venezuela y Panamá concentraron su atención en las dificultades que reinaban en Nicaragua y El Salvador y que afectaban directa e indirectamente a Honduras y Costa Rica. Por ello, los ministros de Relaciones Exteriores de los primeros cuatro países arriba mencionados, firmaron en la isla panameña de Contadora el Acta para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. Ese plan de paz recibió el aval del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como de numerosos organismos regionales. En 1985 se creó el Grupo de Apoyo conformado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay al que se irían sumando otros países hasta conformar el denominado Grupo de Río en 1986. Originalmente el Grupo Contadora fue una iniciativa del gobierno de México, pero por numerosos factores no se llegó a cumplir su cometido. Por ello, el presidente de Costa Rica, Óscar Arias, impulsó una revigorización del proyecto, surgiendo así los Acuerdos de Esquipulas I y Esquipulas II. Véase, Valero, Ricardo, “La búsqueda de la pacificación en Centroamérica”, *Foro Internacional*, Vol. 26, Núm. 102, octubre-diciembre de 1985, México, pp. 125-156.

que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas del de otras. Así, nuestra Seguridad Nacional aumenta, no disminuye, con la seguridad de otras naciones. En consecuencia, convergen en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías”.⁴⁷

Pero esta apreciación anterior se circunscribía en un aspecto más amplio al abordar el tema de la seguridad nacional, pues menciona que reconociendo la relación:

“...entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales cabe formular una política integral de seguridad, que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y en el desarrollo integral en el ámbito interno”.⁴⁸

De este modo, según el texto rector del gobierno de Miguel de la Madrid, la seguridad nacional de México:

“...radica en el desarrollo integral de la Nación, como herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional”.⁴⁹

Todo lo anterior constituía un avance en el tratamiento del concepto de seguridad nacional, pues aunque los militares seguían teniendo un papel casi exclusivo en esta tarea, se hablaba ya de la necesidad de contar con una política integral al respecto. Y precisamente esa necesidad quedaría manifiesta a lo largo de ese sexenio como consecuencia del malestar económico y la inestabilidad política del país e igualmente por las amenazas transnacionales que se convertían en presiones, en especial, del gobierno estadounidense para enfrentar problemas

⁴⁷ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, mayo de 1983, p. 57.

⁴⁸ *Ídem*.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 59.

como el del narcotráfico.

Miguel de la Madrid llegó a la presidencia con una economía débil, por no decir desquebrajada, una enorme deuda externa y gran descontento e inquietud social. Ello supuso mayor vulnerabilidad para el país, en tanto que las presiones externas le obligaron a modificar la política económica y a aceptar las duras recetas fondomonetaristas, a cambio de mayores y rápidos préstamos.

La inestabilidad política sería producto del crecimiento de grupos opositores al sistema priísta, en especial, del Partido Acción Nacional (PAN), pero sería la corriente de izquierda liderada por Cuauhtémoc Cárdenas quien de verdad puso a temblar al régimen en las elecciones de 1988.⁵⁰ Así a simple vista, la amenaza parecería ser para la seguridad del régimen priísta, pero había la posibilidad de que un cambio inesperado pudiese generar un enorme caos que entonces sí se convertiría en problema de seguridad nacional luego de tantas décadas de hegemonía del partido tricolor en el poder. Los Estados Unidos influyeron de alguna manera en esta situación debido a las constantes presiones para *democratizar* al sistema; sin embargo, como señala Bruce Bagley, prefirieron no arriesgar la afectación de sus intereses.

“Cada vez más preocupada por una posible inestabilidad y un resurgimiento del nacionalismo y el antinorteamericanismo, la administración de Reagan evitó escrupulosamente cualquier crítica pública al proceso electoral de 1988, a todas luces fraudulento y se apresuró a felicitar al candidato del PRI...Aparentemente, Washington consideró que lo más conveniente para los intereses norteamericanos era cooperar con el moderado y pragmático

⁵⁰ En 1987, un grupo de priístas inconformes con la orientación de sus partido y con los procedimientos tradicionales para la selección del candidato a la presidencia (*el dedazo*), pretendieron que al interior fuesen aceptados como corriente de opinión disidente; sin embargo, fueron obligados a abandonar el partido. Con Cuauhtémoc Cárdenas, antiguo gobernador de Michoacán, a la cabeza los disidentes lograron dar forma a una coalición que se presentó a las elecciones generales de 1988 como una alternativa al proyecto del PRI, que sería denominado Frente Democrático Nacional (FDN). Véase, Meyer Lorenzo (1988), *Op. cit.*, pp. 70-71.

Salinas, sin importar la honestidad de las elecciones...⁵¹

Por último, el narcotráfico acabaría siendo otro tema mediante el cual la administración de Ronald Reagan presionaría a México, en este caso, para que se alinease a sus políticas en contra del tráfico de los estupefacientes y para que, desde entonces, se le considerase como un asunto de seguridad nacional (más detalles al respecto se encuentran en el capítulo 5).

Así pues, México iba adaptando su concepto de seguridad nacional de acuerdo a sus necesidades e intereses pero también modelado por las presiones estadounidenses en momentos en que la era de la globalización económica se abría paso en nuestro país.

⁵¹ Bagley, Bruce, *Op. cit.*, p. 335.

3.3 En la era de la globalización económica

Los años de la década de 1980 marcaron el inicio de una nueva etapa en la historia del desarrollo de México dados los cambios internos e internacionales que se fueron presentando. Lo más significativo quizás fue la entrada de nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, ya que no solamente se reconocía el agotamiento del anterior modelo económico sino que también se aceptaban las nuevas tendencias globalizadoras que apuntaban hacia la liberalización económica y mayor apertura.

Miguel de la Madrid inició los cambios pero Carlos Salinas de Gortari se encargó de profundizarlos convencido de que sería la mejor alternativa para apuntalar el crecimiento y para abrir las puertas del Primer Mundo. Ciertamente había que resolver los problemas estructurales que la economía mexicana venía arrastrando, pero también el inicio de su administración le sirvió de pretexto para calmar el descontento interno y así ganarse el apoyo de los ciudadanos tras la crisis de legitimidad que tuvo que encarar, pues a todas luces su victoria fue producto de "la caída del sistema".⁵²

En materia de seguridad nacional, prácticamente también daba continuidad a lo esbozado por su antecesor, aunque agregaba nuevos matices nunca antes

⁵² La famosa "caída del sistema" ocurrió la tarde del 6 de julio de 1988 cuando los representantes de los partidos políticos aguardaban los primeros resultados de las elecciones generales que se habían celebrado para elegir al Presidente de la República, Diputados y Senadores. Sin embargo, al poco tiempo de iniciarse el recuento de los votos quedó bloqueado el "moderno sistema informático" que había instalado la entonces Comisión Federal Electoral (CFE) para tal propósito. Los primeros momentos fueron de mucha confusión pues no se sabía si se había caído la red del sistema electoral o todo el sistema de partido hegemónico que había predominado por casi seis décadas. Véase, Molinar Horcasitas, Juan, "Crónica del día en que el sistema se cayó-calló", *El Cotidiano*, Núm. 25, septiembre-octubre de 1988, pp. 3-8.

Conforme fue despejándose la duda, fue inevitable la sospecha de fraude a favor del PRI y de su candidato Carlos Salinas de Gortari. Ver también del mismo autor, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Ed. Cal y Arena, México, 1991, 268 pp. Igualmente se recomienda la tesis doctoral de Varela, Helena, *La oposición dentro del PRI y el cambio político en México (1982-1992). Crisis y transformación de un régimen autoritario*, Instituto Juan March de Estudios e Investigación, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid, 1993, 391 pp.

manejados.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 define en los mismos términos a la seguridad nacional, cuyo objetivo, se dice, es:

“...alcanzar el desarrollo integral de la Nación, en un ambiente de libertad, paz y justicia social, dentro del marco constitucional”.⁵³

Lo novedoso y hasta controvertido se encuentra en la manera de concebir las relaciones internacionales de México y su posible impacto en la seguridad pues, por un lado, señala que “la política exterior...es el ámbito donde se dirimen asuntos esenciales relativos a la independencia y seguridad del país”.⁵⁴ Resalta la incorporación de los principios de política exterior al texto constitucional⁵⁵, pero en el sub-apartado referente a la preservación y fortalecimiento de la soberanía, señala que se va a “actuar con firmeza y anticipación a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional...”⁵⁶ No se precisa cómo se haría ni con que medios, aunque más adelante identifica una clara amenaza para la seguridad nacional mexicana: el narcotráfico.

El narcotráfico ya había sido considerado un asunto de seguridad nacional a consecuencia de la *Guerra contra las drogas* decretada por Ronald Reagan así

⁵³ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, mayo de 1989, p. 33.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 25.

⁵⁵ Por Decreto aparecido en el *Diario Oficial de la Federación* del día 11 de mayo de 1988, se reformó la Fracción X del Artículo 89 de la Constitución Mexicana. De conformidad con dicho Decreto, el titular del Poder Ejecutivo, en la conducción de la política exterior, deberá observar los siguientes principios normativos:

- La autodeterminación de los pueblos;
- La no intervención;
- La solución pacífica de controversias;
- La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales;
- La igualdad jurídica de los Estados;
- La cooperación internacional para el desarrollo, y
- La lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se reforma la Fracción X del Artículo 89 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos” *Diario Oficial de la Federación*, México, miércoles 11 de mayo de 1988.

⁵⁶ Poder Ejecutivo Federal (1989) *Op. cit.*, p. 27.

como por las presiones al gobierno de De la Madrid, sobre todo, después del asesinato del agente Enrique Camarena de la DEA en 1985; sin embargo, Salinas toma la decisión de militarizar por completo esta tarea, entre otras cosas, para reducir las tensiones con la Casa Blanca, pues se suponía que las Fuerzas Armadas no se dejarían corromper por ese enemigo. Y es que la corrupción en dependencias como la DFS⁵⁷ así como en otras muchas instancias gubernamentales había tocado todos los niveles lo cual alentaba la desconfianza de los Estados Unidos hacia las autoridades mexicanas.

Por ello, Salinas decretó la creación del Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN)⁵⁸ como un intento para hacer más eficiente las labores de los servicios civiles de inteligencia, pero de manera adscrita a la Secretaría de Gobernación. Igualmente creó el primer Gabinete de Seguridad, constituido por algunas secretarías de Estado a fin de contar con una mayor visión integral al respecto.⁵⁹

Esta transición en los servicios de inteligencia civiles respondía, en gran

⁵⁷ La DFS desapareció formalmente el 29 de noviembre de 1985 no sólo por la corrupción en la dependencia y la complicidad con el narcotráfico, sino también porque sus métodos, de acuerdo con Sergio Aguayo, se habían vuelto “anacrónicos y disfuncionales”. “La DFS se resistió a las oleadas renovadoras porque el servicio de inteligencia vivía aislado de la sociedad. Podía hacerlo porque la mayoría de los mexicanos ignoraba lo que pasaba dentro del ‘búnker’ de Plaza de la República.” Véase, Aguayo, Sergio, (2001), *Op. cit.*, p. 228. Inmediatamente fue sustituida por la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), adscrita a la Secretaría de Gobernación.

⁵⁸ El día 13 de febrero de 1989 la DISEN se convirtió en el CISEN con el objetivo de ser un organismo encargado de “establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país.” Véase, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”, *Diario Oficial de la Federación*, lunes 13 de febrero de 1989, México, pp. 64-72.

⁵⁹ El Gabinete de Seguridad Nacional quedó constituido por el decreto que creó la Oficina de Coordinación de la Presidencia, publicado el 7 de diciembre de 1988 en el *Diario Oficial*. Ahí se establece que el Gabinete estaría compuesto por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Véase, Presidencia de la República, “Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República”, *Diario Oficial de la Federación*, México, miércoles 7 de diciembre de 1988, pp. 3-7. Desde luego, la idea de visión integral sólo era eso, una idea, pues el gabinete de seguridad se restringió, con excepción de la SRE, a dependencias encargadas del orden interno y no incluyó a secretarías del área social. Además hay que recordar que el CISEN quedó controlado directamente por la Presidencia de la República a través de un estrecho colaborador del presidente Salinas, José María Córdoba Montoya. Véase, Aguayo, Sergio, “Los usos, abusos y retos de la Seguridad Nacional Mexicana”, en Aguayo, Sergio y Bruce Bagley (comps.), *Op. cit.*, pp. 120-122.

medida, a la necesidad de su profesionalización y aunque no fue rápida (pasaron tres años entre la creación de la DISEN y el CISEN), el país no se quedó sin servicios eficientes de inteligencia pues los aparatos de inteligencia militar, como la Sección Segunda del Estado Mayor Presidencial, y de otras ramas de las Fuerzas Armadas, continuaron con esa labor.⁶⁰

Todo este esfuerzo de Salinas de modernización gubernamental tenía por objetivo, por un lado, prever o en su caso responder eficazmente a las nuevas y posibles amenazas transnacionales que, aunadas a las ya existentes, pudiesen poner en peligro a la seguridad nacional pero también, por otro lado, buscaba mejorar las relaciones con los Estados Unidos para así poder aumentar la cooperación bilateral en ciertas áreas, principalmente en el rubro del combate al narcotráfico y en el ámbito económico-comercial. En este último punto, se consideró que la mejor manera de enfrentar los nuevos retos que imponía la creciente competitividad del comercio internacional sería a través de un proceso de integración económica y por ello Salinas apostó todas sus cartas a la firma de un acuerdo de libre comercio con el vecino del norte.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no tardaría demasiado en negociarse y finalmente en ponerse en marcha el 1 de enero de 1994

⁶⁰ Según una investigación de la *Revista Contralinea*, los servicios de inteligencia de la Secretaría de la Defensa Nacional tradicionalmente han recolectado su información a través de las 12 Regiones Militares en que se encuentra dividido el país. Sargentos, tenientes y subtenientes dan su “parte del día” a los tres Comandantes que hay en cada zona; los Comandantes de la zona remiten el informe al Comandante de la Región y éste a la Sección Segunda del Estado Mayor de la SEDENA para su “limpia final”, pues esta Sección se encarga de elaborar las directrices de control informativo y de contrainformación. En la Sección Segunda del Estado Mayor se registra, clasifica y ficha a los identificados plenamente como miembros de grupos subversivos, y no sólo a ellos, sino a todos aquellos considerados como inconformes por hechos tan simples como el de asistir a marchas y mítines y gritar consignas: estudiantes, maestros, dirigentes sociales, agrupaciones campesinas y hasta residentes extranjeros. La *Revista Contralinea* también tuvo acceso al denominado *Manual de Inteligencia Militar para el Combate a los Transgresores* donde se establecen los lineamientos de las Fuerzas Armadas para la recolección de información, manejo, clasificación, difusión, etc. Véase, Reyes, José, “El manual de los topos de la Sedena”, *Revista Contralinea*, Núm. 18, septiembre de 2003, México, pp. 16-25.

La información al respecto naturalmente es escasa por la secrecía y reservas con que se manejan las Fuerzas Armadas Mexicanas; sin embargo, también se pueden encontrar algunos datos en Aguayo, Sergio (2001), *Op. cit.*, pp. 62-75.

lo cual tenía muchas implicaciones que rebasaban lo estrictamente comercial. En primer lugar, se rompería el mito y hasta el trauma de acercarse a los Estados Unidos quien por muchos años fue visto como la mayor amenaza para el país. En segundo lugar, quedaron institucionalizadas las relaciones bilaterales, lo cual, esperaba, ayudaría a dirimir con mayor facilidad las diferencias que fuesen surgiendo entre los socios. Y por último, quedaban asentadas las bases para profundizar la cooperación y las negociaciones en otras áreas de interés común, como de hecho ha venido ocurriendo en los temas del combate al narcotráfico, la seguridad fronteriza, los asuntos medioambientales, los flujos migratorios, por señalar algunos de los rubros que se han ido incorporando a la amplia y compleja agenda entre México y los Estados Unidos.

Así pues, la asociación comercial de los países de Norteamérica tiene muchos significados y si bien el tema de la seguridad no está expresamente incluido, si se le puede entrever. No podemos ignorar factores como el de la colindancia geográfica, el posible acceso a recursos estratégicos (petróleo, gas natural y agua), mayores controles migratorios para garantizar la agilidad de los intercambios comerciales, etc. Sin embargo, esto no quiere decir que los intereses de seguridad nacional de México sean equivalentes a los de Estados Unidos, pues en muchas ocasiones de controversia acerca de intereses divergentes, su unilateralidad ha supuesto amenazas para el país.

Como sea, Salinas consideraba que aliarse a la mayor potencia mundial sería la mejor forma de protegerse tanto de la competencia que la formación de bloques regionales alentaba como de las nuevas amenazas que podían traspasar las fronteras nacionales.

Poco tiempo después, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo también enfocaría su atención en la economía y no era para menos dado el llamado "error

de diciembre⁶¹ que pronto le sorprendió. Esta situación la articulaba con los efectos adversos que la globalización económica podía generar y frente a los cuales, en ocasiones, un Estado nacional tiene pocos instrumentos efectivos de respuesta.

La crisis económica del 94 fue producto del desequilibrio en las cuentas nacionales y de la masiva fuga de capitales que el Estado mexicano no pudo controlar. Por esa razón, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala la importancia del fortalecimiento de la soberanía la cual, se dice,

“...no reconoce en el país poder superior al del estado ni poder exterior al que se subordine”.⁶²

En este documento rector del gobierno de Zedillo no aparece una definición expresa del concepto de seguridad nacional; sin embargo, se refiere a ella al abordar el tema de la soberanía cuya defensa, menciona, tiene tareas tanto internas como externas. En términos prácticos estas tareas significaban hacer efectivo el imperio de la ley en todo el territorio nacional, la plena integridad del territorio, desalentar separatismos y divisiones en la sociedad, el pleno ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social, el desarrollo social, el crecimiento económico y el fortalecimiento de nuestra cultura.⁶³

En fin, dentro de los objetivos planteados se señala que:

“El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una

⁶¹ Fue resultado de la negativa del gobierno de Salinas de Gortari de ampliar la banda de flotación del tipo de cambio lo que permitió la acumulación de presiones devaluatorias que no pudieron contenerse en diciembre de 1994, cuando prácticamente se habían agotado las reservas internacionales del Banco de México. A ello, se sumó el desequilibrio en la cuenta corriente lo que provocó la alarma entre los inversionistas nacionales y extranjeros quienes no dudaron en sacar masivamente sus capitales del país.

⁶² Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, abril de 1995, p. 6.

⁶³ *Ibidem*, p. 9.

y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio”.⁶⁴

El Plan también amplía la lista de posibles amenazas a la seguridad nacional pues además del narcotráfico, menciona el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.

Un asunto que naturalmente recibió especial atención en su sexenio dentro del ámbito de la seguridad nacional fue el del conflicto armado de Chiapas ante el temor de que pudiese desbordarse a otros estados de la República y que además fuese pretexto para que actores externos tuviesen injerencia en asuntos internos.

En general, puede decirse que el gobierno de Zedillo fue ampliando la visión estratégica del concepto de seguridad nacional, pues además de atender los temas tradicionales de la agenda tenía que hacer frente a las nuevas realidades tanto internas como internacionales. La rápida e indiscriminada apertura económica provocó la aparición de contradicciones y desequilibrios que exigían respuesta, pues era un hecho que la era de la globalización económica venía aparejada de desafíos, retos y oportunidades.

⁶⁴ *Idem.*

3.4 En el gobierno de Vicente Fox

El 2 de julio de 2000 pareció haber quedado roto el hechizo del sistema político mexicano, pues luego de más de 70 años se consiguió poner fin a la hegemonía de un partido que obstaculizó la alternancia en el poder.

El PRI ya se encontraba desgastado al igual que la sociedad mexicana y no era para menos dadas las recurrentes crisis económicas, la inequitativa distribución de la riqueza, el desempleo, el crecimiento de la delincuencia, los escándalos por corrupción, entre otros problemas que venían de tiempo atrás. Todo ello minó la confianza de los ciudadanos y fue bien capitalizado por la oposición y los pregones del cambio.

Vicente Fox, abanderado del PAN, lograría la proeza de convertirse en el primer presidente electo surgido de la oposición y sin mayores sobresaltos. Llegaba con una plataforma política ambiciosa que buscaba resolver los viejos problemas por lo cual levantó muchas expectativas no sólo en el interior del país sino también en el exterior. El llamado bono democrático así como sus altos índices de popularidad adquiridos desde su campaña le permitieron articular una agenda de trabajo sexenal que no sólo priorizaba temas económicos y sociales, sino también otros temas como el de la seguridad nacional a fin de convertirla en un medio al servicio de los verdaderos intereses nacionales, pero igualmente para evitar nuevos abusos en el uso del concepto.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 contiene una amplia visión del concepto de seguridad nacional dentro del área de Orden y Respeto en donde lo vincula a temas tradicionales como el de la defensa y fortalecimiento de la soberanía, la integridad del territorio nacional, el papel de las Fuerzas Armadas y el pleno apego al Estado de derecho. Pero a esto añade otras cuestiones que resultaban muy novedosas por su manejo en esta materia: el pleno goce de los derechos humanos y el avance de la democracia.

Justificando esta situación con las expectativas de los ciudadanos, se menciona que la seguridad nacional:

“...tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la población y a las instituciones.”⁶⁵

Pero este proyecto de gobierno iba mucho más allá al incorporar temas socio-económicos. En este documento rector del gobierno de Fox son muchas las referencias que se hacen a los errores y carencias de los anteriores regímenes priístas y por ello, señala, se desatendieron las verdaderas amenazas a la seguridad nacional las cuales, en la actualidad, “...las representan la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.”⁶⁶

Dentro del diagnóstico que se realiza al respecto se argumenta que:

“En el pasado, la definición y defensa del principio de seguridad nacional fue, en los hechos, incompatible con la esencia de una democracia moderna. Por un lado, su definición estratégica, así como su práctica política no se apegaban al respeto de los derechos y libertades ciudadanos...[éstos] eran subsidiarios de la seguridad del Estado que...equivalía a la seguridad del régimen, a la protección de sus intereses particulares y a su permanencia en el poder. La ausencia de un marco normativo encubrió un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa, de la seguridad nacional y en la toma de decisiones derivadas de esta situación.”⁶⁷

Se habla del proceso de democratización del sistema político mexicano así

⁶⁵ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2001, p. 128.

⁶⁶ *Ídem*.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 133.

como de los cambios económicos que se han venido produciendo y por ello también se argumenta la necesidad de que el Estado pueda contar con información suficiente, oportuna y confiable para elaborar una agenda de riesgos sistematizada.

Dentro de las estrategias de seguridad nacional que se plantea se encuentran las siguientes:

1. "Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden público, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio;
2. Desarrollar una doctrina que guíe la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional;
3. Elaborar una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales;
4. Diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, y
5. Anticipar y prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional mediante la operación de un sistema de investigación que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano."⁶⁸

Así pues, en el Plan se busca consolidar una visión integral de la seguridad nacional alejándola de concepciones tradicionales tomando en consideración los nuevos retos y, por tal motivo, se le confiere especial importancia al trabajo de los organismos de inteligencia como el CISEN, pero dentro de un marco estrictamente regulado.

El CISEN en su página de internet establece que la seguridad nacional:

"Es la condición imprescindible para el desarrollo integral del país, basada en

⁶⁸ *Ibidem*, p. 134

la preservación de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio.⁶⁹

Sin embargo, la concepción del gobierno de Fox en esta materia parece no estar totalmente acabada y ejemplo de ello fue que a las pocas semanas de haber asumido su cargo como Presidente de la República emitió un decreto que cesaba las funciones del Gabinete de Seguridad Nacional para dar paso al establecimiento de la figura del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional⁷⁰, al estilo del modelo estadounidense.

A favor se argumentaban los cambios internos e internacionales que México tiene que enfrentar además de señalarse ciertas amenazas como el narcotráfico, las organizaciones criminales y el terrorismo que pueden poner en riesgo la viabilidad del proyecto nacional.

El problema de todo esto es que no se cuenta con un marco normativo que le de sustento a la figura del Consejero. Las funciones de Adolfo Aguilar Zinser⁷¹, quien fue nombrado titular de este Consejo, resultaban confusas, sobre todo, porque el artículo 5 del Decreto establece que:

“Los titulares de las dependencias a que se encuentran adscritas las unidades de inteligencia, deberán remitir al Consejero la información de

⁶⁹ Centro de Información y Seguridad Nacional, 2001, “¿Qué es la seguridad nacional?”, [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.cisen.gob.mx>> [Consultada el 3-09-2002].

⁷⁰ Presidencia de la República, “Acuerdo por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de enero de 2001, pp. 2-3. (Véase Anexos)

⁷¹ Adolfo Aguilar Zinser ha trabajado tanto en la vida académica como en la política. En la política ha gravitado en la izquierda (Partido de la Revolución Democrática, PRD) y ha estado cerca de la derecha (Partido Acción Nacional, PAN), pasando igualmente por el ecologismo (Partido Verde Ecologista de México, PVEM). Ha sido diputado independiente, diputado por el PVEM, senador independiente y vocero de la campaña presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones generales de 1994. Años más tarde, se integró a la campaña de Vicente Fox donde fungió como coordinador de relaciones internacionales del candidato presidencial y después del presidente electo. Ya en funciones, Fox le nombró como su consejero en materia de Seguridad Nacional y coordinador del Gabinete de Orden y Respeto.

seguridad nacional generada por éstas...”⁷²

Lo anterior suponía la posibilidad de conflictos entre el Consejero y los titulares no sólo de dependencias encargadas de labores de inteligencia sino también con los secretarios de Estado integrantes del Gabinete de Orden y Respeto (Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública Federal y Procuraduría General de la República) pues, más que nada, la entrega de reportes a Aguilar Zinser era una cuestión de buena voluntad y no tanto de obligación. Tampoco se establecía si el CISEN, el principal organismo de inteligencia del Estado, quedaría bajo el mando del Consejero o si seguiría adscrito a la Secretaría de Gobernación. Del mismo modo, no se aclaraba si las unidades de inteligencia del ejército y la armada también tendrían que entregar reportes al consejero presidencial ni con que periodicidad.

Finalmente, Aguilar Zinser fue removido del cargo para ser enviado como representante de México en la ONU pero, en especial, ante el Consejo de Seguridad de ese organismo.⁷³ Desde luego, todo esto era un indicativo de que aún faltaba demasiado por hacer en lo que a materia de seguridad nacional se refiere, no sólo por los propios cambios que ocurrían dentro del país, sino también por los desafíos provenientes del exterior que, como los del 11 de septiembre, podían tener

⁷² Presidencia de la República (enero de 2001), *Op. cit.*, p. 3.

⁷³ En los primeros días de enero de 2002, el presidente Fox anunció que el hasta entonces consejero de Seguridad Nacional y también coordinador del Gabinete de Orden y Respeto, Adolfo Aguilar Zinser, sería el nuevo embajador de México en la ONU y el representante ante el Consejo de Seguridad de dicho organismo. Tal noticia resultaba sorpresiva por su impacto político al interior del gobierno foxista; sin embargo, vista a la distancia, era una decisión que tarde o temprano iba a ocurrir. Esto debido a las grietas, confusiones y diferencias existentes no sólo entre el consejero y los miembros del Gabinete de Orden y Respeto, sino también por la nebulosa estructura jurídica y política de la propia figura del consejero. Días más tarde de conocer su nuevo nombramiento, Aguilar Zinser reconoció que sí había habido divergencias, sin especificar, con algunos secretarios de Estado que “coordinaba” llamándolas “perspectivas burocráticas distintas”. Véase, Benavides, Carlos, “Había divergencias, acepta Aguilar Zinser”, *El Universal*, jueves 10 de enero de 2002, Año 86, Núm. 30 759, México, p. 10. Al respecto de las diferencias, fueron muchas versiones las que se barajaron pero, más allá de eso, se ponía en evidencia la falta de un proyecto de política integral sobre la seguridad nacional por parte del gobierno de Vicente Fox.

serios efectos colaterales en nuestro país.

Pero por si no fuese poco, los tropiezos del gobierno de Vicente Fox en materia de seguridad nacional continuaban. El titular del Ejecutivo inmediatamente se encargó de presidir el Gabinete que venía encabezando Aguilar Zinser antes de ser trasladado a Nueva York; nombró al secretario de Gobernación, Santiago Creel, como su suplente cuando no pudiese acudir a las reuniones periódicas de éste, y a Eduardo Medina Mora, director del CISEN, como secretario técnico. El problema fue que no se le dio continuidad a la labor que realizó el consejero de seguridad y que quedó detallada en un informe, públicamente no revelado, que le entregó directamente al presidente de la República.⁷⁴ Sería frente a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, encargada de calificar su ratificación como representante de México ante la ONU, donde Aguilar Zinser dio cuenta de sus actividades como consejero y como coordinador del área presidencial de Orden y Respeto.⁷⁵

A la postre, quedó manifiesta la falta de voluntad para poner en marcha las observaciones realizadas por el ex consejero, entre otras cosas, quizás, por el impacto político que generarían. En su lugar se decidió la conformación, después de más de un año, de un nuevo Gabinete de Seguridad Nacional encabezado por el presidente Fox⁷⁶ y al viejo estilo priísta, con lo que así se ponía fin a la malograda y

⁷⁴ Zárate, Arturo, "Vicente Fox, satisfecho con la labor de Aguilar Zinser", *El Universal*, martes 15 de enero de 2002, Año 86, Núm. 30 764, México, p. 5.

⁷⁵ Ante la comisión de senadores que estaba encargada de analizar la ratificación de su nuevo encargo, Aguilar Zinser reportó que el 18 de septiembre de 2001 había entregado al presidente Vicente Fox un anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional, del que públicamente poco se conoció. Igualmente señaló que había avanzado en acciones de cooperación antiterrorista con cuerpos de seguridad e inteligencia españoles. En cuanto a la agenda de prioridades para la seguridad nacional, advirtió que los fenómenos de la delincuencia habían ocupado el primer lugar en la atención del Gabinete de Orden y Respeto, seguidos de los temas del terrorismo y de la situación de Chiapas en donde, decía, el tejido social se encontraba deteriorado. Del mismo modo, dio cuenta de diversas recomendaciones, sin entrar en detalles, que puso a consideración del Ejecutivo para reformar al CISEN. Véase, Arvizu, Juan, "Combate a la delincuencia, prioridad: Aguilar Zinser", *El Universal*, domingo 20 de enero de 2002, Año 86, Núm 30 769, México, p. 8.

⁷⁶ Presidencia de la República, "Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional", *Diario Oficial de la Federación*, miércoles 2 de abril de 2003, México, pp. 2-5. (Véase Anexos)

controvertida figura del consejero presidencial.

El presidente Vicente Fox decretó en abril de 2003 la instalación de ese nuevo Gabinete que incluía a la Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública Federal, Secretaría de Hacienda, la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y el CISEN pero, extrañamente y por causas aún desconocidas, no se integró a la Secretaría de Relaciones Exteriores.⁷⁷ Desde luego estas acciones parecían indicar que el presidente Fox prefirió adecuarse a las estructuras heredadas del viejo sistema en vez de promover los cambios necesarios en esta área tan sensible y de vital importancia para el país. Pero, por si no fuese poco, lo más preocupante de todo esto era que no se vislumbraban avances importantes en la materia y ya no digamos para consolidar a la seguridad nacional de nuestro país en una verdadera política de Estado con especificaciones claras en cuanto a funciones, jerarquías, responsabilidades, procedimientos y prioridades, más allá de los cambios sexenales de gobierno.

En este caso de la seguridad nacional, y quizás como en muchos otros, las expectativas sobrepasaron a la voluntad y, tal vez, hasta las capacidades tanto del presidente Fox como de los demás actores de la vida política nacional, entiéndase funcionarios, legisladores, partidos políticos, etc., quienes no supieron construir acuerdos trascendentales para establecer prioridades, y mucho menos, para aprovechar la oportunidad histórica que en el 2000 representaría la alternancia en el poder si la entendemos como un avance de nuestra democracia. Al final de cuentas, los diversos intereses así como los distintos proyectos de grupo incidieron en los pobres resultados que han propiciado la situación antes descrita; sin embargo, los retos del siglo XXI para la seguridad nacional mexicana siguen y seguirán presentes por lo que, es probable, quedará como el gran pendiente de la administración foxista y como una de las tareas principales para el siguiente gobierno.

⁷⁷ Véase, *Ibidem*, p. 3.

CAPÍTULO 4

EL 11 DE SEPTIEMBRE Y SUS IMPLICACIONES

CAPÍTULO 4

El 11 de septiembre y sus implicaciones

El martes 11 de septiembre de 2001 iniciaba como un día más para los Estados Unidos y para el resto del mundo, sin sobresaltos más allá de los cotidianos; sin embargo, en un abrir y cerrar de ojos la aparente tranquilidad y seguridad en donde se pensaba que se vivía quedaron interrumpidas.

Cuatro aviones de pasajeros eran secuestrados para convertirlos en armas mortales en contra de objetivos económicos y militares representativos del poderío estadounidense. El primer avión, el vuelo 11 de *American Airlines*, chocó a las 9:45 hrs. contra la torre norte del *World Trade Center* (WTC) de Nueva York y se pensó que había sido un trágico error, pero la duda sería disipada minutos más tarde cuando el vuelo 175 de la *United Airlines* se impactaba en la torre sur del mismo complejo. Un tercer avión, el vuelo 77 de la *American Airlines*, poco después se estrellaría contra las oficinas centrales del Pentágono en Washington, D.C., y, por último, el vuelo 93 de la *United Airlines* caería en el sureste de Pittsburgh, Pennsylvania, sin alcanzar su blanco, presumiblemente la Casa Blanca. Quedaba de manifiesto que se trataba de actos hostiles con la intención de infringir daños devastadores a los Estados Unidos; ¿Los motivos?, varios, pero a la vez nada claros. También quedó en evidencia desde entonces la percepción, tanto de estadounidenses como del resto del mundo, de vivir en un mundo menos seguro y más inestable.

Los pregoneros catastrofistas, apocalípticos y los que anunciaban el inicio del

fin del mundo no tardaron en aparecer, pero la nueva realidad requería de medida y de explicaciones más sensatas. En el mundo de la post-guerra fría naturalmente se contemplaba a la amenaza terrorista pero dentro de una larga lista de posibilidades de alcance transnacional.

Los atentados del 11 de septiembre irrumpieron abruptamente y con ello abrían muchas interrogantes. Las dificultades analítica y de conceptualización hasta ahora han sido evidentes debido a la variedad de lecturas que se pueden hacer de esos hechos: la reconfiguración del mapa geopolítico mundial, las consecuencias económicas, las implicaciones en los movimientos migratorios, la afectación de derechos y libertades civiles, por mencionar algunas. Dar una explicación sencilla y convincente resulta prácticamente imposible en parte porque, como dijera Ulrich Beck, “vivimos, pensamos y actuamos con *conceptos zombies*, con conceptos que han muerto pero que siguen rigiendo nuestro pensamiento y nuestra acción”.¹ No constituyó un acto de terrorismo tradicional pero sí con la intención de causar los mayores daños posibles sobre estructuras reales y simbólicas del poder estadounidense; fue un acto contra las tendencias globalizadoras y la modernidad pero que, no obstante, se valió de sus avances; no había un enemigo convencional para atacar pero se le declaraba inmediatamente la guerra.

La “nueva guerra” que se ha anunciado con estos actos, será diferente porque pareciera que no tendrá fin, ni se sabe cómo se llevará a cabo, y porque, a final de cuentas, como llegara a mencionar Susan Sontag, es una simple “metáfora con poderosas consecuencias”.² La confusión sin lugar a dudas seguirá siendo la reinante pero para bien y para mal este será el mundo en que estaremos viviendo, como se verá a continuación.

¹ En diciembre de 2001 el sociólogo alemán Ulrich Beck en el periódico español *El País* manejó este concepto. Véase, Beck, Ulrich, “El silencio de las palabras”, *El País*, 16 de diciembre de 2001, [publicación en línea] Disponible desde internet en: <http://www.elpais.es/articulo.html?d_date=20011216&xref=20011612_type> [Consultada el 4-09-2002].

² Sontag, Susan, “Batallas reales, metáforas vacías”, *El Universal*, miércoles 11 de septiembre de 2002, Año 86, Núm. 31 003, México, p. A12.

4.1 Un nuevo tipo de terrorismo

El terrorismo no es un fenómeno de reciente aparición; sin embargo, tras los atentados del 11 de septiembre y sus efectos psicológicos no sólo en el pueblo estadounidense sino en el resto del planeta, su amplio impacto económico y político, sus consecuencias para la paz y seguridad internacionales, las cuestiones morales que han suscitado así como su inimaginable manejo mediático, han hecho que el terrorismo se convierta en el centro del discurso internacional. Igualmente, que sea el objeto de miles y miles de artículos a pesar de que, en el fondo, solamente contamos con vagas nociones de lo que realmente es, pues no existe una definición de terrorismo universalmente aceptada. Hoy por hoy, da igual catalogar como terroristas actos totalmente distintos entre sí ya sea los avionazos de aquel fatídico martes de septiembre, los *mujaidines* que se hacen volar en las calles de Israel o las acciones de los guerrilleros y paramilitares colombianos.

Sin lugar a dudas, los ataques del 11 de septiembre han significado un nuevo paradigma dentro de la historia del terrorismo internacional, pues independientemente de su certeza en golpear los símbolos del poder económico y militar de los Estados Unidos, supusieron una total indiferencia frente a valores morales y del respeto a la vida de personas inocentes, ni que decir de la de los mismos terroristas que estuvieron dispuestos a morir para matar; además, es evidente que su planeación y organización requirió de muchos meses, tal vez años, así como la movilización de recursos económicos y humanos. Tampoco se puede negar el hecho de que en una sola acción concertada se causaron enormes daños materiales y efectos psicológicos generadores de miedos, paranoias y sentimientos de vulnerabilidad que seguramente durarán mucho tiempo y que ningún otro acto de terrorismo tradicional había logrado conseguir, es más, los destrozos parecían propios de un escenario de guerra.

Entonces vale preguntarse si hemos sido testigos del inicio de un nuevo tipo de terrorismo que nos depare nuevas y peores sorpresas. En algunos sentidos es

posible que así sea aunque es obvio que persistirán las acciones tradicionales y focalizadas de numerosos grupos con objetivos más específicos que acabar con la civilización occidental.

Hoy más que nunca resuenan los ecos de la controvertida obra de Samuel Huntington, el choque de civilizaciones, en donde se plantea la posibilidad de enfrentamientos derivados de cuestiones culturales.³ Por un lado, la autoría de los atentados del 11 de septiembre adjudicada por un grupo musulmán radical, Al Qaida⁴, y las palabras de su líder, Osama Bin Laden, de que lucharían hasta acabar con Estados Unidos y la civilización de Occidente dados los agravios cometidos contra el Islam en un mundo, dicen, lleno de vicios y prácticas contrarias a las dictadas en el Corán, propiciaron que muchas personas echaran a volar su imaginación y vieran el inicio de una lucha Islam-Occidente, al estilo de las viejas cruzadas. Y por otro lado, es importante señalar el papel protagónico que han tenido los medios de comunicación en todos estos sucesos, lo cual, de alguna manera, mantiene o incluso incrementa el estado de paranoia colectivo que hace a muchos estar, literalmente, a la defensiva. A pesar de todo lo anterior, no se puede generalizar, pues no conocemos aún exactamente las motivaciones ni las verdaderas intenciones de Bin Laden ni de sus seguidores, además de que no todos los musulmanes son terroristas ni todos los terroristas son musulmanes.

Pero independientemente de que la red de Al Qaida vuelva a cometer nuevos actos y tal vez más violentos, la realidad es que en la actualidad los terroristas, en general, disponen de mayores facilidades para seguir atemorizando.

Mucho se ha hablado y discutido del proceso de globalización en el que nos

³ Huntington argumenta que las culturas y las identidades culturales están configurando las pautas de cohesión, desintegración y conflicto en el mundo de la post-guerra fría. Para más detalles se puede consultar: Huntington, Samuel, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Ediciones Pardós Ibérica S.A., Trad. José Pedro Tosaus, Barcelona, 1997.

⁴ *Al Qaida*, en español significa "La Base" y su principal centro de entrenamiento ha sido Afganistán.

encontramos inmersos, así como de los adelantos científicos y tecnológicos que se han alcanzado en los últimos años, pero es precisamente en este último punto donde se puede presentar una gran paradoja, pues la difusión del conocimiento y la disposición de tecnologías más avanzadas podrían permitir, como de hecho ya ha ocurrido, que ciertos grupos o personas hasta hace poco capaces de realizar acciones poco relevantes, ahora tengan más fácil acceso y movilidad para sembrar el miedo y el terror en prácticamente cualquier parte del mundo. Tecnologías que no hace mucho se encontraban restringidas al uso de los militares, hoy se pueden conseguir fácilmente y sin mayores problemas. Instrumentos ópticos con visión infrarroja, sistemas de posicionamiento global (GPS, por sus siglas en inglés), teléfonos satelitales, computadoras portátiles cada vez más potentes, programas de encriptación para codificar la información o manuales para construir bombas se encuentran en internet al alcance de cualquier persona.

Así pues, la *tecnologización* de nuestras vidas ha supuesto muchas ventajas y comodidades pero que, en algún momento y al servicio de personas brillantes que usan su inteligencia para el mal, nos puede traer altos costos y perjudicar seriamente.⁵ Por ejemplo, no se puede subestimar la posibilidad de que algunos terroristas pudiesen tener acceso a armas de destrucción masiva (químicas, bacteriológicas o, hasta nucleares), que si bien pareciera difícil no es imposible, aunque baste ver el uso de aparatos convencionales, como los aviones, convertidos en armas de gran letalidad.

Ante este panorama, ¿cómo será posible hacer frente a la amenaza terrorista en el futuro? Esta simple pregunta seguramente tiene muchas respuestas; sin

⁵ La ONU a través de la resolución 56/160 de la Asamblea General plantea esta posibilidad y señala que se encuentra "...alarmada en particular ante la posibilidad de que algún grupo terrorista utilice las nuevas tecnologías para facilitar actos de terrorismo que pueden causar daños masivos en particular enormes pérdidas de vidas humanas..." Véase, Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 13 de febrero de 2002, *Resolución 56/160. Derechos Humanos y Terrorismo*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/487/45/PDF/N0148745.pdf?OpenElement>> [Consultado el 24-02-2003].

embargo no se encuentra dentro de nuestros objetivos ni ambiciones centrarnos en este tópico. Por ello considero que el primer paso en tal sentido es la búsqueda de un consenso internacional para tratar de definir qué es exactamente el terrorismo.

Si bien los esfuerzos por poner en la mesa de análisis y discusión el tema del terrorismo datan de hace varias décadas⁶, hasta el día de hoy no se ha encontrado un fórmula internacionalmente aceptada para entender con claridad el fenómeno del terrorismo.

Uno de los obstáculos para definir cabalmente lo que significa terrorismo, legalmente hablando, y sea aceptado por la mayoría de la comunidad internacional, radica en las motivaciones que llevan a los grupos o personas a cometer actos terroristas. *Grosso modo* y en una rápida radiografía que nos permita ver el amplio espectro que abarca el fenómeno del terrorismo, podemos encontrar por ejemplo, a grupos nacionalistas, revolucionarios, extremistas religiosos, radicales de izquierda y de derecha, y activistas que abanderan causas medioambientales, en defensa de los animales y en contra del aborto.⁷ A simple vista parecerían no tener nada en común, pues su ideología, la naturaleza de sus objetivos, el terreno en el que operan y sus orígenes históricos son dispares; sin embargo, el punto de coincidencia se halla en su disposición a amenazar o, finalmente, a utilizar algún tipo de violencia a favor de sus respectivas causas.

Pero las discusiones se traban cuando, por un lado, los propios grupos terroristas subjetivamente tratan de justificarse y exonerar del juicio moral sus acciones, al señalar que los objetivos que persiguen son buenos.⁸ Y por otro lado,

⁶ El desarrollo de la aviación civil como un medio de transporte de masas posibilitaría que numerosos grupos con objetivos políticos diversos cometiesen secuestros, tomasen rehenes o destruyesen aviones. Por ello desde la década de los 60, los primeros instrumentos contra el terrorismo estuvieron enfocados al transporte aéreo: el Convenio de Tokyo de 1963, el Convenio de la Haya de 1970, el Convenio de Montreal de 1971, etc.

⁷ Crenshaw, Martha y John Pimlott (eds.), *Encyclopedia of World Terrorism*, Ed. M. E. Sharp. Inc., Nueva York, 1996, pp. 185-201.

⁸ En uno de los tantos videos de Bin Laden difundidos luego del 11-S, señala que su terrorismo es benévolo.

los propios intereses, distintos e incluso antagónicos de los gobiernos y de la política internacional, en general, dificultan la labor de llegar a un consenso sobre cómo abordar el problema terrorista.⁹ Lo único que debería quedar claro es que la acepción maquiavélica de que los fines justifican los medios es totalmente inaceptable, pues un principio universalmente aceptado es el respeto a la vida y, por tanto, nadie tiene el derecho a quitarle la vida a otros por más noble, justa o legítima que sea su causa.

Genéricamente la palabra terrorismo significa la sucesión de actos de violencia para infundir terror. Siendo más específicos, para Norberto Bobbio el terrorismo es “la práctica política del que recurre sistemáticamente a la violencia contra las personas o las cosas provocando terror.”¹⁰

Para otro investigador, David Robertson, el terrorismo es “el uso político de la violencia como un medio para presionar a un gobierno y/o sociedad a que acepte un cambio radical, ya sea político o social.”¹¹

Bruce Hoffman¹² propone que el terrorismo es esencialmente violencia intelectual que se prepara para utilizar, y efectivamente cometer mediante el uso de la fuerza, en el logro de sus objetivos. Igualmente señala que distinguir terroristas de otro tipo de criminales y terrorismo de otras formas de delito, permite identificar

Véase, CNN, 26 de diciembre de 2001, “Bin Laden califica los ataques del 11 de septiembre de terror bendito”, [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.cnnenespanol.com/2001/mundo/12/26/binladen/>> [Consultada el 19-10-2002].

⁹ Durante el 8º Encuentro de la Conferencia Islámica que se celebró en diciembre de 1997 se emitió la Declaración de Teherán la cual en su punto 12 señala que condena el terrorismo, pero distinguiendo el terrorismo de la lucha de pueblos en contra de la dominación colonial u ocupación extranjera en su derecho a la autodeterminación. Véase, Organización de la Conferencia Islámica, diciembre de 1997, *Declaración de Teherán. Sesión de la Dignidad, el Diálogo y la Participación*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.oic-oci.org/english/is/8/8th/-is-summits.htm#>> [Consultado el 16-03-2003].

Igualmente cabe señalar que los Estados Unidos han llegado a rechazar la posibilidad de contar con una amplia definición y que, en cambio, ha sido promovida por algunos países árabes para así condenar las acciones de Israel.

¹⁰ Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Op. cit.*, Tomo II, p. 1615.

¹¹ Robertson, David, *A Dictionary of Modern Politics*, Europa Publications Limited, 2ª ed., Londres, 1993, p. 458

¹² Hoffman, Bruce, *A mano armada: Historia del terrorismo*, Ed. Espasa, Trad. Clara Morán Calvo-Sotelo, Madrid, 1999, 359 pp.

las siguientes características del terrorismo:

- Inevitablemente político en sus objetivos y motivaciones;
- Violento, o igualmente importante, amenaza de violencia;
- Diseñado para provocar repercusiones psicológicas de amplio espectro, más allá de la víctima elegida como objetivo;
- Conducido por una organización con un identificable grupo de mando o estructura de célula conspiracional, y
- Perpetrado por un grupo sub-nacional o entidad no estatal.¹³

Esta última definición nos da paso a sacar algunas reflexiones. La primera es que el terrorismo no concierne a los fines sino a los medios, ya que mediante este recurso extremo se busca la consecución de un objetivo final; la segunda es que no toda violencia como la insurreccional o guerrillera es terrorismo, aunque en algunos casos la línea que los separa es muy tenue¹⁴, y más cuando hoy día la paranoia que dejaron los ataques en Estados Unidos hacen ver moros con tranchetes en todas partes. Tal vez en esta cuestión y de manera simplista valdría la pena analizar la naturaleza de sus blancos por atacar ya que, si bien, ambos, terroristas o guerrilleros, se ponen al margen de la ley y resquebrajan el orden constitucional, los guerrilleros, por lo regular, dirigen su lucha contra las fuerzas y aparatos del Estado e inclusive buscan ciertos cauces de acción política¹⁵; mientras que los terroristas no les importa demasiado diferenciar a la hora de atacar ya sea a las fuerzas estatales o a civiles inocentes. Y una última reflexión, en específico sobre la última característica señalada por Hoffman nos hace preguntarnos si en la actualidad existe el llamado terrorismo de Estado. Algunas acciones de gobierno, aduciendo la famosa razón de Estado, podrían catalogarse como terroristas en el sentido de que buscan doblegar la voluntad de sus oponentes o enemigos. Algunos ejemplos ilustrativos

¹³ *Ibidem*, pp. 62-63..

¹⁴ La guerrilla colombiana es un claro ejemplo de ello, pues tanto las FARC como el ELN, los principales grupos guerrilleros de Colombia, han llegado a cometer actos terroristas.

¹⁵ El EZLN en nuestro país no ha cometido actos terroristas y ha buscado ciertos canales de negociación con el gobierno federal.

podrían ser: el ataque a un barco de *Greenpeace* en las costas de Australia por los servicios secretos franceses¹⁶; los operativos rusos en contra de los rebeldes chechenos¹⁷, y los asesinatos ordenados por el gobierno israelí de Ariel Sharon contra presuntos terroristas.

Cuadro 1. Actos terroristas más significativos de nivel internacional.¹⁸

1972	Asesinato de deportistas israelíes en las Olimpiadas de Munich
1988	Explosión con bomba de un avión de <i>Pan Am</i> que volaba sobre Escocia
1993	Primer atentado con bombas al WTC de Nueva York
1994	Atentado contra la Asociación Mutual Israelí de Argentina
1995	Dstrucción de un edificio del gobierno de EE.UU. en la ciudad de Oklahoma
1995	Ataque con gas sarín en el metro de Tokyo
1996	Bombazos en la torre Khabar en Arabia Saudita
1997	Asesinato de turistas europeos en Luxor, Egipto
1998	Ataque con bombas en las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania
1999	Dstrucción con bombas de edificios en la ciudad de Moscú
2000	Ataque al acorazado USS Cole en aguas de Yemen
2001	Los avionazos del 11 de septiembre
2002	Bombazo en un centro nocturno en la zona turística de Bali, Indonesia
2002	Intento de derribo de un avión comercial israelí con misiles en Kenia

Fuente: Reuters. "Amenaza Al Qaida con extenderse", *Reforma*, sábado 30 de noviembre de 2002, Año 10, Núm. 3273, México, p. 23 A.

La anterior es una pequeña lista pero significativa de la variedad de ataques terroristas que han tenido lugar en los últimos años y que en muchos sentidos han abierto el camino para la discusión entre gobiernos y organizaciones internacionales

¹⁶ En 1985, el buque *Rainbow Warrior* de *Greenpeace* fue hundido luego de ataques atribuidos a los servicios secretos franceses. Véase, *Greenpeace España*, Fecha desconocida, "*Rainbow Warrior*", [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.greenpeace.es/gp/campagnb.asp?IdSubcamp=76>> [Consultada el 24-02-2003].

¹⁷ La oportunidad se presentaría cuando la Casa Blanca "reconoció" el vínculo entre los rebeldes chechenos y Osama Bin Laden por lo que Putin ha venido justificando sus acciones. Para más detalles se puede consultar: Bugarín, Inder, "Una guerra rentable", *Reforma*, sábado 6 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2 854, México, p. 23A.

¹⁸ Estos son algunos actos pero obviamente la lista podría agrandarse pues hay algunos ataques no tan relevantes como, por ejemplo, los cometidos contra clínicas que realizan abortos en EE.UU. ya que se han registrado 161 atentados entre 1977 y 1992. Los datos se pueden encontrar en: Crenshaw Martha, *Op. Cit.*, p. 200.

sobre esta problemática.

Dentro del marco de la ONU existen doce convenciones y protocolos multilaterales¹⁹ destinados a combatir algunos aspectos del fenómeno terrorista, que se suman a numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad²⁰ y de la Asamblea General²¹, también relativas a cuestiones específicas del terrorismo.

Cuadro 2. Convenciones internacionales contra el terrorismo

1963	Convenio sobre las infracciones y otros actos cometidos a bordo de las aeronaves
1970	Convención para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves
1971	Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil
1973	Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas inclusive los agentes diplomáticos
1979	Convención internacional contra la toma de rehenes
1980	Convención sobre la protección física de los materiales nucleares
1988	Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional, complementaria del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la aviación civil.
1988	Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima
1988	Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental
1991	Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección
1997	Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas
1999	Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo

Fuente: ONU, *Tratados de las Naciones Unidas sobre Terrorismo*, [documentos en línea] Disponibles desde internet en: <<http://www.un.org/spanish/terrorismo/tratados/terrorismo.html>> [Consultado el 7-03-2003].

¹⁹ A estos instrumentos se podría agregar la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

²⁰ En total existen 22 resoluciones emitidas hasta enero de 2003 por el Consejo de Seguridad relacionadas con el terrorismo. Véase, ONU, Consejo de Seguridad, *Resoluciones*, [documentos en línea] Disponibles desde internet en: <<http://www.un.org/spanish/terrorimo/CS/SC.htm>> [Consultado el 13-02-2003].

²¹ La Asamblea General ha emitido unas 28 resoluciones hasta enero del 2003 relacionadas con el terrorismo. Véase, ONU, Asamblea General, *Resoluciones*, [documentos en línea] Disponibles desde internet en: <<http://www.un.org/spanish/terrorismo/ag/res.htm>> [Consultado el 13-02-2003].

Cabe hacer mención que en los instrumentos de la ONU no se encuentra una definición propiamente dicha sobre terrorismo, aunque en el Convenio para la represión de la financiación del terrorismo de 1999 se puede entrever una aproximación cuando en su artículo 2, fracción I, se establece que:

Comete delito en el sentido del presente Convenio...

a) un acto que constituya un delito comprendido en el ámbito de los tratados [señalados en el cuadro 2] y tal como esté definido en este tratado; o

b) cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno u organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.²²

Adicionalmente, en algunas resoluciones tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General se pueden encontrar referencias al fenómeno del terrorismo, como es el caso de la Resolución 56/160 de la Asamblea General en donde:

"...reitera su condena inequívoca de todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo...por tratarse de actividades que tienen por objeto destruir los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia y que constituyen una amenaza para la integridad territorial y seguridad de los Estados, desestabilizan gobiernos legítimamente constituidos, socavan la sociedad civil pluralista y tienen consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de los Estados."²³

²² Véase, ONU, 9 de diciembre de 1999, *Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.un.org/spanish/terrorism/tratados/ares54109.pdf>> [Consultado el 7-03-2003].

²³ Véase, ONU, Asamblea General, 13 de febrero de 2002, *Op. cit.*

A nivel regional existen 8 Convenciones sobre terrorismo aunque en ellas tampoco se puede encontrar una definición concisa sobre esta cuestión. En específico, la Organización de Estados Americanos recientemente aprobó la Convención Interamericana contra el Terrorismo, en junio de 2002, en la ciudad de Bridgetown y que se une a otras resoluciones de su Asamblea General y acciones como el Compromiso del Mar del Plata y la Declaración de Lima.²⁴

Cuadro 3. Convenciones regionales sobre Terrorismo

Organización	Tratado	Año
Organización de Estados Americanos	Convención para la Prevención y Represión de los Actos de Terrorismo Encuadrados como Delito contra las Personas y Actos Conexos de Extorsión de Alcance Internacional	1971
Comunidad Económica Europea	Convención Europea sobre la Supresión del Terrorismo	1977
Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional	Convención sobre la Eliminación del Terrorismo	1987
Liga de Estados Árabes	Convenio Árabe sobre la Supresión del Terrorismo	1988
Comunidad de Estados Independientes	Tratado de Cooperación entre los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes para Combatir el Terrorismo	1999
Organización de la Conferencia Islámica	Convención para Combatir el Terrorismo	1999
Organización de la Unidad Africana	Convención para la Prevención y Combate del Terrorismo	1999
Organización de Estados Americanos	Convención Interamericana contra el Terrorismo	2002

Fuente: ONU, *Convenios Regionales sobre Terrorismo*, [documentos en línea] Disponibles desde internet en: <http://www.un.org/spanish/terrorismo/tratados/terrorismo.html> [Consultado el 7-03-2003].

²⁴ La Declaración de Lima de 1996 señala que la violencia terrorista erosiona la convivencia pacífica y civilizada, afecta el estado de derecho y el ejercicio democrático, y pone en peligro la estabilidad de las instituciones nacionales y el desarrollo económico de los países. El Compromiso del Mar del Plata permitió la construcción del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE). Véase, Organización de Estados Americanos, CICTE, 2002, "Historia del CICTE", [web en línea] Disponible desde internet en: <http://www.cicte.oas.org/historia.htm> [Consultada el 13-02-2003].

Respecto a la Unión Europea, en la reunión de diciembre de 2001, en Laeken, Bélgica, se adoptó la Posición Común del Consejo Europeo sobre la Aplicación de Medidas Específicas de Lucha contra el Terrorismo en donde se define a un acto terrorista como "el acto intencionado que, por su naturaleza o contexto, pueda perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional tipificado como delito según el Derecho nacional" y en la que se incluyen 11 tipos de actos desde la intimidación de la población hasta la participación y apoyo a un grupo terrorista. Igualmente recopila una lista con nombres de personas y de grupos o entidades señalados como terroristas.²⁵

En lo que a países tomados individualmente se refiere, la mayoría tipifica el terrorismo como un delito en sus respectivas leyes de acuerdo a la situación que les toque hacer frente.²⁶ En el caso de Estados Unidos, Bruce Hoffman señala que en ese país circulan tres definiciones legales sobre terrorismo:

1. Código Penal: Violencia premeditada y políticamente motivada contra objetivos no combatientes, cometidos por grupos infranacionales o actores clandestinos, habitualmente pensados para influir a un público.
2. Buró Federal de Investigación (FBI): Uso ilegítimo de la fuerza o la violación contra personas o propiedades para intimidar o coaccionar a un gobierno, a una población civil o cualquier segmento de ésta, para la consecución de objetivos políticos o sociales.
3. Departamento de Defensa: Uso ilegítimo o amenaza de la fuerza o violencia contra individuos o propiedades para coaccionar o intimidar a los gobiernos y a las sociedades, a menudo para obtener objetivos políticos, religiosos o

²⁵ Véase, Unión Europea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 28 de diciembre de 2001, *Posición Común del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la Aplicación de Medidas Específicas de la Lucha contra el Terrorismo*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <http://europa.eu.int/eur_lex/pri/es/oj/dat/2001/1_344/1_34420011228es00930096.pdf> [Consultado el 9-10-2002].

²⁶ En el 2000 se aprobó el Acta contra el Terrorismo promovida por el Primer Ministro inglés Tony Blair como una medida para enfrentar al Ejército Republicano Irlandés (IRA, por sus siglas en inglés) y en España se encuentra tipificado en su Código Penal para atender las situaciones provocadas por los ataques de la *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA, por sus siglas en vasco).

ideológicos.²⁷

La más usada de las tres definiciones anteriores por el gobierno estadounidense es la primera en documentos como *Tendencias del Terrorismo Mundial* que elabora el departamento de Estado.²⁸

En México, aunque no se sufre de la violencia terrorista como en otras partes²⁹, se encuentra tipificado como delito en el Código Penal Federal, en donde se le entiende como "...la realización de actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público que produzcan alarma, temor y terror en la población o en un grupo o sector de ella, para perturbar la paz pública para tratar de menoscabar la autoridad del Estado o para presionar a la autoridad para que tome una determinación".³⁰

De este modo, hemos podido ver de manera muy general la poca claridad que existe para abordar el complejo fenómeno del terrorismo; la diversidad de intereses entre países; el mayor alcance y las nuevas modalidades de los terroristas hacen que se vislumbre un panorama poco alentador. Aunque muy posiblemente ni la mejor legislación del mundo en contra del terrorismo hubiese podido evitar los hechos del 11 de septiembre, ni tampoco pueda evitar otros más y de mayores dimensiones pues, a final de cuentas, no sabemos quién, cómo, por qué, cuándo ni dónde se realizará un acto terrorista.

²⁷ Hoffman, Bruce, *Op. cit.*, p. 86.

²⁸ *Tendencias del Terrorismo Mundial* es un reporte anual sobre terrorismo que, en cumplimiento de las leyes estadounidenses, presenta el Departamento de Estado al Congreso de los Estados Unidos. El reporte debe incluir toda la información relevante acerca de las actividades de individuos y grupos terroristas, además de incluir países patrocinadores del terrorismo.

²⁹ Lo más significativo y equiparable a un acto terrorista que se haya presentado en México pueden ser los ataques a torres de electricidad de la Comisión Federal de Electricidad en Puebla y Michoacán, así como el carro bomba que estalló en el estacionamiento de Plaza Universidad de la Ciudad de México a comienzos de 1994 y en momentos que se había presentado el levantamiento armado del EZLN. También se puede mencionar los ataques a sucursales bancarias de Banamex en 2001.

³⁰ Esta definición se encuentra en el art. 139, párrafo primero del Código Penal Federal. Véase, Código Penal Federal, Ed. Porrúa, México, 2000, p. 46.

4.2 Los retos y amenazas a la seguridad internacional

Los sucesos del 11 de septiembre resultaron impactantes por donde se les quiera ver. Quedó demostrado el alcance, el poder y el grado de organización que los grupos terroristas pueden tener además de la vulnerabilidad del país más poderoso del mundo que nunca había sido atacado en su territorio continental³¹ y cuyos cuerpos de inteligencia, los más complejos y tecnologizados del mundo nada pudieron hacer para evitarlo.

Durante la Guerra Fría, los Estados Unidos, literalmente, miraban hacia arriba a la espera de un ataque proveniente de su acérrimo rival, la Unión Soviética; sin embargo, nunca llegó a ocurrir y sólo se vivieron momentos de grandes tensiones como el de la crisis de los misiles.

La caída del Muro de Berlín y el posterior colapso de la URSS simultáneamente marcaron el fin y el inicio de una etapa en donde una hecatombe nuclear parecía ya impensable. Incluso, una ola de optimismo, aunque fuese momentánea, permitió imaginar un mundo sin guerras y en donde la interdependencia y la cooperación serían los ejes de los nuevos tiempos por venir; se decía que era *el fin de la historia*. Pero la ilusión duró poco, pues el surgimiento de conflictos étnicos, religiosos, civiles y de todo tipo de reivindicaciones durante la década de 1990, desde los Balcanes hasta los Grandes Lagos de África, pasando por Timor Oriental, Somalia, el recrudecimiento del conflicto en Medio Oriente por la cuestión palestina y las aventuras de Saddam Hussein, nublaron el panorama. La incertidumbre fue la característica de aquellos años ya que el estallido de conflictos que habían sido contenidos por las dos súper-potencias parecía no detenerse. En algún sentido, los tiempos de la Guerra Fría parecían extrañarse³², pues bajo el

³¹ Aunque si hacemos memoria y nos ponemos estrictos, el primer ataque que sufrió Estados Unidos fue cuando los ingleses quemaron la Casa Blanca en el siglo XIX y un segundo podría ser el ataque de Villa a la ciudad de Columbus. *Supra*, p. 133-134.

³² En 1993, Kenneth Waltz argumentó que extrañaremos la Guerra Fría y la simplicidad que ofrecía. Citado en:

prisma de la confrontación Este-Oeste se entendían todos los problemas del mundo. A pesar de todo ello, el nuevo orden de la post-Guerra Fría iba ganando terreno y el proceso de globalización económica cada vez se fortalecía más, beneficiando, claro está, a unos más que a otros. Además, cuando estallaba un conflicto o cualquier tipo de violencia y no afectaba directamente los intereses de las grandes potencias, éstas decidían la manera de intervenir o, simplemente, de hacer casi nada. Así pues, se intervino en el conflicto de los Balcanes pero no en el genocidio entre *tutsis* y *hutus* ni en Costa de Marfil u otros conflictos que les pareciesen lejanos o irrelevante para sus intereses.

El siglo XX llegaba a su fin dejando a su paso numerosas interrogantes en cuanto a la paz y estabilidad del sistema internacional. La incertidumbre se centraba en el tipo de conflictos que en el futuro se pudiesen presentar, sobre todo, ante la posibilidad de que algunos gobiernos y/o grupos terroristas se dotasen de armas de destrucción masiva en el “mercado negro” para causar terror masivo. Cierto es que hasta ahora tal situación no ha llegado a ocurrir, pero también es verdad que nadie se imaginó ni previó lo que estaba por venir. Ni los más osados novelistas ni los más audaces realizadores de Hollywood se habían planteado un escenario como el del 11 de septiembre: jóvenes musulmanes con estudios de aviación y preparados en Occidente, quienes nunca levantaron sospecha alguna y que un día aparentemente común y corriente decidieron secuestrar cuatro aviones comerciales y estrellarlos en cuestión de minutos en los emblemas del país más poderoso del mundo, sin que hubiese armas que interceptar y burlando los más complejos sistemas de seguridad e inteligencia del mundo. La realidad en este caso superó a la ficción.

Los terroristas cumplieron su cometido y el hecho impactó al mundo. La respuesta mundial no se hizo esperar; organizaciones internacionales, gobiernos tan opuestos como Rusia, China, Francia o de la Autoridad Palestina condenaron unánimemente los ataques de las Torres Gemelas y del Pentágono en momentos en que la incertidumbre y el miedo eran evidentes y en la lista de sospechosos había varios candidatos.

Las Naciones Unidas, a través de su Consejo de Seguridad, emitieron por unanimidad la Resolución 1368 (12 de septiembre de 2001) que condena en los términos más enérgicos los ataques terroristas y en donde los califica como una amenaza para la paz y seguridad internacionales.³³ La Asamblea General del mismo organismo también aprobó una resolución, la 56/1, (18 de septiembre de 2001), en la cual se recalca que “se castigará a los responsables de ayudar, apoyar o dar refugio a los perpetradores, organizadores y patrocinadores de tales actos.”³⁴

Por su parte, el Consejo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte que se encontraba reunido en Bruselas emitió una declaración que por primera vez en la historia contemplaba la invocación del artículo 5 del Tratado de Washington, que declara que un ataque armado contra uno o más aliados se considerará un ataque contra todos ellos.³⁵

En tanto, el Fondo Monetario Internacional reaccionó diciendo que las autoridades monetarias trabajarían para asegurar el funcionamiento de los mercados financieros luego de los ataques terroristas y que estaría listo para ayudar

³³ Véase, ONU, Consejo de Seguridad, 12 de septiembre de 2001, *Resolución 1368. Condenando los ataques terroristas que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington, D.C. y Pennsylvania, Estados Unidos de América*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.un.org/spanish/terrorismo/cs/sres1368.pdf>> [Consultado el 21-10-2001].

³⁴ Véase, ONU, Asamblea General, 18 de septiembre de 2001, *Resolución 56/1. Condena de los ataques terroristas perpetrados en los Estados Unidos de América*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.un.org/spanish/terrorismo/ag/ares561.pdf>> [Consultado el 21-10-2001].

³⁵ Véase, Organización del Tratado del Atlántico Norte, 12 de septiembre de 2001, “*A Moment of Great Tragedy and Mourning*”, [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.nato.int/docu/update/2001/0910/e0911a.htm>> [Consultada el 14-10-2002].

a sus países miembros como fuese apropiado.³⁶

La Unión Europea aprobó una declaración en la que estimaba no escatimar esfuerzos para ayudar a identificar, llevar ante la justicia y castigar a los responsables de los actos terroristas e igualmente se comprometía a colaborar estrechamente con los Estados Unidos y sus socios para combatir el terrorismo.³⁷

Los rusos también reaccionaron y en el Consejo Conjunto Permanente OTAN-Rusia se publicó una declaración que afirmaba su disposición a colaborar para llevar a los responsables del acto ante la justicia y a cooperar para vencer ese flagelo.³⁸

Los gobiernos de Australia y Estados Unidos decidieron que el artículo 4 de su tratado de defensa mutua (Tratado ANZUS) se ponía en marcha, además Australia declaró que se mantendría en estrecha consulta con la administración estadounidense para considerar qué acciones se podrían llevar a cabo.³⁹

La Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) inauguró una conferencia sobre derechos humanos y prometió hacer de la lucha contra el terrorismo una prioridad máxima.⁴⁰

³⁶ Véase, Fondo Monetario Internacional, 12 de septiembre de 2001, "*IMF Statement on Tragic Events in the United States*", [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.imf.org/external/np/sec/nb/2001/nb0188.htm>> [Consultada el 14-10-2002].

³⁷ Véase, Unión Europea, 12 de septiembre de 2001, "*Condena a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 ocurridos en Estados Unidos de América*", [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://ue.eu.int/newsroom/main.cfm?LANG=7>> [Consultada el 23-10-2002].

³⁸ Véase OTAN, 13 de septiembre de 2001, "*NATO and Russia United in Resolve Against Scourge of Terrorism*", [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.nato.int/docu/update/2001/0910/e0913a.htm>> [Consultada el 14-10-2002].

³⁹ Véase, *Australian Politics*, 20 de septiembre de 2001, "*ANZUS against Terrorism*" [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.australianpolitics.com/news/2001/01-09-14c.shtml>> [Consultada el 3-11-2002].

⁴⁰ Véase, Organización para la Seguridad y Cooperación Europea, 12 de septiembre de 2001, "*OSCE Chairman-in-Office Denounces Barbaric Attacks against US*", [web en línea] Disponible desde internet en: <http://www.osce.org/news/generate.php3?news_id=> [Consultada el 14-10-2002].

Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA) condenó los actos del 11 de septiembre y pidió a sus miembros y a otros países a que usasen todos los medios necesarios para perseguir, capturar y castigar a los responsables. Igualmente invocó el Tratado de Río o Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para establecer un mecanismo de seguridad colectiva, pues estima que un ataque armado a uno de sus miembros se considera un ataque a todos ellos.⁴¹

El gobierno mexicano también expresó su repudio a los ataques así como las condolencias y solidaridad del pueblo en una carta que Fox envió personalmente a Bush, aunque en general era cautelosa.⁴²

Así pues, toda una serie de declaraciones y de manifestaciones públicas a favor de Estados Unidos y condenando los ataques de Nueva York y Washington se estuvieron presentando en los subsecuentes días. Destacaron los diversos pronunciamientos de políticos de todas las naciones que prometían llevar a los responsables de aquellas atrocidades ante la justicia aunque, claro está, no especificaban a cual justicia se referían. Y en ese contexto, también vale señalar que el otro lado de la moneda igualmente se hizo presente, es decir, no faltaron algunos actos de júbilo en ciertas partes del mundo que festejaban la tragedia sucedida a la mayor potencia del mundo.⁴³

La confusión en esos momentos y en las semanas siguientes era total, pero ya se comenzaba a buscar explicaciones de los actos de aquel martes de

⁴¹ Véase, Organización de Estados Americanos, 19 de septiembre de 2001, *Convocatoria a la vigésima cuarta reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de órgano de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <http://www.oas.org/OASpage/crisis/res797_es.htm> [Consultado el 14-10-2002].

⁴² Torre, Wilfred, "El luto del amigo", *Reforma*, Miércoles 12 de septiembre de 2001, año 8, Núm 2 830, México p. 31A.

⁴³ Algunos sectores de naciones árabes, como palestinos, jordanos, sirios, egipcios, entre otros más, no dudaron en expresar inmediatamente su regocijo por los ataques al WTC y al Pentágono ya que simple y llanamente consideraban que los estadounidenses se lo merecían pero, desde luego, fueron los menos. Véase, Notimex, "Condena y festejo árabe", *Reforma*, miércoles 12 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 830, México, p. 27A.

septiembre. En multitud de artículos periodísticos, revistas, debates televisivos, pláticas de personas comunes y corrientes se llegaba a hablar de las rivalidades entre el Islam y el mundo occidental, de las desigualdades Norte-Sur agudizadas por la globalización, el intervencionismo de Estados Unidos, el conflicto entre palestinos e israelíes, el enojo de Bin Laden con la familia real saudí, o el cada vez mayor sentimiento anti-estadounidense en el mundo que, de acuerdo a Jean Francois Revel, Estados Unidos se ha ganado "por ser origen y fuente de todos los males y causa de todas las infelicidades".⁴⁴ Seguramente en alguno de estos argumentos se encontrarán las verdaderas motivaciones de los terroristas del 11 de septiembre y del propio Bin Laden, aunque nadie lo sabe a ciencia cierta más que ellos mismos.

También se ha hablado mucho de que el 11 de septiembre ha marcado el inicio de un "nuevo orden mundial", lo cual es bastante discutible pues, para empezar, el terrorismo no empezó ese día, sólo que se atrevió a desafiar a un país que hasta entonces se creía invencible e intocable. Además, y en muchos sentidos, puede tratarse de un punto de inflexión dentro del proceso de transición de la post-Guerra Fría, pues no se nos debe olvidar que desde hace algunos años se venían presentando conflictos y acciones de todo tipo que escapaban del control tradicional de los Estados y de las organizaciones internacionales. Igualmente vale decir que cuando concluyó la Guerra Fría, se configuró un sistema unipolar en donde Estados Unidos quedaba sin rival y lo que es peor, sin contrapeso que equilibre su unilateralidad y ahora más que nunca esta situación se puede constatar, aunque algunos llegasen a hablar de su declive como potencia.⁴⁵ En el aspecto económico, Estados Unidos es la mayor potencia del mundo, pues es el principal motor de la economía internacional, y militarmente hablando mantiene una brecha enorme con

⁴⁴ Citado por Sefchovich, Sara, "Estados Unidos: ¿agredidos o agresores?", *El Universal*, jueves 17 de octubre de 2002, Año 86, Núm. 31039, México, p. A 26.

⁴⁵ Paul Kennedy encabezó estas posiciones al señalar que la declinación de Estados Unidos se debe a la extensión de sus intereses. Véase, Kennedy, Paul, *Auge y caída de las grandes potencias*, Ed. Plaza y Janés, Trad. J. Ferrer Aleu, Barcelona, 1989, 812 pp.

sus socios y rivales.⁴⁶

Lo que si es posible es que entramos a una etapa de total incertidumbre debido a que son muchas las hipótesis que ahora mismo se pueden construir pero sin llegar a tener plenas certezas.

Es evidente que dentro del escenario internacional se han venido produciendo profundos cambios, entre ellos, el hecho de que las amenazas para la paz y seguridad internacionales ya no necesariamente pueden provenir de los Estados, como en el panorama tradicional en el que dos o más ejércitos nacionales se enfrentaban entre sí. El 11-S ha dejado numerosas lecciones y, precisamente, una de ellas tiene que ver con la actuación de agentes no estatales o grupos subnacionales que, estructurados y organizados, están dispuestos a atacar aunque sea con los instrumentos más rudimentarios o convencionales en cualquier parte del globo con tal de desestabilizar el entorno, lo mismo da que sea en el país más pobre o en el país más poderoso y con las armas más complejas o simples del mundo. Entonces lo que se puede prever es un escenario en donde este tipo de situaciones conduzcan a luchas totalmente asimétricas, pues si los terroristas, llámese Al Qaida o cualquier otro grupo, están dispuestos a seguir sembrando el terror, cómo se les podrá identificar, localizar y perseguir cuando su propia naturaleza les hace volverse difusos y con la capacidad para movilizarse globalmente. Quizá también sea posible que presenciemos la construcción de estructuras policíacas más severas dentro de y entre los Estados en detrimento del goce de libertades y derechos fundamentales.

⁴⁶ En un artículo publicado por el periódico Reforma, con fuentes de la OTAN, se señala la existencia de un abismo militar entre Estados Unidos y la Unión Europea, pues menciona que el número de soldados en activo de Estados Unidos es de 1 365 800 efectivos. La suma de las 15 fuerzas militares de la Unión Europea es de 1 562 249 soldados. En cuanto a equipo castrense, Estados Unidos cuenta con 34 satélites militares de inteligencia, 117 radares de defensa aérea, 208 aviones de combate a larga distancia, 9 200 misiles aire-aire y 27 000 misiles aire-tierra. Mientras que ningún país de la Unión Europea tiene satélites militares de inteligencia ni radares de defensa aérea ni aviones de combate a larga distancia. También comenta que mientras aumentaría en 48 mil millones de dólares el gasto militar de Estados Unidos para el 2002, en la Unión Europea se gastó un 53% menos en defensa en el mismo periodo que Estados Unidos. La información se puede consultar en: Bugarín, Inder, "Estados Unidos y la Unión Europea. Abismo Militar", Reforma, sábado 20 de abril de 2002, Año 9, Núm. 3 049, México, p. 22A.

Lo que si es una realidad es que hoy algunas cosas del pasado pueden ya no ser tan efectivas, como es el caso del mecanismo de disuasión que por muchas décadas evitó el estallido de un conflicto entre Estados Unidos y la URSS que amenazaba con borrar de la faz de la Tierra a la humanidad misma. La lógica era sencilla: si la URSS se atrevía a atacar a Estados Unidos, o viceversa, el atacado no dudaría en responder con el uso de armas nucleares lo cual suponía el suicidio mutuo; afortunadamente nada muy grave llegó a ocurrir y, paradójicamente, las propias armas fueron un factor que permitieron garantizar una relativa estabilidad en esos años. En la actualidad ya no puede ocurrir lo mismo, principalmente, porque ahora el presunto adversario no cuenta con ejércitos regulares, ni tampoco necesita construir complejas armas de destrucción masiva ya que existen demasiadas esparcidas en el mundo que están en manos de algunos gobiernos inestables y en constante crisis lo que posibilita que puedan ser robadas o simplemente ofrecidas a los mejores postores. Pero, sobre todo, ¿cómo se podría disuadir al enemigo terrorista para que no perpetre un acto de violencia cuando, como ya se dijo antes, están dispuestos a morir para matar? Es difícil tratar de dar una sola respuesta, pero también debería quedar claro que la disuasión no resulta totalmente obsoleta pues algunos países, como Corea del Norte, por ejemplo, podrían amenazar con reactivar sus programas de armas nucleares y estar dispuestos a usarlas como también lo ha llegado a decir el régimen de Pyongyang. Las futuras batallas podrán venir de todos los frentes.

Otro de los grandes cambios que también ya se había mencionado es el tecnológico que, en sectores tan concretos como el militar, han supuesto la modificación de concepciones, tradicionales hasta hace algunos años, como el modo de hacer la guerra.⁴⁷ Ahora los ejércitos de muchos países desarrollados

⁴⁷ Bernardo Sepúlveda cita un artículo de Paul Kennedy publicado en el *Financial Times* en donde se dice que la guerra en Afganistán reflejó un salto impresionante en términos cualitativos con relación a bombardeos de alta precisión. El 95% de las bombas lanzadas en Afganistán fueron con armas de precisión. En contraste en la Guerra del Golfo, el porcentaje fue del 6%. De esta suerte, el ejército talibán y las fuerzas militares y paramilitares de Al Qaida quedaron reducidas a la impotencia y el pánico al ser sometidos a un predominio bélico absoluto. Véase, Sepúlveda, Bernardo, "Terrorismo, seguridad nacional y seguridad colectiva", *Este País*, Núm. 131, febrero de

cuentan con armamento tan complejo como costoso: aviones de combate que alcanzan velocidades supersónicas sin ser detectados por los radares enemigos; “bombas inteligentes” que dirigidas desde enormes distancias pueden alcanzar sus blancos con una exactitud *casi perfecta*⁴⁸; transportaciones marítimas y aéreas que pueden desplazar miles de soldados equipados a cualquier parte del mundo en cuestión de horas o días; radares y satélites que detectan movimientos de tropas y materiales con gran precisión y que también permiten intervenir comunicaciones. La lista de innovaciones es larga y muchas tal vez sean secretas, pero lo irónico de todo esto es que la tecnología disponible en la actualidad por más costosa y avanzada que sea, no puede identificar ni prever si se realizarán nuevos ataques como los del 11 de septiembre o en dónde, y mucho menos, cuáles son las verdaderas motivaciones de los terroristas.

Al mismo tiempo esta era de la información y de grandes avances abre la puerta a vulnerabilidades hasta ahora poco analizadas: ataques que paralicen completamente sistemas informáticos de gobiernos y organizaciones internacionales⁴⁹; contaminación de pozos de agua y mantos freáticos con agentes químicos y tóxicos en grandes urbes; barcos que se estrellen contra plataformas petroleras, o hasta la probabilidad de que se intenten atacar satélites comerciales o militares sacándolos de su curso.

2002, México, p. 2.

⁴⁸ Estados Unidos ha sido el principal país que ha desarrollado este tipo de bombas; sin embargo, el hecho de llamarles “inteligentes” no quiere decir que no fallen y así quedó demostrado desde la Guerra del Golfo cuando erraban el blanco y llegaban a atacar objetivos civiles. También está el caso de una bomba que impactó en la sede diplomática de China en Belgrado en mayo de 1999. Ni que decir de los errores en la campaña contra Afganistán durante la *Operación Libertad Duradera* en que se llegaron a bombardear los almacenes de la Cruz Roja.

⁴⁹ En un artículo publicado por *El Universal* se señala que el ciberterrorismo no es algo nuevo, pues según desde 1994, presas, sistemas, eléctricos, conductos de gas, instalaciones gubernamentales y militares de países de América, Europa y Asia, han sufrido ataques terroristas provocados y planeados desde una computadora. Estados Unidos era el país que ha sido el blanco del mayor número de ataques ciberterroristas con 26 792, seguido de Brasil con 5 568, Reino Unido con 4 621 e Italia con 2 652 hasta el año 2002. Los daños causados por averías digitales se calcula que ascienden a 15 mil millones de dólares. La información se puede consultar en: Acosta, Nelly, “Ciberterrorismo”, *El Universal*, lunes 27 de enero de 2003, Año 87, Núm. 31141, México, p. B7.

Nuevos y peores atentados no se pueden descartar, ya sea contra Estados Unidos, contra cualquier otro país o contra alguna organización internacional. Por ello, en muchos sentidos, es mejor estar preparados para lo peor ya que ahora pensar lo impensable ya no resulta ser tan descabellado.

4.3 La respuesta de Estados Unidos

Aquel martes 11 de septiembre, los Estados Unidos sufrieron un ataque en su propio territorio sin saber, en un primer momento, de dónde provenía; el pánico generado logró paralizar las actividades del país más poderoso del mundo⁵⁰, y aunque el acto no constituyó una declaración formal y tradicional de guerra, el gobierno estadounidense lo tomó en ese sentido. Pero todo el dramatismo de los acontecimientos incidieron, sobre todo, en el cambio de prioridades tanto de su política interna como de su política exterior en momentos en que la administración de W. Bush, en mi opinión, se enfrentaba a tres circunstancias esencialmente críticas:

1. El cuestionamiento de su propio cargo como presidente luego de las turbulentas y dudosas elecciones del 2000;
2. El proceso de desaceleración económico que ya se venía presentando, y
3. Las tensiones con Rusia y otros países ante la pretensión de poner en marcha el proyecto del escudo antimisiles.

Súbitamente los ataques a las Torres Gemelas y al Pentágono lograron poner en segundo plano los temas que entonces figuraban en la agenda interna e internacional de los Estados Unidos; el pueblo estadounidense se sentía más vulnerable que nunca y exigía respuestas. W. Bush igualmente absorto ante lo ocurrido, puso en alerta de seguridad máxima al país y paradójicamente pasaría de ser un presidente de quien se dudaban tanto sus capacidades como habilidades políticas y poco interesado por los asuntos internacionales, a ser un presidente robustecido que debía encarar los nuevos desafíos.⁵¹

⁵⁰ En 15 mil millones de dólares se estimaron las pérdidas económicas por la destrucción del WTC. Por cuatro días consecutivos estuvo cerrada la Bolsa de Valores de Nueva York; el precio del petróleo alcanzó inmediatamente los 30 dólares y 40 mil vuelos fueron cancelados en EE.UU. Véase, Lozano, Genaro, "Un vistazo al parto del siglo", *Reforma*, domingo 16 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 834, México, p. 4A.

⁵¹ *Supra*, p. 114.

Reacciones de consternación y dolor fueron las primeras, pero enseguida se alzaron las voces que pedían venganza. W. Bush prometió cazar y castigar ejemplarmente a los culpables pues, según sus palabras, *se había atacado la libertad y la democracia*.⁵² Así en un ambiente de incertidumbre e inseguridad se anunciaba el inicio de *la primera guerra del siglo XXI* en contra del terrorismo internacional, al tiempo que el sentimiento del patriotismo estadounidense se reforzaba, en parte por el efecto psicológico colectivo que se había generado, pero también por el contenido de los discursos de los políticos y el espectacular manejo que realizaron los medios de comunicación de aquel país.⁵³

Toda una serie de medidas que anteriormente nadie se había podido imaginar comenzarían a ponerse en marcha en aras de reforzar y mejorar la seguridad de los Estados Unidos, la cual mostró no ser tan perfecta como se venía creyendo; esa sensación de protección que se había conseguido luego de que participaron en dos guerras mundiales e intervinieron en numerosos conflictos regionales sin que se llegase a tocar su suelo, quedó desvanecida. Ahora las agendas, tanto interna como internacional, se unificarían en torno al nuevo enemigo que Estados Unidos parecía necesitar luego de que quedó sin rival al terminar la Guerra Fría: el terrorismo internacional.

Sin tener certeza sobre los autores de los atentados se les calificó a éstos como un acto de guerra, aunque pronto las sospechas apuntaron hacia el saudí Osama Bin Laden. Los posibles escenarios se empezaron a construir y en uno de sus discursos, W. Bush afirmó que:

“Estados Unidos responderá al ataque recibido y liberará al mundo del

⁵² *Cox News Service, The New York Times*, Reuters y AFP, “En pie de guerra”, *Reforma*, miércoles 12 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 830, México, p. 20A.

⁵³ “Nunca antes las cadenas televisivas de EE.UU. habían mantenido en antena un programa informativo especial que haya durado cinco días. No se había podido imaginar que, en plena era de la lucha por la audiencia, las grandes cadenas de televisión como CBS, NBC, ABC y Fox mantendrían la emisión sin emitir un solo anuncio y sin ganar un solo dólar”. Véase, Pino, Javier del, “Ni humor ni publicidad”, *Reforma*, miércoles 19 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 837, México, p. 27A.

mal...Somos una nación pacífica pero también feroz cuando nos atacan".⁵⁴

Los vientos de guerra comenzaban a soplar y todos los niveles del gobierno estadounidense se alistaban para ello.

El Congreso en una resolución conjunta aprobó una partida extraordinaria para medidas de reconstrucción y de combate al terrorismo además de que autorizó el llamado a 50 000 reservistas.⁵⁵ El vicepresidente Richard Cheney aseveró que la guerra contra el terrorismo sería *larga y sucia dentro y fuera del terrorismo*.⁵⁶ Por su parte, el secretario de Defensa, Ronald Rumsfeld, no descartó el uso de armas nucleares contra el terrorismo y precisó que para combatirlo se requeriría apoyarse en métodos no convencionales. Igualmente se informó que se había autorizado el derribo de aviones como medida preventiva en caso de ser necesario.⁵⁷ Richard Shelby, el republicano de mayor nivel en el Comité de Inteligencia del Senado, habló incluso de *desatar las manos* a la CIA, situación que el secretario de Estado, Collin Powell, no descartó pues reconoció que la prohibición formal de asesinar a líderes adversarios podría ser revisada como consecuencia de los ataques.⁵⁸

La línea dura del gobierno de George W. Bush, o la de los "halcones", iba ganando terreno y la única opción que parecía haber era: o se apoyaba a los Estados Unidos o se estaba contra ellos. La eventual demostración del poderío estadounidense era ya palpable mientras el temor de nuevos ataques terroristas era constantemente manejado; algunos hacían llamados a una guerra santa y otros más mostraban su apoyo a la administración de W. Bush.

⁵⁴ González, Maribel, "Rinden homenaje a víctimas de ataques con rezos y lágrimas", *Reforma*, sábado 15 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 833, México, p. 2A.

⁵⁵ AP/Reuters, "Da Congreso poderes a Bush", *Reforma*, sábado 15 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 833, México, p. 1A.

⁵⁶ Véase, Carreño, José, "Será una guerra sucia, advierte EU", *El Universal*, lunes 17 de septiembre de 2001, Año 86, Núm. 30 644, México, p. A1.

⁵⁷ *Ídem*.

⁵⁸ La prohibición formal de asesinar a líderes adversarios fue establecida por el presidente Gerald Ford en 1976, pero con lo ocurrido el 11 de septiembre se dijo que todo sería revisado. Véase, *Ídem*.

En pocas semanas se había logrado construir una alianza internacional para luchar contra el terrorismo en Afganistán e iniciaba la movilización de efectivos, portaviones y naves de combate con la puesta en marcha de la *Operación Justicia Infinita* que en unos días sería rebautizada como *Libertad Duradera*.⁵⁹

Los ataques contra Afganistán comenzarían casi un mes después de aquel martes de los atentados con el objetivo de derrocar al régimen Talibán⁶⁰, destruir las células de Al Qaida y detener a sus líderes. Pero esta acción también serviría para demostrar la superioridad militar y técnica de los Estados Unidos poniendo en evidencia que, por un lado, ningún país (Rusia, China o Japón), ni la propia Unión Europea en su conjunto, podrán competir o superar en el corto y mediano plazos a Estados Unidos en estos campos y, por otro lado, que los Estados Unidos seguirán llevando la batuta en los conflictos internacionales, pues aunque el resto de los países se inconformen, poco contrapeso le podrán hacer: la tendencia de la unipolaridad es más que evidente. La seguridad, constantemente se decía, es lo primordial aún y cuando afecte ciertas libertades. Cualquier suceso inmediatamente era relacionado con el terrorismo, pero particularmente tras la ola de cartas con ántrax que llegaron a paralizar algunas instancias del gobierno estadounidense y que hicieron pensar en nuevos atentados, aunque ahora con agentes químicos o bacteriológicos. Sin embargo, el cuestionamiento a ciertas acciones comenzó a crecer tanto al interior como al exterior de los Estados Unidos.

⁵⁹ El 7 de octubre de 2001 inició la ofensiva militar de EE.UU. contra Afganistán con el apoyo de Gran Bretaña, Francia, Alemania y el resto de la UE. Igualmente respaldaron la acción Australia y Canadá. México haría lo mismo porque decía que tenía garantías de que solamente se atacarían objetivos militares. La Casa Blanca también anunciaba que unos 40 países en Medio Oriente, Europa, África y Asia habían concedido derecho de sobrevuelo y de aterrizaje para las fuerzas aliadas. Véase, Redacción de Grupo Reforma, "Inicia EU ofensiva", *Reforma*, lunes 8 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2 856, México, p. 1A.

⁶⁰ Los Talibán surgieron de la unión de varios grupos de estudiantes afganos en 1993. Su objetivo era imponer la *Sharia* o Ley Islámica en Afganistán. Tras la retirada soviética de ese país en 1989, diferentes grupos lucharon por el poder por lo que no tardarían en iniciarse las revueltas entre todas las milicias islámicas que ahí operaban. En ese ambiente, el Talibán fue ganando terreno y aprendieron la lucha de guerrillas para que, finalmente, en 1996 conquistaran Kabul e impusieran un régimen islámico severo que llegó a sorprender al mundo con algunas de sus acciones más extremas, como la voladura de unos budas gigantes o el maltrato a las mujeres.

Mientras la guerra se llevaba a cabo en Afganistán, en el plano interno los Estados Unidos libraban una batalla por su reestructuración. Se anunciaban políticas migratorias más rígidas, la creación de una oficina de seguridad del territorio nacional en la Casa Blanca⁶¹, la firma de uno de los mayores contratos y más jugosos de la historia entre el Pentágono y una fabricante de aviones⁶², la creación y aprobación apresurada de legislación que restringía libertades, como la llamada Ley Patriótica o la autorización de que extranjeros acusados de terrorismo pudiesen ser juzgados por tribunales militares y no por cortes civiles.

Con la firma de la Ley Antiterrorista se refuerzan los poderes de las autoridades para detener a todo sospechosos de ser terrorista, se permite el espionaje telefónico y el control de la información de correos electrónicos y de tráfico en internet, y se extiende la duración de las detenciones provisionales que pasa de 2 a 7 días.⁶³ Por su parte, con la orden de noviembre de 2001 se autoriza la instalación de tribunales militares para juzgar a extranjeros que participen en actividades terroristas y para dictarles sentencia no sería indispensable que la culpabilidad se establezca *más allá de cualquier duda razonable*.⁶⁴ En suma, rápidamente, se restringían libertades para seguir luchando por la libertad.

Mientras tanto en el frente de guerra en Afganistán continuaban las operaciones militares de la coalición internacional⁶⁵ y de la opositora Alianza del

⁶¹ Tom Ridge fue nombrado el jefe de la nueva oficina que desde el gobierno de Clinton se había querido crear. Véase, Lozano, Genaro, "El nuevo poder de Ridge", *Reforma*, sábado 13 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2861, México, p. 30A.

⁶² La compañía Lockheed Martin fue la seleccionada para construir 3000 cazabombarderos de nueva generación para el ejército estadounidense mediante la celebración de un contrato de 200 mil millones de dólares. Véase, González, Miguel, "El Pentágono adjudica a Lockheed Martin el mayor contrato militar de la historia", *El País*, 27 de octubre de 2001, [publicación en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.elpais.es/articulo.html?d-date=&xref=20011027elpepieco-2&type0>> [Consultada el 15-01-2003].

⁶³ AFP, "Rubrica Bush ley patriótica", *Reforma*, 27 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2 875, México, p. 27A.

⁶⁴ Sepúlveda, Bernardo, *Op. Cit.*, p. 4.

⁶⁵ La Coalición Internacional que apoyó la invasión de los Estados Unidos en Afganistán estuvo integrada principalmente por el Reino Unido, Italia, Francia, Alemania, España, India, Pakistán, Rusia, Uzbekistán, Turkmenistán, Tayikistán, entre otros más. El apoyo no sólo fue con efectivos militares sino también con la apertura de espacios aéreos, apoyo logístico, etc.

Norte⁶⁶ que, aunque encontraban resistencia, ésta no suponía demasiadas dificultades y el tiempo del gobierno Talibán ya estaba contado. Pero en este flanco también se resentían las restricciones de ciertas libertades como la de información. Inmediatamente después de que comenzó la *Operación Libertad Duradera* aparecieron videos de Bin Laden y W. Bush se apresuró a limitar la difusión de su imagen por considerar que pudiesen contener *mensajes ocultos para los terroristas*. Tampoco se podía saber exactamente qué pasaba en Afganistán: el número de víctimas, la magnitud de los *daños colaterales*, los errores de las "bombas inteligentes" y las violaciones de los derechos humanos de los prisioneros y simpatizantes de los talibanes. Organizaciones como Médicos Sin Fronteras denunciaban crímenes de guerra realizados por las fuerzas de la Alianza del Norte con el respaldo de la alianza internacional, tanto en Masar-i-Sharif, en donde se sofocó un motín en una prisión con ataques aéreos que mataron a varios cientos de prisioneros, y en Kunduz, en donde cientos de combatientes fueron masacrados.⁶⁷

Las fuerzas talibanes iban cayendo y la comunidad internacional apoyaba la instalación de un nuevo gobierno en Afganistán. La guerra llegaba a su fin y se prometía ayuda para la reconstrucción. Estados Unidos decidió que los prisioneros serían conducidos a la base militar de Guantánamo, Cuba, pero las críticas y cuestionamientos pronto surgieron pues no se les pensaba tratar como prisioneros de guerra de acuerdo a lo establecido en las Convenciones de Ginebra, ni se daban a conocer las condiciones de su detención ni cuántos iban a ser trasladados.

El primer paso de la guerra contra el terrorismo ya se había dado y sus resultados fueron relativamente positivos: se destruyeron los refugios de los terroristas de Al Qaida en Afganistán donde se entrenaban, suministraban sus armas y organizaban su financiamiento. Sin embargo, no se logró detener a Bin

⁶⁶ La opositora Alianza del Norte se conformó por diversos grupos étnicos y religiosos, unidos con el objetivo de terminar con el régimen talibán y sus excesos. Su principal base de operación se ubicó en el norte de Afganistán.

⁶⁷ Rostrup, Morten, "La guerra injusta", *El Universal*, lunes 8 de noviembre de 2002, Año 87, Núm. 31 064, México, p. A2.

Laden, ni tampoco se logró parar el incremento de tensiones en la región, particularmente entre Pakistán y la India por la antigua cuestión de Cachemira.

Pero entonces ¿qué seguiría en la lucha contra el terrorismo internacional? W. Bush en su primer informe anual sobre el estado de la Unión, manifestó que la lucha contra el terrorismo apenas estaba comenzando y además señaló la composición de un *eje del mal* en el que ubicó a Irán, Irak y Corea del Norte por ser países que patrocinan a grupos terroristas y por desarrollar armas de destrucción masiva.⁶⁸

Nuevas medidas legislativas (*Infra*, p. 200) y de todo tipo se siguieron armando dentro de los planes de la administración de W. Bush para reorganizar el funcionamiento de algunas instituciones estadounidenses y para apuntalar su cruzada contra el terrorismo internacional. Por ejemplo, se anunció la creación de un gobierno oculto que puede funcionar en un lugar secreto para tomar las riendas del país en caso de un ataque devastador contra la capital estadounidense⁶⁹; así mismo, una hoja informativa de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Ejecución de la Ley del Departamento de Estado estableció la estrecha relación entre el tráfico de drogas y el terrorismo⁷⁰; se oficializó la creación del Comando Militar para América del Norte (NORTHCOM, por sus siglas en inglés) que incluye a Estados Unidos, Canadá, México y algunas regiones del Caribe⁷¹; se aprobaron mayores restricciones migratorias a través del fortalecimiento de medidas

⁶⁸ Carreño, José, "Advierte Bush más guerra", *El Universal*, miércoles 30 de enero de 2002, Año 86, Núm. 30779, México, p. 1.

⁶⁹ Este es el resultado de la ejecución del Plan de Continuidad de Operaciones que comenzó el mismo 11 de septiembre. Lo integran unos 100 funcionarios que pueden ser enviados a *bunkers* secretos y fortificados que existen en la zona de la costa Este del país. Véase, EFE, "Previene Bush ataque: crea gobierno secreto", *Reforma*, sábado 2 de marzo de 2002, Año 9, Núm. 3 000, México, p. 29A.

⁷⁰ Véase, Departamento de Estado, Oficina de Prensa, 14 de abril de 2002, "*Narcotraficantes y terroristas estrechan conexiones*", [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.usinfo.state.gov/espanol/terror02041001.htm>> [Consultada el 3-11-2002].

⁷¹ Entró en vigor el 1 de octubre de 2002 y es parte de la reestructuración de las fuerzas militares estadounidenses. La información se puede consultar en: Carreño, José, "Formaliza EU la creación del Comando Militar de Defensa", *El Universal*, jueves 18 de abril de 2002, Año 86, Núm. 30 857, México, p. A1.

fronterizas⁷²; el Departamento de Estado publicó su informe anual sobre terrorismo en donde señaló a los países que patrocinan el terrorismo y enlistó algunos grupos terroristas⁷³; W. Bush propuso la creación de un Departamento de Seguridad Interna para englobar a numerosas agencias de seguridad e inteligencia a fin de eficientar la lucha antiterrorista.

Así, en medio de este panorama, el presidente Bush presentó en junio de 2002 en la Academia Militar de West Point, Nueva York, la doctrina estratégica sobre seguridad, documento crucial que regirá en el futuro a su administración. Con esto se pretendió una revisión de principios que impactarán en el manejo de asuntos internos, en la conducción de su política exterior y en la organización y uso de las fuerzas armadas estadounidenses.

Desde la perspectiva de W. Bush, las amenazas que su país enfrentará provienen no solamente de los grupos terroristas internacionales, sino también de los Estados que les toleran, albergan o patrocinan y de aquellos que poseen armas de destrucción masiva o preparándose para construirlas. Dicha conceptualización amplía a niveles absurdos las posibles amenazas para los Estados Unidos, lo cual generaliza el terror y obliga a armarse hasta los dientes. Por tal razón, para evitar nuevos episodios como los del 11 de septiembre, la nueva estrategia estadounidense se basará en la realización de acciones preventivas contra sus enemigos, es decir, la defensa deberá adelantarse a cualquier plan, gestión o intuición de daños a Estados Unidos aún antes de fraguarse.

⁷² Aumentó el número de inspectores e investigadores de migración; se pidió a las universidades seguir el rastro de los estudiantes extranjeros; se fortaleció la revisión de solicitudes de visa a países listados como promotores del terrorismo, y el FBI y la CIA tendrán que compartir más información con el Departamento de Estado. Véase, Pear, Robert, "Aprueba Senado de EU más restricciones migratorias", *El Universal*, viernes 19 de abril de 2002, Año 86, Núm. 30 858, México, p. A14.

⁷³ Cuba, Irán, Irak, Libia, Corea del Norte, Siria y Sudán son los señalados en el documento *Tendencias del Terrorismo Mundial 2001*. Véase, Departamento de Estado, Oficina de Prensa, 21 de mayo de 2002, "Presentan Tendencias del Terrorismo Mundial 2001", [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.usinfo.state.gov/espanol/terror/02052001.htm>> [Consultada el 3-11-2002].

Eventualmente todo lo anterior abre un gran margen de maniobra a los Estados Unidos, aunque muchos de estos planes ya se venían proyectando desde antes del 11 de septiembre. La administración de W. Bush llegó a la Casa Blanca prometiendo un dispositivo de seguridad más moderno y contundente, y tras los atentados contra las Torres Gemelas y el Pentágono, la idea del escudo antimisiles se mantenía más firme que nunca. Eso sí, desatando mucha polémica pues, por un lado, sus partidarios hablan de las vulnerabilidades del país ante un posible ataque con misiles de largo alcance promovido por algún *rogue state* (Estado canalla) o, como se dice ahora, por algún país del *Eje del Mal*. Y por otro lado, sus detractores argumentan que ni los sistemas de defensa más costosos y complejos pueden llegar a detener un ataque terrorista, pues de alguna forma podrían encontrar el *Talón de Aquiles* de la superpotencia.

Sea como sea, la administración de W. Bush se mantuvo firme en sus intenciones y decidió que unilateralmente debía denunciar el Tratado de Misiles Anti Balísticos (ABM) que desde 1972 tenía con Rusia y que les prohibía desarrollar, ensayar y desplegar sistemas defensivos. Argumentó que ese instrumento era una herencia de la Guerra Fría y que la nueva realidad exigía cambios. Moscú expresó su descontento y preocupación, al igual que otros países, ante una posible escalada armamentista, pero poco pudieron hacer y Putin sólo se limitó, una vez que el ABM quedó sin vigencia, a retirarse del Tratado START II, medida que resultó más bien simbólica pues, por un lado, en Washington nunca se llegó a ratificar ese documento⁷⁴ y, por otro lado, en mayo de 2002 ambos países pactaron un nuevo plan de desarme para reducir en dos terceras partes sus respectivos arsenales de ojivas nucleares en un plazo de diez años.⁷⁵

⁷⁴ AFP, "Prueba cohete interceptor. Busca EU acelerar escudo antimisiles", *Reforma*, sábado 15 de junio de 2002, Año 9, Núm. 3 105, México, p. 22A.

⁷⁵ Según estimaciones, cada país posee aproximadamente seis mil ojivas, pero con lo acordado en 2002 deberán tener como máximo 2200 cada uno para el 2012. Véase, AFP/AP/Reuters, "Firman Bush y Putin tratado histórico", *Reforma*, sábado 25 de mayo de 2002, Año 9, Núm. 3 084, México, p. 29A.

Cuadro 4. Medidas internas de la administración Bush luego del 11-S

Fecha	Medida	Objetivo
14 septiembre 2001	Congreso aprobó partida extraordinaria de 40 mil millones de dólares	Combate antiterrorista y acciones de recuperación
18 septiembre 2001	Bush firmó resolución del Congreso que le autoriza usar la fuerza militar	Responder a los atentados del 11 de septiembre
24 septiembre 2001	Se firmó una orden ejecutiva para congelar bienes financieros de terroristas en EE.UU.	Acabar con las redes de financiación de los terroristas
24 septiembre 2001	Bush notificó al Congreso sobre el despliegue de efectivos militares fuera del país	Responder a los atentados y capturar a los culpables
24 octubre 2001	Se emitió una directiva más estricta sobre política de inmigración	Hacer difícil la entrada de terroristas a EE.UU.
25 octubre 2001	Iniciativa del Tesoro contra finanzas de terroristas -Operación Búsqueda Verde-	Romper las redes financieras de los terroristas
26 octubre 2001	Bush firmó Ley Patriótica o Ley Antiterrorista	Reforzar poderes de autoridades para detener posibles terroristas
13 noviembre 2001	Bush firmó orden ejecutiva que autoriza la instalación de tribunales militares	Juzgar a presuntos terroristas extranjeros
19 noviembre 2001	Se firmó la Ley de Seguridad en la Aviación Civil	Pone al gobierno federal a cargo de la seguridad de aeropuertos
10 enero 2002	Bush firmó la Ley de Operaciones en el Extranjero	Otorga 15400 millones de dólares en 2002 como financiamiento contra el terrorismo
10 enero 2002	Bush firmó la Ley de Asignaciones del Departamento de Defensa	Da 318 mil millones de dólares al Departamento de Defensa
abril 2002	Congreso aprobó la Ley de Seguridad Fronteriza	Mayores restricciones. Reforzar los servicios de inmigración
10 mayo 2002	Puesta en marcha del <i>Student Exchange and Visitor Information System</i> (SEVIS)	Vigilar de cerca a los estudiantes extranjeros en Estados Unidos
12 junio 2002	Se firmó la Ley de Salud Pública y Respuesta al Bioterrorismo	Hacer frente a posibles ataques con agentes químicos
25 junio 2002	Legislación habilitadora de convenciones internacionales contra el terrorismo	Convenciones de ONU sobre terrorismo de 1997 y 1999
25 noviembre 2002	Bush formalizó la creación del Departamento de Seguridad Interna	Coordinar agencias federales para reforzar la seguridad interna
27 enero 2003	Se creó una nueva agencia de inteligencia (Centro Integral de Amenaza Terrorista)	Concentrar esfuerzos para analizar todas las amenazas

Fuente: Departamento de Estado, Oficina de Prensa, *Respuesta al Terrorismo. Archivo 2001, 2002 y 2003*. [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.usinfo.state.gov/espanol/terror>> [Consultas múltiples].

Estados Unidos se ha afianzado como potencia incontrastable y, por tanto, como juez y parte que define sus objetivos y se dirige a ellos sin preocuparle demasiado la opinión del resto de la comunidad internacional. La Casa Blanca constantemente ha hecho mención de la construcción y reforzamiento de la alianza internacional contra el terrorismo y que el Departamento de Estado a cada momento se la pasa negociando con el mundo entero; obviamente lo hace pero de una manera unilateral. También es indudable que tal coyuntura internacional ha sido aprovechada por varios gobiernos que en la lucha antiterrorista encuentran la mejor forma para acabar con sus adversarios: la ofensiva del gobierno chino contra los musulmanes de la región autónoma de Xinjiang Uighur justificándola con una supuesta asociación al terrorismo internacional⁷⁶; la Operación *Muro de Defensa* que Ariel Sharon, Primer Ministro de Israel, lanzó para dismantelar las estructuras terroristas en los territorios palestinos; las operaciones del ejército ruso para eliminar a los separatistas chechenos; el llamado del presidente colombiano, Álvaro Uribe, para lanzar la *ofensiva final* contra todos los rebeldes.⁷⁷ En todos estos casos, como en muchos otros, se invoca la cuestión de la seguridad aunque ello implique la limitación de libertades o la falta de respeto a los derechos humanos.

Después, el presidente W. Bush enfocó las miras a su nuevo objetivo: Irak. Poco después de los atentados del 11 de septiembre, la Casa Blanca vinculó al régimen de Saddam Hussein con Al Qaida y le acusó de continuar con sus programas de desarrollo de armas de destrucción masiva, pero evidentemente por cuestiones de estrategia política y militar decidió primero atacar a Afganistán.

En numerosos discursos se hablaba de las amenazas y desafíos que el régimen de Bagdad representaba para la seguridad internacional, pero fue en la

⁷⁶ Aguayo, Sergio, "Un balance", *Reforma*, miércoles 11 de septiembre de 2002, Año 9, Núm. 3 193, México, p. 26A. Cita un informe de Amnistía Internacional.

⁷⁷ Pineda, Octavio, "Llama Uribe a una ofensiva final", *Reforma*, sábado 1 de febrero de 2003, Año 10, Núm. 3335, México, p. 28A.

Asamblea General de la ONU en donde Bush pidió que se actuara contra Irak.⁷⁸ Las posturas que entonces se manifestaron pusieron en evidencia la dificultad para tratar este asunto en particular. Estados Unidos pedía el uso automático de la fuerza mientras que otros países como Francia, Rusia y China, a los que se sumó México, se pronunciaban por ampliar el mandato de los inspectores de Naciones Unidas para verificar las instalaciones *in situ* antes de recurrir al uso de la fuerza militar. Varias semanas pasaron hasta que el Consejo de Seguridad emitió la Resolución 1441⁷⁹, por lo cual se le daba una última oportunidad a Irak para desarmarse. La Casa Blanca la aceptaba con reticencia y seguía amenazando con actuar militarmente contra el régimen de Hussein, pues casi un mes antes el Congreso le había otorgado a Bush la potestad de usar la fuerza contra Irak aún sin el consentimiento de la ONU.⁸⁰

En las semanas siguientes, George Bush tendría que hacer frente a dos retos en particular:

1. Las elecciones intermedias de su mandato, y
2. El desafío del gobierno de Pyongyang.

Las elecciones significaban la primera prueba de fuego para Bush ante sus ciudadanos, pues luego de varios meses transcurridos desde los ataques en Nueva York y Washington, debía monitorear qué tanta aceptación tenía su gobierno. Su sorpresa fue mayúscula ya que logró una importante victoria: logró el control de las

⁷⁸ En la inauguración de la 57ª Asamblea, Bush pidió que se tomaran medidas para enfrentar a Irak. Véase, Carreño, José, "Reta Bush a la ONU", *El Universal*, viernes 13 de septiembre de 2002, Año 86, Núm. 31 005, México, p. A2.

⁷⁹ La resolución declara a Bagdad en *incumplimiento significativo* de sus obligaciones según las anteriores resoluciones de la ONU e igualmente recuerda que el Consejo de Seguridad ya ha advertido en repetidas ocasiones a Irak que en caso de nuevos incumplimientos, el gobierno de Bagdad deberá enfrentar *serias consecuencias*. Véase, ONU, Consejo de Seguridad, 8 de noviembre de 2002, *Resolución 1441. La situación entre Irak y Kuwait*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://ods-ods-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/682/29/PDF/N0268229.pdf?OpenElement>> [Consultado el 8-01-2003]

⁸⁰ AFP, "Cuestiona Carter a Congreso de EU", *Reforma*, sábado 12 de octubre de 2002, Año 9, Núm. 3 224, México, p. 24A.

dos Cámaras; el Senado pasaría de 49 a 51 republicanos y los demócratas bajaban de 50 a 48; en la Cámara de Representantes subieron de 223 a 227 y los demócratas bajaron de 208 a 204; y en las gubernaturas los republicanos avanzaron de 26 a 28.⁸¹ Con estos números, W. Bush demostraba que políticamente había capitalizado los sucesos del 11-S y que tendría mayor campo de acción para delinear tanto su política interna como externa, por lo menos hasta el 2004, y aún si decide buscar su reelección.

Su segundo reto vendría de afuera y sería de parte de Corea del Norte, cuyo gobierno reconoció que continuaba desarrollando su programa nuclear. La Casa Blanca anunciaría la suspensión de suministro de petróleo a ese país mientras no diese por terminado sus planes de desarrollo de armas nucleares; sin embargo, la reacción norcoreana fue la reanudación inmediata de su programa que supuestamente había mantenido congelado desde 1994, luego de un acuerdo que habían firmado ambos países. Rechazó una resolución de la Agencia Internacional de Energía Atómica que le exigía la autorización para registrar todas sus instalaciones nucleares y se retiró del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares.⁸² Más tarde manifestó que estaba dispuesta a ir a una guerra y que contaba con misiles que podían llegar hasta el territorio estadounidense.

Entonces la preocupación internacional se hizo patente ante la decisión norcoreana y Estados Unidos deploró tales acciones de Pyonyang. Sin embargo, más allá de este hecho, se presentó una gran paradoja y cuestionamientos a la política de la lucha antiterrorista de W. Bush: Corea del Norte, un integrante del llamado *eje del mal*, reconoció que tenía y planeaba desarrollar armas nucleares, pero no se le amenazó con el uso de la fuerza y se le invitó a negociar. En su segundo mensaje anual sobre el estado de la Unión, W. Bush dijo que:

⁸¹ Aziz-Nassif, Alberto, "Mucho cuidado con el tejano más popular", *El Universal*, martes 12 de noviembre de 2002, Año 87, Núm. 31 065, México, p. A21.

⁸² AFP, "Reactiva Norcorea su programa nuclear", *Reforma*, jueves 12 de diciembre de 2002, Año 10, Núm. 3285, México, p. 30A.

“...actuaba con los países de la región, Japón, China, Corea del Sur y Rusia, para encontrar una solución pacífica y para demostrarle al gobierno norcoreano que las armas nucleares sólo traerán aislamiento, estancamiento económico y la continuación de sus dificultades.”⁸³

En cambio a Irak se le amenazó directamente cuando lo único que había eran sospechas y no plenas certezas de que poseía o desarrollaba armas de destrucción masiva, y así quedó revelado desde el primer informe que los inspectores de Naciones Unidas presentaron ante el Consejo de Seguridad.⁸⁴ Los Estados Unidos junto con su aliado británico desplegaron a sus efectivos en la zona del Golfo Pérsico y el secretario de Estado, Collin Powell, llegó a advertir que irían solos a la guerra contra Irak y sin la necesidad de una segunda resolución del Consejo de Seguridad.⁸⁵ Tal postura hizo ver entonces los intereses económicos, geoestratégicos y geopolíticos de Estados Unidos: el petróleo de uno de los mayores productores del mundo y que es de vital importancia para la economía estadounidense ante su retiro gradual de Arabia Saudita por su inestabilidad política; el afianzamiento de su hegemonía en la zona del Medio Oriente para poder contener a Irán e igualmente para continuar su influencia en la cuestión palestino-israelí y, sobretodo, advertir las consecuencias a cualquiera que quiera hacer frente al poderío de los Estados Unidos.

Heinz Dietrich Steffan en un artículo habló sobre la caracterización de los conflictos bélicos y señaló que las guerras modernas muestran que una conflagración comienza, por lo general, sobre la coincidencia de tres factores: intereses estratégicos que implícitamente están definidos en los intereses

⁸³ González, Maribel, “Anuncia Bush entrega de pruebas contra Irak”, *Reforma*, miércoles 29 de enero de 2003, Año 10, Núm. 3 332, México, p. 22A.

⁸⁴ En el informe que los inspectores de Naciones Unidas presentaron el 27 de enero de 2003 se admitía que no se hallaron evidencias de que el régimen reviviera sus programas de armamento nuclear, aunque Hans Blix, inspector en jefe, si señalaba que Irak no había cooperado lo suficiente. Véase, Carreño, José, “Otorgan más tiempo a los inspectores en Irak”, *El Universal*, martes 28 de enero de 2003, Año 87, Núm. 31 142, México, p. A1.

⁸⁵ AFP, “Advierten que EU iría solo a la guerra”, *Reforma*, sábado 18 de enero de 2003, Año, 10, Núm. 3 321, México, p. 23A.

dos Cámaras; el Senado pasaría de 49 a 51 republicanos y los demócratas bajaban de 50 a 48; en la Cámara de Representantes subieron de 223 a 227 y los demócratas bajaron de 208 a 204; y en las gubernaturas los republicanos avanzaron de 26 a 28.⁸¹ Con estos números, W. Bush demostraba que políticamente había capitalizado los sucesos del 11-S y que tendría mayor campo de acción para delinear tanto su política interna como externa, por lo menos hasta el 2004, y aún si decide buscar su reelección.

Su segundo reto vendría de afuera y sería de parte de Corea del Norte, cuyo gobierno reconoció que continuaba desarrollando su programa nuclear. La Casa Blanca anunciaría la suspensión de suministro de petróleo a ese país mientras no diese por terminado sus planes de desarrollo de armas nucleares; sin embargo, la reacción norcoreana fue la reanudación inmediata de su programa que supuestamente había mantenido congelado desde 1994, luego de un acuerdo que habían firmado ambos países. Rechazó una resolución de la Agencia Internacional de Energía Atómica que le exigía la autorización para registrar todas sus instalaciones nucleares y se retiró del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares.⁸² Más tarde manifestó que estaba dispuesta a ir a una guerra y que contaba con misiles que podían llegar hasta el territorio estadounidense.

Entonces la preocupación internacional se hizo patente ante la decisión norcoreana y Estados Unidos deploró tales acciones de Pyonyang. Sin embargo, más allá de este hecho, se presentó una gran paradoja y cuestionamientos a la política de la lucha antiterrorista de W. Bush: Corea del Norte, un integrante del llamado *eje del mal*, reconoció que tenía y planeaba desarrollar armas nucleares, pero no se le amenazó con el uso de la fuerza y se le invitó a negociar. En su segundo mensaje anual sobre el estado de la Unión, W. Bush dijo que:

⁸¹ Aziz-Nassif, Alberto, "Mucho cuidado con el tejano más popular", *El Universal*, martes 12 de noviembre de 2002, Año 87, Núm. 31 065, México, p. A21.

⁸² AFP, "Reactiva Norcorea su programa nuclear", *Reforma*, jueves 12 de diciembre de 2002, Año 10, Núm. 3285, México, p. 30A.

“...actuaba con los países de la región, Japón, China, Corea del Sur y Rusia, para encontrar una solución pacífica y para demostrarle al gobierno norcoreano que las armas nucleares sólo traerán aislamiento, estancamiento económico y la continuación de sus dificultades.”⁸³

En cambio a Irak se le amenazó directamente cuando lo único que había eran sospechas y no plenas certezas de que poseía o desarrollaba armas de destrucción masiva, y así quedó revelado desde el primer informe que los inspectores de Naciones Unidas presentaron ante el Consejo de Seguridad.⁸⁴ Los Estados Unidos junto con su aliado británico desplegaron a sus efectivos en la zona del Golfo Pérsico y el secretario de Estado, Collin Powell, llegó a advertir que irían solos a la guerra contra Irak y sin la necesidad de una segunda resolución del Consejo de Seguridad.⁸⁵ Tal postura hizo ver entonces los intereses económicos, geoestratégicos y geopolíticos de Estados Unidos: el petróleo de uno de los mayores productores del mundo y que es de vital importancia para la economía estadounidense ante su retiro gradual de Arabia Saudita por su inestabilidad política; el afianzamiento de su hegemonía en la zona del Medio Oriente para poder contener a Irán e igualmente para continuar su influencia en la cuestión palestino-israelí y, sobretodo, advertir las consecuencias a cualquiera que quiera hacer frente al poderío de los Estados Unidos.

Heinz Dietrich Steffan en un artículo habló sobre la caracterización de los conflictos bélicos y señaló que las guerras modernas muestran que una conflagración comienza, por lo general, sobre la coincidencia de tres factores: intereses estratégicos que implícitamente están definidos en los intereses

⁸³ González, Maribel, “Anuncia Bush entrega de pruebas contra Irak”, *Reforma*, miércoles 29 de enero de 2003, Año 10, Núm. 3 332, México, p. 22A.

⁸⁴ En el informe que los inspectores de Naciones Unidas presentaron el 27 de enero de 2003 se admitía que no se hallaron evidencias de que el régimen reviviera sus programas de armamento nuclear, aunque Hans Blix, inspector en jefe, si señalaba que Irak no había cooperado lo suficiente. Véase, Carreño, José, “Otorgan más tiempo a los inspectores en Irak”, *El Universal*, martes 28 de enero de 2003, Año 87. Núm. 31 142, México, p. A1.

⁸⁵ AFP, “Advierten que EU iría solo a la guerra”, *Reforma*, sábado 18 de enero de 2003, Año, 10, Núm. 3 321, México, p. 23A.

nacionales; una ventaja táctica que resulta de adelantos en la tecnología militar, del grado de preparación bélica o de alianzas oportunas que proporcionen superioridades temporales; y las oportunidades coyunturales que se presentan como configuraciones idóneas, planeadas o no, para realizar con máximo provecho el factor estratégico y la ventaja táctica.⁸⁶

La crisis de Irak reunió estos tres factores señalados. Los Estados Unidos obviamente tienen intereses en el Medio Oriente y particularmente en Arabia Saudita e Irak por la cuestión del petróleo; el poderío militar estadounidense es incuestionable y ha conseguido que algunos países, aunque sean muy pocos, apoyaran su campaña contra Hussein. Lo que hacía falta era una causa que verdaderamente justificara y legitimara la acción militar contra el régimen de Bagdad, pues aunque con el 11-S pareció abrirse la Caja de Pandora no parecía suficiente ni siquiera como pretexto.

Tal situación fracturó la alianza internacional que venía apoyando a Estados Unidos y los europeos son un claro ejemplo de ello. En el marco de la celebración de un aniversario más de sus relaciones de amistad, Francia y Alemania en una declaración conjunta expresaron su rechazo absoluto a una guerra unilateral de Estados Unidos contra el régimen de Saddam Hussein. La administración de Bush se irritó por ello y el secretario de Defensa, Ronald Rumsfeld, trató de minimizar el hecho y los llamó representantes de la *vieja Europa*. En un intento por unir las posiciones de los 15 países de la Unión Europea se emitió una declaración común que apoyaba la continuidad de la labor de los inspectores de la ONU en Irak y defendían el papel del Consejo de Seguridad en la resolución de la crisis; sin embargo, a los pocos días algunos dirigentes europeos firmaron una carta ("Europa y América deben permanecer unidas") para exigir el desarme inmediato de Irak

⁸⁶ Steffan, Heinz, "Buscando un pretexto", El Universal, sábado 25 de enero de 2003, Año 87, Núm. 31 139, México, p. 24A.

aunque fuese por la vía militar.⁸⁷ Las divisiones también se manifestaron cuando en el seno de la OTAN no podían llegar a acuerdos para defender a su aliado y miembro Turquía ante una posible guerra contra Irak.

Lo anterior mostró las visiones divergentes entre los europeos y con Estados Unidos pero, sobre todo, que mantener la coalición de países, que en su momento apoyaron la campaña contra Afganistán y que se requerirá para dar legitimidad a futuras acciones en el marco de una lucha antiterrorista que se ha anunciado durará varios años, resultará difícil.

No cabe duda que la complejidad de la realidad internacional es más que palpable y de tal situación se desprenden muchas interrogantes: ¿una vez derrotado el régimen de Saddam Hussein, seguirá el de Pyongyang, o después de consolidada la hegemonía estadounidense en Medio Oriente se decidirá atacar a grupos musulmanes radicales clasificados como terroristas? ¿o a países como Irán y Siria? ¿Cuál será el papel de Rusia entonces?

Pero más allá de todo esto que no son más que especulaciones, el verdadero fondo radicó en el papel de Estados Unidos como potencia que no tiene contrapeso y que al parecer será una constante durante varias décadas más. El papel de Naciones Unidas así como de otras organizaciones internacionales se puso a prueba e igualmente planteó inéditos retos para países como el nuestro.

⁸⁷ AFP, "Divide a Europa el apoyo a EU vs. Irak", *Reforma*, jueves 30 de enero de 2003, Año 10, Núm. 3 333, México, p. 2A.

nacionales; una ventaja táctica que resulta de adelantos en la tecnología militar, del grado de preparación bélica o de alianzas oportunas que proporcionen superioridades temporales; y las oportunidades coyunturales que se presentan como configuraciones idóneas, planeadas o no, para realizar con máximo provecho el factor estratégico y la ventaja táctica.⁸⁶

La crisis de Irak reunió estos tres factores señalados. Los Estados Unidos obviamente tienen intereses en el Medio Oriente y particularmente en Arabia Saudita e Irak por la cuestión del petróleo; el poderío militar estadounidense es incuestionable y ha conseguido que algunos países, aunque sean muy pocos, apoyaran su campaña contra Hussein. Lo que hacía falta era una causa que verdaderamente justificara y legitimara la acción militar contra el régimen de Bagdad, pues aunque con el 11-S pareció abrirse la Caja de Pandora no parecía suficiente ni siquiera como pretexto.

Tal situación fracturó la alianza internacional que venía apoyando a Estados Unidos y los europeos son un claro ejemplo de ello. En el marco de la celebración de un aniversario más de sus relaciones de amistad, Francia y Alemania en una declaración conjunta expresaron su rechazo absoluto a una guerra unilateral de Estados Unidos contra el régimen de Saddam Hussein. La administración de Bush se irritó por ello y el secretario de Defensa, Ronald Rumsfeld, trató de minimizar el hecho y los llamó representantes de la *vieja Europa*. En un intento por unir las posiciones de los 15 países de la Unión Europea se emitió una declaración común que apoyaba la continuidad de la labor de los inspectores de la ONU en Irak y defendían el papel del Consejo de Seguridad en la resolución de la crisis; sin embargo, a los pocos días algunos dirigentes europeos firmaron una carta ("Europa y América deben permanecer unidas") para exigir el desarme inmediato de Irak

⁸⁶ Steffan, Heinz, "Buscando un pretexto", El Universal, sábado 25 de enero de 2003, Año 87, Núm. 31 139, México, p. 24A.

aunque fuese por la vía militar.⁸⁷ Las divisiones también se manifestaron cuando en el seno de la OTAN no podían llegar a acuerdos para defender a su aliado y miembro Turquía ante una posible guerra contra Irak.

Lo anterior mostró las visiones divergentes entre los europeos y con Estados Unidos pero, sobre todo, que mantener la coalición de países, que en su momento apoyaron la campaña contra Afganistán y que se requerirá para dar legitimidad a futuras acciones en el marco de una lucha antiterrorista que se ha anunciado durará varios años, resultará difícil.

No cabe duda que la complejidad de la realidad internacional es más que palpable y de tal situación se desprenden muchas interrogantes: ¿una vez derrotado el régimen de Saddam Hussein, seguirá el de Pyongyang, o después de consolidada la hegemonía estadounidense en Medio Oriente se decidirá atacar a grupos musulmanes radicales clasificados como terroristas? ¿o a países como Irán y Siria? ¿Cuál será el papel de Rusia entonces?

Pero más allá de todo esto que no son más que especulaciones, el verdadero fondo radicó en el papel de Estados Unidos como potencia que no tiene contrapeso y que al parecer será una constante durante varias décadas más. El papel de Naciones Unidas así como de otras organizaciones internacionales se puso a prueba e igualmente planteó inéditos retos para países como el nuestro.

⁸⁷ AFP, "Divide a Europa el apoyo a EU vs. Irak", *Reforma*, jueves 30 de enero de 2003, Año 10, Núm. 3 333, México, p. 2A.

4.4 Las consecuencias para México

La historia de las relaciones entre México y Estados Unidos es igual de interesante como compleja; marcada por conflictos y acercamientos e igualmente llena de altibajos, contrastes y desafíos que se suelen presentar a cada momento. Uno de los más recientes desafíos, sin lugar a dudas, lo constituyen los hechos del 11-S, pues en un instante quedó replanteada la agenda bilateral, no solamente en términos de postergación de prioridades hasta ese momento vistas como firmes, sino también por el nuevo valor geoestratégico que adquirió nuestro país para la súper-potencia. Ante tal situación es de esperarse que surjan problemas pero al mismo tiempo oportunidades que en gran medida dependerán de las cartas con que esté dispuesto a jugar no sólo el gobierno de Vicente Fox sino también sus sucesores.

Una de las pocas verdades inobjetables que pueden existir es que en esta vida nada es gratis, todo tiene un precio que hay que pagar, por lo cual es de esperar que las decisiones que de ahora en adelante se tomen deberán buscar mayores efectos positivos y minimizar los negativos, sobre todo en materia de Política Exterior y específicamente con los Estados Unidos. También es indudable que los intereses nacionales de México poco o nada cambiaron luego del 11 de septiembre; lo que sí es posible es que haya modificado la manera de conseguirlos. Por ello es necesario realizar una adecuada ponderación de costo-beneficio para así poder considerar los mecanismos e instrumentos por utilizar, tanto en Política Exterior como en los asuntos de la política interna del país, pero sobre todo en materia de Seguridad Nacional.

Nuestra posición geográfica en gran medida condiciona los intereses nacionales y, más en particular, los intereses en materia de seguridad. La zona natural de influencia de México es con los Estados Unidos y Canadá, por la cuestión del TLCAN, Centroamérica y algunas zonas del Caribe. Otras zonas como América del Sur, Europa o Japón resultan importantes sobre todo para la diversificación de

mercados pero que se irán consolidando en base al propio desarrollo del país, aunque retienen importancia en asuntos geoestratégicos.

Pero para entender lo anterior vale ir matizando las relaciones que México tiene con los Estados Unidos.

Se quiera o no, ambos países han estado, están y estarán unidos por una colindancia geográfica que posibilita todo tipo de interacciones desde conflictivas hasta de cooperación. El desarrollo histórico, político, económico, social y cultural en cada país ha determinado las pautas que han definido la relación bilateral; momentos de admiración y de rencor, de entusiasmo y de decepción; de confianza y de suspicacia han sido la constante en ambos lados de la frontera. Sin embargo, poco a poco se han ido sorteando obstáculos que han permitido mayores intercambios no solo en ámbitos comerciales, financieros y diplomáticos sino también entre sociedades. Así pues, México y Estados Unidos, en un proceso más bien lento, han pasado de ser simples vecinos a convertirse en socios.

“Los asuntos comerciales facilitaron el establecimiento de relaciones institucionalizadas entre ambos países, proceso que culminó, en la primera mitad de los 90, con el TLCAN que firmaron Canadá, México y Estados Unidos...Entusiasmados por el éxito, los gobiernos estadounidense y mexicano diseñaron y crearon instituciones en otras áreas donde también había problemas difíciles de resolver...Entre ellos estaba el deterioro medioambiental en la frontera; el entrenamiento militar; operaciones contra el tráfico de drogas; la cooperación de bancos centrales; el intercambio de información sobre la aplicación interna de leyes laborales; los esfuerzos conjuntos por poner fin a las guerras en el Salvador y Nicaragua; las relaciones entre los gobiernos locales en la frontera, y muchos otros.”⁸⁸

⁸⁸ Fernández de Castro, Rafael y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? México-Estados Unidos Hoy*, Ed. Océano, México, 2001, pp. 28-29.

Las relaciones de ambos países en el marco del TLCAN continúan intensificándose, aunque debe decirse que numerosos problemas se mantuvieron y otros tantos más aparecieron. Como sea, e independientemente de los resultados buenos y malos que se han conseguido en todos estos años de aplicación del tratado, en lo cual no pretendemos abundar porque no está dentro de nuestros objetivos, se han alzado voces que pregonan la interdependencia entre los dos países, que defienden la idea de fronteras abiertas y que piden analizar la conveniencia de profundizar el proceso de integración de América del Norte más allá del acuerdo comercial y de las interacciones espontáneas de ambas sociedades.

Con el siglo XXI llegaron cambios en las administraciones de México y Estados Unidos. Vicente Fox llegó al gobierno de México apostando por una mayor integración en la región y hablando de un *NAFTA Plus* que incluyese el único factor productivo que no se había negociado: el libre flujo de personas. Por su parte, George W. Bush pareció darle mayor importancia a la relación con México, tanto así que su primer viaje internacional lo hizo a nuestro país, rompiendo así una tradición en la que el primer viaje presidencial se realizaba a Canadá.

En los primeros días de septiembre de 2001, Fox realizó una visita oficial a los Estados Unidos en donde el principal tema por tratar era la negociación de un acuerdo migratorio para regularizar la estancia de millones de mexicanos, además de que se habló de la *desnarcotización* de la agenda bilateral a través de la cancelación del mecanismo unilateral de certificación estadounidense. Las pretensiones mexicanas eran ambiciosas y requerían de mucho tiempo; sin embargo, en Estados Unidos parecía haber voluntad para al menos, discutir los temas. Ante el Congreso estadounidense, Fox pedía confianza, reciprocidad y correspondencia, y proponía dejar atrás “la sospecha y la indiferencia, que tan

frecuentemente en el pasado han sido origen de malos entendidos.”⁸⁹ Todo parecía marchar bien y se mencionaba la *relación especial* que en adelante existiría entre los dos países. Era como un romance que iniciaba luego de dudas e indecisiones y que prometía mucho; sin embargo, poco duró porque se presentaron los ataques al WTC en Nueva York y al Pentágono. Esa *relación especial* inmediatamente se vio afectada y México, de alguna forma, se quedaría vestido y alborotado.

Literalmente, en cuestión de minutos cambiarían las prioridades de Estados Unidos y la relación con México desde entonces sería replanteada.

Los efectos en México fueron numerosos e instantáneos empezando con la muerte de varios connacionales en los ataques al WTC sin que se haya tenido una cifra exacta. Ese mismo día la Bolsa Mexicana de Valores cayó 5.5%; se cancelaron 480 vuelos y se incrementó la vigilancia en los 55 aeropuertos del país; se declaró la alerta en zonas estratégicas y se reforzó la vigilancia de instalaciones de PEMEX, CFE, caminos federales y en la frontera con Estados Unidos; en la frontera sur igualmente aumentó la vigilancia, en especial, en los puntos de internación de indocumentados; se detuvieron a 33 iraquíes indocumentados, y el Gabinete de Seguridad Nacional se puso en sesión permanente trabajando en tres grupos (seguridad, economía y comunicaciones).⁹⁰

Si bien las fronteras nunca se llegaron a cerrar totalmente, si se llegaron a detener los flujos comerciales y de personas a causa de las rigurosas medidas de seguridad que inmediatamente se pusieron en marcha:

“Después de los ataques del 11 de septiembre, los inspectores fronterizos quedaron en nivel de Alerta 1 definido como *operación antiterrorismo sostenida e intensiva*. El resultado predecible fue la drástica disminución del

⁸⁹ Véase, Benavides, Carlos y José Luis Ruiz, “Es tiempo de reciprocidad, dice Fox”, *El Universal*, viernes 7 de septiembre de 2001, Año 85, Núm. 30 634, México, p. A6.

⁹⁰ Véase, Vicenteño, David, Luis Alegre, *et. al.*, “Declara México alerta en zonas estratégicas”, *Reforma*, miércoles 12 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 830, México, p. 30A.

Las relaciones de ambos países en el marco del TLCAN continúan intensificándose, aunque debe decirse que numerosos problemas se mantuvieron y otros tantos más aparecieron. Como sea, e independientemente de los resultados buenos y malos que se han conseguido en todos estos años de aplicación del tratado, en lo cual no pretendemos abundar porque no está dentro de nuestros objetivos, se han alzado voces que pregonan la interdependencia entre los dos países, que defienden la idea de fronteras abiertas y que piden analizar la conveniencia de profundizar el proceso de integración de América del Norte más allá del acuerdo comercial y de las interacciones espontáneas de ambas sociedades.

Con el siglo XXI llegaron cambios en las administraciones de México y Estados Unidos. Vicente Fox llegó al gobierno de México apostando por una mayor integración en la región y hablando de un *NAFTA Plus* que incluyese el único factor productivo que no se había negociado: el libre flujo de personas. Por su parte, George W. Bush pareció darle mayor importancia a la relación con México, tanto así que su primer viaje internacional lo hizo a nuestro país, rompiendo así una tradición en la que el primer viaje presidencial se realizaba a Canadá.

En los primeros días de septiembre de 2001, Fox realizó una visita oficial a los Estados Unidos en donde el principal tema por tratar era la negociación de un acuerdo migratorio para regularizar la estancia de millones de mexicanos, además de que se habló de la *desnarcotización* de la agenda bilateral a través de la cancelación del mecanismo unilateral de certificación estadounidense. Las pretensiones mexicanas eran ambiciosas y requerían de mucho tiempo; sin embargo, en Estados Unidos parecía haber voluntad para al menos, discutir los temas. Ante el Congreso estadounidense, Fox pedía confianza, reciprocidad y correspondencia, y proponía dejar atrás “la sospecha y la indiferencia, que tan

frecuentemente en el pasado han sido origen de malos entendidos.⁸⁹ Todo parecía marchar bien y se mencionaba la *relación especial* que en adelante existiría entre los dos países. Era como un romance que iniciaba luego de dudas e indecisiones y que prometía mucho; sin embargo, poco duró porque se presentaron los ataques al WTC en Nueva York y al Pentágono. Esa *relación especial* inmediatamente se vio afectada y México, de alguna forma, se quedaría vestido y alborotado.

Literalmente, en cuestión de minutos cambiarían las prioridades de Estados Unidos y la relación con México desde entonces sería replanteada.

Los efectos en México fueron numerosos e instantáneos empezando con la muerte de varios connacionales en los ataques al WTC sin que se haya tenido una cifra exacta. Ese mismo día la Bolsa Mexicana de Valores cayó 5.5%; se cancelaron 480 vuelos y se incrementó la vigilancia en los 55 aeropuertos del país; se declaró la alerta en zonas estratégicas y se reforzó la vigilancia de instalaciones de PEMEX, CFE, caminos federales y en la frontera con Estados Unidos; en la frontera sur igualmente aumentó la vigilancia, en especial, en los puntos de internación de indocumentados; se detuvieron a 33 iraquíes indocumentados, y el Gabinete de Seguridad Nacional se puso en sesión permanente trabajando en tres grupos (seguridad, economía y comunicaciones).⁹⁰

Si bien las fronteras nunca se llegaron a cerrar totalmente, si se llegaron a detener los flujos comerciales y de personas a causa de las rigurosas medidas de seguridad que inmediatamente se pusieron en marcha:

“Después de los ataques del 11 de septiembre, los inspectores fronterizos quedaron en nivel de Alerta 1 definido como *operación antiterrorismo sostenida e intensiva*. El resultado predecible fue la drástica disminución del

⁸⁹ Véase, Benavides, Carlos y José Luis Ruiz, “Es tiempo de reciprocidad, dice Fox”, *El Universal*, viernes 7 de septiembre de 2001, Año 85, Núm. 30 634, México, p. A6.

⁹⁰ Véase, Vicenteño, David, Luis Alegre, *et. al.*, “Declara México alerta en zonas estratégicas”, *Reforma*, miércoles 12 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 830, México, p. 30A.

tráfico fronterizo...La intensa vigilancia de la frontera después de los ataques terroristas puso freno a [los] rápidos flujos fronterizos. En Laredo, Texas, por ejemplo, antes de los ataques durante las horas pico a un peatón le tomaba alrededor de cinco minutos pasar un punto de inspección en el puente, y media hora a un automovilista. Inmediatamente después de los ataques, la espera se incrementó hasta cinco horas...Las ventas al por menor en las ciudades fronterizas de Estados Unidos se desplomaron, puesto que los compradores mexicanos se quedaron al sur de la frontera...Del mismo modo, los poblados mexicanos fronterizos también se han visto gravemente afectados por un drástico descenso de los visitantes estadounidenses...el comercio fronterizo que ronda los 670 millones de dólares [por día] cayó un promedio de 15% en las semanas posteriores a los ataques.⁹¹

En esos momentos no se necesitaba realizar complejos cálculos para suponer que la economía mexicana se vería afectada negativamente, pues se añadía un factor más de inestabilidad al proceso de desaceleración que ya se venía presentando como consecuencia de la debilidad temporal de la economía estadounidense. Del total de las exportaciones mexicanas, casi un 90% se destinan al mercado de Estados Unidos así que la demora en el transporte fronterizo repercutiría, a final de cuentas, en el intercambio comercial.

Cuadro 5. Datos del comercio mexicano con Estados Unidos

	2000	2001	Cambio
Exportaciones	166.45	158.44	-4.8%
Importaciones	174.45	168.39	-3.5%

Fuente: INEGI, 2002, *Resumen del Comercio Exterior de México*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicas/coyuntura.asp?t=ext01&c=1138>> [Consultado el 15-01-2003].

Cifras en miles de millones de dólares.

⁹¹ Andreas, Peter, "La redefinición de las fronteras estadounidenses", *Foreign Affairs en Español*, Primavera de 2002, Vol. 2, Núm. 1, ITAM, México, pp. 172-173.

En el ámbito político también habría costos. Por un lado, se criticó la postura del gobierno de Vicente Fox ante los sucesos pues, si bien inmediatamente se estableció contacto con el presidente Bush para expresarle la solidaridad y la condena de los ataques, esto se percibió como insuficiente. La diplomacia mexicana se vio sorprendida, pues más allá de las condolencias tendría que buscar nuevas estrategias de entendimiento con Washington. También vale recordar las diferencias que se presentaron al interior del gabinete foxista ya que se escucharon voces que oscilaban entre el *apoyo incondicional y sin regateos* a los Estados Unidos y los que pedían mesura. A final de cuentas, esto era un reflejo de la ambivalencia proverbial en el sentir de los mexicanos hacia Estados Unidos.

“El sentimiento antiestadounidense tiene en México raíces hondas y continuas oportunidades de ser atizado: entre las primeras están la memoria de los agravios del pasado, las distintas concepciones de la historia (el Destino Manifiesto, por ejemplo) y las diferentes tradiciones culturales; entre las segundas, la gran disparidad entre nuestros niveles de desarrollo, y todas las ocasiones de interacción y roce que la geografía ofrece a dos vecinos tan interdependientes.”⁹²

Las primeras encuestas sobre el 11 de septiembre revelaron la diversidad de opiniones respecto al vecino del norte. En una encuesta publicada por el diario mexicano *Reforma*, los resultados arrojaron que el 78% de los entrevistados sentía solidaridad hacia Estados Unidos luego de los actos terroristas; sin embargo, el 62% opinaba que México debía mantener una posición neutral en el conflicto y un 68% se mostraba en desacuerdo en que México apoyase militarmente a Estados Unidos; a la pregunta expresa de qué tanto simpatiza con Estados Unidos independientemente de los atentados terroristas, el 35% contestó que algo; 25% que poco, mucho el 21% y nada el 16%.⁹³

⁹² Alfaro, Alfonso, “Del acuerdo tácito a la relación abierta”, *Foreign Affairs en Español*, primavera de 2002, Vol. 2, Núm. 1, ITAM, México, p. 157.

⁹³ Véase, Departamento de Investigación de Grupo Reforma, “Piden posición neutral de México en conflicto”, *Reforma*, sábado 22 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 840, México, p. 4A.

El debate en torno al papel de México frente a los ataques se iría desarrollando en los siguientes días y casi un mes después de aquel martes 11 de septiembre, Fox realizaría una visita a Estados Unidos para reiterar la solidaridad mexicana; sin embargo, se consideró como una respuesta tardía y tibia. Políticos, medios de comunicación y estadounidenses en general esperaban un apoyo más contundente del gobierno mexicano. Pero más allá de estos efectos coyunturales en la relación bilateral, dos cuestiones parecían quedar bastante claras:

- El enfriamiento de las relaciones entre ambos países dado el cambio de prioridades de Estados Unidos, y
- El tema de seguridad pasaría a ser la principal preocupación en la relación y seguramente el eje en torno al cual se desarrollarán futuras negociaciones.

México vería como la agenda que venía proponiendo era relegada lo cual suponía, por un lado, que proyectos como el acuerdo migratorio quedasen estancados por tiempo indefinido pero, por otro lado, sería revalorizado el papel geoestratégico de México dados los más de 3 000 kilómetros de frontera que comparten los dos países.

“Solo en momentos de crisis México era prioritario: durante la multitudinaria serie de manifestaciones de estudiantes universitarios ocurrida en la ciudad de México en 1968...; durante la conmoción petrolera de 1979...; en la crisis de la deuda de 1982, cuando México incumplió *de facto* el pago de su deuda externa de casi 80 mmd. e hizo peligrar a muchos bancos estadounidenses, y cuando se produjo el asesinato en 1985 de Enrique Camarena...”⁹⁴

Tras los atentados del 11 de septiembre, México, al igual que Canadá, tendría un nuevo papel clave para Estados Unidos ya que ahora menos que nunca debería de descuidar sus fronteras. Aquella idea de fronteras abiertas dejaría de invocarse, pues antes de nada se buscaría reducir los evidentes niveles de permeabilidad y vulnerabilidad que pudiesen existir y así evitar que terroristas

⁹⁴ Fernández de Castro, Rafael y Jorge I. Domínguez, *Op. Cit.*, p. 39.

usaran el territorio mexicano o canadiense para llegar a Estados Unidos. El reto para los gobiernos es enorme pues además de garantizar la seguridad en sus territorios tendrán que seguir garantizando la continuidad del comercio, los viajes y todo tipo de intercambios legítimos y la total cancelación de los ilegítimos.

La frontera de México y Estados Unidos es una de las más dinámicas del mundo, pues tan solo en 1998, 278 millones de personas, 86 millones de automóviles y cuatro millones de camiones y automotores entraron legalmente desde suelo mexicano.⁹⁵ Así que ¿qué pasaría si ocurriese un nuevo atentado y más devastador y además con la posibilidad de que se produjese en algún estado fronterizo como California o Tejas, dos de los estados con los que mayor intercambio comercial tiene México? La posibilidad de que se cerrase la frontera sería muy alta, al igual que lo serían los costos para nuestro país.

En el propio TLCAN se maneja tal escenario en un artículo referido específicamente a la seguridad nacional que si bien resulta ambiguo en cuanto a las definiciones y su alcance, si puede ser objeto de una amplia interpretación.

Artículo 2102. Seguridad Nacional.

1. Sujeto a los artículos 607 "Energía y petroquímica básica - Medidas de seguridad nacional" y 1018 "Compras del sector público - Excepciones", ninguna disposición de este Tratado se interpretará en el sentido de:

- a) obligar a ninguna de las Partes a proporcionar ni a dar acceso a información cuya divulgación considere contraria a sus intereses esenciales en materia de seguridad;
- b) impedir a ninguna de las Partes que adopte cualesquiera medidas que considere necesarias para proteger sus intereses esenciales en materia de seguridad:
 - i) relativas al comercio de armamento, municiones y pertrechos de guerra y al comercio y las operaciones sobre bienes, materiales,

⁹⁵ Andreas, Peter, *Op. Cit.*, p. 172.

- servicios y tecnología que se lleven a cabo con la finalidad directa o indirecta de proporcionar suministros a una institución militar o a otro establecimiento de defensa;
- ii) adoptadas en tiempo de guerra o de otras emergencias en relaciones internacionales; o
- iii) referentes a la aplicación de políticas nacionales o de acuerdos internacionales en materia de no proliferación de armas nucleares o de otros dispositivos explosivos nucleares;
- c) que impida a cualquier Parte adoptar medidas de conformidad con sus obligaciones derivadas de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.⁹⁶

El énfasis en el significado estratégico de México también quedaría manifestado con la formalización y puesta en marcha del Comando Militar para América del Norte (NORTHCOM) el cual es parte de la estructura militar global estadounidense que, en su conjunto, está conformada por nueve comandos unificados de aire, mar y tierra en diversas regiones del mundo. Su objetivo, se ha dicho, es garantizar la seguridad continental de los Estados Unidos, que su funcionamiento sólo compete a las fuerzas armadas estadounidenses y a ninguna otra, y que se encargará de la vinculación con y el apoyo a las tareas del Departamento de Seguridad Interna; sin embargo, se contemplan esquemas de colaboración entre instituciones de los dos gobiernos, en específico para compartir información.

La Secretaría de la Defensa Nacional ha rechazado que esta cuestión implique algún cambio o compromiso con Estados Unidos en materia militar. Pero es de suponer que Washington busque mayor acercamiento en este terreno. El Gral. Ralph E. Eberhart, responsable del Comando Norte, ha manifestado, en una

⁹⁶ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Texto Oficial)*, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, México, 1994, p. 576.

entrevista al diario *New York Times* publicada el 17 de julio de 2002, su interés en torno a la búsqueda de nuevos mecanismos de cooperación con México y además comentó la posibilidad de que Estados Unidos formase por separado un comando de defensa con México.⁹⁷ Hasta entonces la relación más estrecha de las fuerzas armadas de ambos países se había dado en el ámbito del intercambio de información y en el plano de la instrucción militar, principalmente, mediante cursos de combate al narcotráfico y de operación de grupos de fuerzas especiales. En marzo de 2002 se presentó un intercambio más formal en términos operativos entre militares mexicanos y estadounidenses, cuando la Secretaría de Marina de México participó en maniobras navales conjuntas bajo la Operación UNITAS-43 en las costas colombianas.⁹⁸ Más allá de la polémica que se generó por este ejercicio naval en particular, surgieron preocupaciones en torno a un posible cambio en la doctrina militar mexicana, la cual toca un punto muy sensible dentro de la política nacional: la soberanía. Seguramente no habrá cambios significativos en el corto plazo en los términos militares de la relación bilateral, aunque si se podrían retomar e impulsar aquellas ideas del perímetro de seguridad de Norteamérica a fin de incrementar la cooperación en el campo de inteligencia, revisar las políticas de concesión de visas así como de acogida de refugiados en los tres países para evitar el ingreso de posibles terroristas.

Así pues, las relaciones actuales de México y Estados Unidos no son menos difíciles de lo que venían siendo antes del 11 de septiembre, pero puede decirse que se han llegado a complicar y que México ha quedado en un gran dilema por dos cuestiones específicas: su retirada unilateral del Tratado de Río (septiembre de 2002) y su participación en el Consejo de Seguridad de la ONU como miembro no permanente (elegido en octubre de 2001). En el fondo naturalmente subyace el debate interno sobre el papel de México en el escenario internacional que con la

⁹⁷ Citado en Alegre, Luis, "Bajo la sombra militar de EU", *Reforma*, 29 de septiembre de 2002, Año 9, Núm. 3211, México, p. 4A. Subrayado propio.

⁹⁸ Véase, Medellín, Jorge, "Marina ignora al Senado", *El Universal*, viernes 16 de febrero de 2002, Año 86, Núm. 30 795, México, p. A2.

llegada de la administración de Fox, de algún modo, se polarizó entre los que abogan por un mayor activismo y los que son contrario a ello.

El asunto del TIAR resulta relevante debido a que era el único acuerdo que vinculaba a México en términos de alianzas con otros países del continente en materia de defensa y, por tanto, le comprometía a considerar como propia cualquier agresión extracontinental contra algún país de la OEA y a actuar en consecuencia.

Se presentaron los ataques del 11 de septiembre y México se vio en apuros ya que unos días antes, precisamente en su gira por Estados Unidos, Fox denunció que el sistema hemisférico de seguridad resultaba obsoleto ante las nuevas amenazas como la pobreza extrema, la ruptura de la legalidad democrática, el narcotráfico y el crimen organizado. Y en un discurso ante la OEA señalaba que:

“...este instrumento [el TIAR] es inservible, surgió de causas y realidades que han desaparecido. Los retos para la seguridad regional e internacional han cambiado radicalmente. Hoy ha disminuido la amenaza de una conflagración entre las grandes potencias...Carecemos de un tratado de seguridad confiable, como lo demostró la prueba de fuego y el fracaso en las Islas Malvinas en 1982...tampoco contamos con un marco de arreglo de controversias que nos permita sentar las bases de la convivencia.”⁹⁹

Tras los ataques de Nueva York y Washington, Brasil por ejemplo, rápidamente convocó a los países latinoamericanos a cooperar con los Estados Unidos apelando las cláusulas del Tratado de Río. México no tuvo más remedio que desechar el proceso de abandono del pacto por solidaridad, se dijo, con Estados Unidos. Pero un año después, el 6 de septiembre de 2002, el gobierno mexicano presentaba ante la OEA el correspondiente instrumento de denuncia del TIAR; la decisión también fue comunicada a la administración de W. Bush lo cual no les

⁹⁹ Carreño, José, “Se retira México del Tratado de Río”, *El Universal*, sábado 7 de septiembre de 2002, Año 86, Núm. 30 999, México, p. A6.

resultó nada grato. El Departamento de Estado expresó su desilusión por el retiro de México del TIAR porque considera que "...sigue siendo una herramienta fundamental para abordar los problemas regionales".¹⁰⁰ No quedó claro entonces la viabilidad del Tratado de Río en el futuro, ni tampoco el papel de México en la discusión de los temas de seguridad hemisférica, lo que si era evidente eran las discrepancias del gobierno de Fox con la Casa Blanca.

Respecto al tema de la participación de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro no permanente, éste se convertiría en una prueba de fuego para la política exterior mexicana y para la relación con Estados Unidos. Sin entrar en la polémica de la conveniencia o no de la presencia de nuestro país en este órgano de la ONU, pues es algo que ya no se podía evitar, México ya no sólo participaría indirectamente en las discusiones del Consejo sino que ahora tendría capacidad de votar sus resoluciones.

En octubre de 2001, la Asamblea General de la ONU decidiría la incorporación de México al Consejo de Seguridad por un periodo de dos años. El escenario internacional se vislumbraba difícil desde entonces, pues comenzaba la campaña contra Afganistán. Aunque aún no entraba a ejercer sus funciones, México apoyo la campaña estadounidense contra el régimen Talibán, pero una vez terminada esta primera fase y ya como miembro en ejercicio de sus funciones se comenzarían a presentar las dificultades. A lo largo de todo el 2002 se fue preparando el escenario de la siguiente escalada de Estados Unidos en el marco de la guerra contra el terrorismo internacional: Irak.

En noviembre de 2002, luego de posturas encontradas y difíciles negociaciones que duraron semanas, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la Resolución 1441 que obligaba al desarme de Irak y ampliaba el

¹⁰⁰ *Ídem.*

mandato de los inspectores de Naciones Unidas en ese país.¹⁰¹ Estados Unidos desde entonces no quedó convencido ni conforme con la respuesta dada. Pero era evidente que el contexto había cambiado y que aquella alianza internacional que había apoyado la campaña afgana de W. Bush era ya cosa del pasado. Se afirmaba que el régimen de Hussein constituía una amenaza real para la paz y seguridad internacionales por sus nexos con grupos terroristas y por poseer armas de destrucción masiva; sin embargo, no se presentaban evidencias contundentes que confirmasen tal situación y, en cambio, solamente se hacían especulaciones. Estados Unidos no pretendía quitar el dedo del renglón, por eso México, desde meses atrás, venía manifestando su oposición a un ataque militar estadounidense contra el gobierno iraquí sin el consentimiento de la ONU y no tardaría en sumarse a las voces de otros países miembros del Consejo de Seguridad como Francia, Rusia, China y Alemania que también se expresaban en tal sentido. Nuevamente se hacían evidentes las diferencias de México con los proyectos de la Casa Blanca, pues el gobierno mexicano prefería optar por una política multilateral y de apego al derecho internacional en vez de privilegiar exclusivamente la política unilateral de los Estados Unidos.

Las lecturas que se han hecho al respecto son varias pero puede afirmarse que el enfriamiento de las relaciones era más que evidente. Ya en agosto de 2002 en una entrevista publicada por el periódico español *El País*, Fox señalaba que "Estados Unidos no aprecia lo suficiente nuestra condición de socios".¹⁰² W. Bush, en cambio, decía lo contrario estimando que la agenda bilateral seguía su curso, pero más allá de la retórica política de ambos presidentes, la realidad era que no se conseguían avances. Por ejemplo, durante la 41ª Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos que se llevó a cabo en la ciudad de Guanajuato en mayo de 2002, los legisladores estadounidenses descartaron la posibilidad de un pronto

¹⁰¹ *Supra*, p. 202.

¹⁰² Véase, Aznárez, Juan Jesús, "Estados Unidos no aprecia suficiente nuestra condición de socios", *El País*, jueves 29 de agosto de 2002, [publicación en línea] Disponible desde internet en: <http://www.elpais.es/articulo.html?d_date=20020829&xref=20020829_type> [Consultada el 15-01-2003].

acuerdo migratorio por ser un *tema místico*.¹⁰³ Tiempo más tarde, en la XIX Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos que se realizó en noviembre de 2002, siguió la misma tónica, pues se trataron numerosos temas pero sin llegar a nada en concreto.¹⁰⁴ En resumen, todo quedaba en discursos y en buenas intenciones. Lo sintomático de la relación quedaría en evidencia cuando el senador Richard Lugar fue nombrado nuevo presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado y no mencionó siquiera a México o a América Latina dentro de los planes de discusión legislativa; posteriormente mencionó que había cometido una seria omisión¹⁰⁵, aunque sin duda esto da cuenta de la prioridad que nuestro país tiene para Estados Unidos más allá del tema de la seguridad.

Si bien es totalmente cierto que los intereses nacionales de México no se juegan ni se consiguen en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU, en algún momento dado y de manera indirecta, sí pueden verse afectados en lo que a su consecución se refiere. La mayoría de los intereses de México tienen que ver con la relación que se tiene con Estados Unidos debido, en gran medida, a la dependencia que se tiene con ese país en muchos asuntos; así que oponerse o votar en contra de los planes de la Casa Blanca dentro del Consejo de Seguridad, como ha sido en el caso de Irak, puede ocasionar efectos. Luego de que los inspectores de la ONU en Irak presentaron sus primeros informes y no mostraron pruebas convincentes sobre el supuesto armamento de Hussein, México, al igual que varios países, se

¹⁰³ El senador republicano Thomas G. Tancredo afirmaba que “es muy difícil que los mexicanos puedan integrarse a la sociedad de EU” y sobre la propuesta de regularizar a los ilegales decía que eso constituía un “tema místico” sin aclarar más. También se rechazaba la aprobación del Acta 245, iniciativa que busca regularizar a quienes hayan vivido en ese país de cinco años para atrás. Para más detalles la información se puede encontrar en: Lelo de Larrea, Alejandro, “Remoto un pacto para legalizar migrantes: EU”, *El Universal*, domingo 19 de mayo de 2002, Año 86, Núm. 30 888, México, p. A1.

¹⁰⁴ Se habló de la posibilidad de reabrir el tema del acuerdo migratorio pero no se consiguió nada. Véase, Notimex, “Narco, migración y seguridad fronteriza, temas de la binacional”, *El Universal*, lunes 25 de noviembre de 2002, Año 87, Núm. 31 078, México, p. A6. Para más detalles también véase, Departamento de Estado, Oficina de Prensa, 26 de noviembre de 2002, “Powell destaca progresos en reunión bilateral con México”, [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.usinfostate.gov/espanol/mexico/02112701.htm>> [Consultada el 6-12-2002].

¹⁰⁵ González, Maribel, “Excluye Lugar a México”, *Reforma*, sábado 4 de enero de 2003, Año 10, Núm. 3 307, México, p. 17A.

pronunció por continuar con las revisiones de la ONU para así evitar el estallido de una nueva guerra que tendría costos para nuestro país y para el mundo en general. Junto con sus aliados incondicionales, el Premier inglés, Tony Blair, y el jefe del gobierno español, José María Aznar, el presidente W. Bush ha llegado a amenazar con saltarse a la ONU y a actuar por su cuenta e incluso a tachar de *irrelevante* a ese organismo si no decidía actuar contra Irak. En el fondo como es de suponerse, hay muchos intereses en juego; el propio Henry Kissinger además habló de la pérdida de credibilidad del poderío estadounidense en la guerra contra el terrorismo y en los asuntos internacionales si no se llegase a producir un cambio en el régimen de Irak.¹⁰⁶ Pero legitimidad es lo que le ha hecho falta a W. Bush; en un principio los constantes anuncios de posibles ataques contra Estados Unidos o contra sus intereses en el mundo sirvieron para que los contribuyentes estadounidenses apoyasen a su gobierno; sin embargo, el respaldo poco a poco se fue minando y así quedó de manifiesto con las multitudinarias protestas que tuvieron lugar en febrero de 2003 en los Estados Unidos y prácticamente en todo el mundo en contra de la guerra.

Las presiones de Estados Unidos no se hicieron esperar para buscar apoyo, en especial dentro del Consejo de Seguridad, pues Estados Unidos tendría que hacer frente a profundas divisiones de la comunidad internacional. Se decía que la Casa Blanca apelaba a las responsabilidades y conciencias de los miembros del Consejo de Seguridad para que actuasen en consecuencia, que respetaba las decisiones soberanas de cada uno y que no estaba dispuesto a otorgar concesiones a cambio de votos. Sólo los ingenuos podrían confiar en tales afirmaciones pues está claro que en el lenguaje político todo tiene una intención. No en balde, por eso W. Bush llegó a hablar de estar “dispuesto a ayudar a los inmigrantes”, aunque advertía de las dificultades en el Congreso.¹⁰⁷ También el

¹⁰⁶ Kissinger hizo las declaraciones en una editorial del diario *Washington Post* y fueron citadas en: AFP, “Perderá EU credibilidad si no hay guerra: Kissinger”, *El Universal*, martes 11 de febrero de 2003, Año 87, Núm. 31 156, México, p. A2.

¹⁰⁷ Notimex, “Lanza George Bush anzuelo migratorio”, *Reforma*, viernes 21 de febrero de 2003, Año 10, Núm.

embajador Tony Garza hacía lo propio cuando declaraba que “Estados Unidos valora a sus amigos en la adversidad”.¹⁰⁸

El hecho es que México implícitamente recibió presiones y, seguramente, las seguirá recibiendo. En el tema específico de Irak, debido a la posición adoptada por nuestro gobierno, se llegó a hablar de represalias estadounidenses; sin embargo, y más allá de las crisis coyunturales dentro del sistema internacional, considero que lo que debe quedar claro es que compartir una frontera, ser socios y tener intereses en común no equivale a apoyar todas las aventuras de los Estados Unidos. Como sea, debemos estar conscientes que toda decisión que México tome, como fue en el caso de Irak, o respecto a cualquier otra situación que se presente más adelante en el marco de la lucha contra el terrorismo generará costos. Al interior del país, otorgar el apoyo a la Casa Blanca podría significar para el gobierno consecuencias, principalmente en términos políticos, como de hecho ocurrió en las previsiones de las elecciones intermedias del 2003 y hasta para las elecciones generales del 2006. En cambio, oponerse a los planes de Estados Unidos podría suponer que ciertos temas de nuestro interés se vean obstaculizados por una opinión pública estadounidense indiferente y unos políticos sin voluntad para destrabar y trabajar en la agenda bilateral; recuérdese que en las elecciones del 2002 tanto la Cámara de Representantes como el Senado de aquel país quedaron con mayoría republicana quienes, tradicionalmente, en sus filas cuentan con partidarios antimexicanos.

Así pues, se antoja un panorama nada fácil para México en el corto y mediano plazos ya que, por un lado, debe procurar sus intereses nacionales y atender, en específico, los retos en materia de seguridad nacional que, como se

3355, México, p. 2A.

¹⁰⁸ El embajador Garza llegó a decir que “...los desafíos propician lazos más fuertes. Con frecuencia hablamos sobre la relación especial entre nuestros países...la prueba real de que existe esta relación especial es actuar el uno a favor del otro en tiempos difíciles”. Véase, Núñez, Ernesto, “Valora EU a sus amigos en la adversidad.- Garza”, *Reforma*, sábado 22 de febrero de 2003, Año 10, Núm. 3 356, México, p. 1A.

verá en el siguiente capítulo, resultan complejos. Y en lo que a la relación con Estados Unidos respecta necesariamente se deberán buscar fórmulas inteligentes, creativas y hasta innovadoras para no caer en la disyuntiva nada cómoda de ser socios estratégicos o simples subordinados, aunque en tal situación la respuesta debiera de ser obvia.

CAPÍTULO 5

LA AGENDA MEXICANA DE SEGURIDAD NACIONAL LUEGO DEL 11 DE SEPTIEMBRE

Capítulo 5

La agenda mexicana de seguridad nacional luego del 11 de septiembre

Los sucesos del 11 de septiembre y sus posteriores consecuencias repercutieron en el conjunto del sistema internacional y obligaron a varios países a cambiar prioridades de sus respectivas agendas. En el caso de México, el ritmo de la relación con los Estados Unidos se vio interrumpido y, a la vez, ante la necesidad de hacer replanteamientos en términos de seguridad, teniendo en cuenta el factor de la colindancia geográfica pero también por las renovadas presiones del gobierno estadounidense.

Respecto al tema específico del terrorismo, es evidente que cobró mayor importancia en nuestro país, más no se convirtió en la máxima prioridad dentro de la agenda de seguridad nacional. Ya antes del 11 de septiembre, el terrorismo se encontraba en la agenda de riesgos para la seguridad mexicana e igualmente tipificado como delito; sin embargo, ahora ha sido necesario reforzar ciertas áreas para evitar que grupos terroristas atenten o usen a México dada la posición geoestratégica de nuestro país respecto a los Estados Unidos. Nadie tiene la certeza de que nuevos y peores ataques terroristas se puedan llevar a cabo, ni en qué lugar se puedan cometer, ni mucho menos qué consecuencias podrían generar, por ello es necesario estar en alerta y tomar todas las medidas de seguridad a nuestro alcance y que sean convenientes.

Pero entonces, ¿en qué otras cuestiones se deben enfocar los esfuerzos y los recursos de México en materia de seguridad nacional? Esta es una pregunta que

toca el fondo de la problemática en nuestro país, pues si bien los temas del combate al crimen organizado, y en particular al narcotráfico, así como las vulnerabilidades de las fronteras terrestres y marítimas mexicanas claramente reciben un tratamiento y manejo dentro de la perspectiva de seguridad nacional desde hace tiempo y sobre todo en la actualidad, este concepto carece de límites precisos. Esta situación permitió que por mucho tiempo el Estado lo utilizase de manera discrecional a propósito de los más diversos asuntos. Lo mismo servía para controlar a partidos políticos, organizaciones sociales o cualquier posible opositor al régimen, al estilo de la razón de Estado en donde todo se valía, y ahora se invoque para que cuestiones como la reorganización de las fuerzas armadas, la inseguridad pública, las intervenciones telefónicas a funcionarios públicos, el *Pemexgate*¹, el RENAVE², entre otras más, se clasifiquen como asuntos de seguridad nacional.

Hasta la fecha de elaboración de la presente investigación, en México no existía un marco normativo específico y claro que determinase cuales podían ser las circunstancias de amenaza real para la seguridad del país. Aún no existía una Ley de Seguridad Nacional propiamente dicha³, aunque el tema ya hacía su aparición,

¹ El *Pemexgate* fue un escándalo de corrupción que se desató en la paraestatal PEMEX a raíz de que quedó al descubierto el desvío de millonarios fondos al sindicato petrolero y que después irían a parar a la campaña presidencial de Francisco Labastida Ochoa, candidato del PRI a las elecciones generales del 2000. A la fecha de haber concluido esta investigación no se había resuelto este caso. Véase, Milloy, Ross E., "Pemexgate, elemento central en pugna Fox-PRI", *El Universal*, Martes 2 de julio de 2002, Año 86, Núm. 30 932, México, p. A7. Artículo originalmente publicado en el *New York Times*.

² El Registro Nacional de Vehículos (RENAVE) acabó siendo un problema para las autoridades federales ya que el concesionario, Ricardo Miguel Cavallo, también conocido como "*Sérpico*", resultó ser un ex militar argentino sobre el que pesaban numerosas denuncias de genocidio, tortura y terrorismo que presuntamente había cometido durante el periodo de las dictaduras militares en aquel país sudamericano, y por las que la justicia española lo reclamaba. El asunto reabriría la polémica con que había iniciado el proyecto pues quedaba en evidencia la ineficiencia de las autoridades, por su acción u omisión, para investigar a los participantes de licitaciones públicas que, en este caso, era un extranjero con reputación cuestionable que quedaría facultado para manejar información sensible de ciudadanos mexicanos. Véase, Torres, Mario, "Inicia juicio de extradición al ex director del Renave", *El Universal*, miércoles 11 de octubre de 2000, Año 85, Núm. 30 303, México, p. A1.

³ En la pasada LVIII Legislatura del Congreso de la Unión (2000-2003) se presentaron dos Iniciativas de Ley de Seguridad Nacional, una por parte del grupo parlamentario del PRD (1 de agosto de 2001), y la otra por parte del grupo parlamentario del PRI (26 de noviembre de 2002), ambas en la Cámara de Diputados.

La Iniciativa del diputado perredista, Luis Miguel Barbosa Huerta, proponía la creación de una Comisión de Control y Supervisión de los Organismos de Inteligencia en cada Cámara del Congreso de la Unión, además de que proyectaba la creación de 4 nuevas agencias de inteligencia (Centro de Inteligencia para la Defensa, Centro de

somera claro está, en la Constitución Política.⁴ Anteriormente, sólo se esbozaba en el artículo 27, fracción XXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde se establece que es responsabilidad de la Secretaría de Gobernación:

“...establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano”.⁵

Inteligencia para la Seguridad del Estado Democrático, Centro de Inteligencia para la Política Exterior y Centro de Inteligencia para la Seguridad Pública). Véase, 58 Legislatura del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, “Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Seguridad Nacional, Información y Organismos de Inteligencia, y adiciona los artículos 39 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática”, *Gaceta Parlamentaria*, Año IV, Núm. 807, lunes 6 de agosto de 2001, México.

Por su parte la propuesta del diputado priísta Alberto Amador Leal proponía la creación de una Comisión Bicameral de Control de los Organismos de Información e Inteligencia para la Seguridad Nacional, centrándose, sobretudo, en la regulación del CISEN. Véase, 58 Legislatura del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, “Iniciativa de Ley del Sistema de Información e Inteligencia para la Seguridad Nacional, presentada por el Diputado Alberto Amador Leal, del Grupo Parlamentario del PRI”, *Gaceta Parlamentaria*, Año VI, Núm. 1 139, miércoles 27 de noviembre de 2002, México.

Ninguna de esas dos propuestas de Ley de Seguridad Nacional prosperaron, entre otras cosas, porque no se encontraban dentro de las prioridades ni del Ejecutivo ni del Congreso de la Unión pues, si recordamos, ambos poderes se abocaron a discutir un paquete de reformas (presupuestaria, hacendaria, IVA a alimentos y medicinas, etc.). Además hay que tener en cuenta que aún en esas fechas el Congreso de la Unión no estaba plenamente facultado para legislar en materia de seguridad nacional, según lo estipulado en el artículo 73 de la Constitución, que se refiere precisamente a las facultades del Congreso.

⁴ El pasado 13 de diciembre de 2002 se aprobó en la Cámara de Diputados una reforma constitucional para otorgarle al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de seguridad nacional y también para facultar al Ejecutivo de la Unión para preservar la seguridad nacional en los términos de una ley respectiva. Dicha reforma fue aprobada por el Senado de la República el 29 de abril de 2003, y publicada como reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 2004.

Las reformas y adiciones realizadas fueron hechas a los artículos 73 y 89 constitucionales, y a la letra dicen:

- Artículo 73, fracción XXIX-M: [El Congreso tiene facultad] “Para expedir leyes en materia de Seguridad Nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.”
- Artículo 89, fracción VI: [Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:] “Preservar la Seguridad Nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea, el Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.”

Véase, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, México, lunes 5 de abril de 2004. (Véase Anexos).

⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Sista, 4ª ed., México, 2003.

El hecho es que en nuestro país aún no existe un concepto claro ni oficial de seguridad nacional, ni su esfera de operación ni las facultades expresas de los organismos que se ocupan de ésta. Por ello existe una duplicidad de organismos y una falta de trabajo conjunto entre instituciones, pues el CISEN, la SEDENA, la Secretaría de Marina, la PGR, la PFP, la Secretaría de Seguridad Pública Federal, los gobiernos de los estados y los municipios realizan trabajos de inteligencia por su cuenta y recopilan una enorme cantidad de información sin que muchas veces sea validada, cotejada, contextualizada o interpretada, a partir de un marco legal, orillando finalmente a que la agenda de riesgos para el país se construya con relativa ligereza. Así por ejemplo, la agenda del CISEN que aparece en su página de internet es tan amplia que prácticamente cualquier asunto cabe como de seguridad nacional, pues abarca desde el narcotráfico, los grupos subversivos, el crimen organizado, la inseguridad pública, la corrupción, el terrorismo internacional, la proliferación armamentista hasta la ingobernabilidad, la inestabilidad económica, la desigualdad social, la inestabilidad regional, la demografía, la energía, la ecología, la salud, el desarrollo equilibrado, la alimentación, la educación y los recursos naturales.⁶

Por un largo periodo de tiempo, en México se cometieron abusos bajo el cobijo de la seguridad nacional y aún hoy no existen plenos controles institucionales ni un marco jurídico elemental en la materia y ni tampoco supervisión social sobre el aparato de seguridad y sus métodos. Es entonces fundamental que no se vuelvan a cometer los errores del pasado, para así poder convertir a la seguridad nacional en un verdadero instrumento al servicio de los intereses nacionales, la preservación de la soberanía nacional ante las nuevas realidades internacionales y el avance de la democracia en un entorno de pleno respeto a los derechos humanos.

La realidad tanto nacional como internacional se va volviendo cada vez más compleja como consecuencia de la propia dinámica y de los cambios que día a día

⁶ Centro de Información y Seguridad Nacional, 2001, "Agenda de riesgos", [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.cisen.gob.mx>> [Consultada el 3-09-2002].

se presentan, pero por ello mismo no pueden seguir teniendo lugar las improvisaciones en este país y mucho menos en una materia tan sensible y prioritaria como lo es la seguridad nacional.

A continuación se analizarán algunos de los temas que en diversos grados constituyen riesgos para la seguridad nacional mexicana, dejando al último el tema de la cooperación con los Estados Unidos dado el valor estratégico que esto supone no solamente para nuestra seguridad sino también para la relación bilateral en términos más generales.

5.1 Crimen organizado

El crimen organizado⁷ es un fenómeno social que abarca numerosos aspectos y no es exclusivo de tal o cual país. En los últimos años y, en términos generales, hemos podido apreciar el incremento de esta actividad en sus más diversas modalidades dadas las alianzas y los vínculos que los delincuentes han logrado forjar hasta abarcar prácticamente todos los niveles de la vida social, económica, política y militar de muchos países. Y se ha llegado a tal grado que a veces es imposible desvincular ciertos actos delictivos considerados como comunes de otros más complejos como el secuestro, el narcotráfico o el tráfico ilícito de personas, por ejemplo.

Encontrar una respuesta a esta compleja realidad resulta difícil pues para algunos expertos en la materia inciden factores históricos, demográficos, psicológicos, biológicos, económicos, etc., pero más allá de esto hay que reconocer que las redes que los delincuentes han llegado a construir también han llegado a corromper tanto a las autoridades como a algunos sectores de la sociedad por lo que en muchos casos operan con total impunidad.

Además es un hecho que los criminales han sabido sacar provecho de los avances de la tecnología lo cual les permite movilizarse con relativa facilidad, así

⁷ De acuerdo con la PGR, “cuando la delincuencia común llega a tal extremo de ‘evolución’, o ‘perfeccionamiento’, cuando rebasa los límites de control gubernamental; cuando establece líneas especiales de operación basadas en un sistema complejo, tipo empresarial, bien estructurado en su comisión; cuando persigue a través de determinadas acciones violentas la búsqueda del poder, ya sea político, económico o social, es cuando se puede decir que estamos frente a un caso de delincuencia organizada.” Véase, Procuraduría General de la República, Fecha desconocida, “Delincuencia Organizada”, [web en línea] Disponible desde internet en: <http://www.htm.pgr.gob.mx/otros_delitos/uedo/delior2.htm> [Consultada el 15-03-2003].

En el marco del derecho internacional, la ONU ha definido a la delincuencia organizada como “...la actividad de un grupo compuesto de tres o más personas, las cuales están vinculadas mediante una relación de tipo jerárquico o personal...Es transnacional cuando ha rebasado las fronteras nacionales de los países vulnerando no solamente su territorio sino además su soberanía y afectando su gobierno.” Véase, Organización de las Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Fecha desconocida, *Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convención.html#final> [Consultado el 3-04-2003].

como dotarse de mayores recursos hasta poder formar organizaciones con estructuras de tipo empresarial para vincularse en actividades con fachada de legales que en ocasiones son difíciles de detectar.

En el caso específico de México, el problema de la delincuencia se puede considerar como grave pues, como se verá, lejos de que las tendencias indiquen una disminución, en los últimos años ha ido en aumento.⁸ Precisar con cifras exactas esta situación resulta complicado pero se puede percibir a través de la violencia que día a día se vive en las calles y que ocasiona severos efectos materiales y emocionales en las personas afectadas. Lo que ha pasado es que en muchos casos el poder de acción, de armamento, la flexibilidad y dinamismo de la delincuencia ha superado al de las autoridades lo cual es patente para la población, generando con ello un sentimiento colectivo de inseguridad que, además, se alimenta con la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones, programas y responsables de hacer guardar el orden, porque ya no es raro descubrir que funcionarios de todos los niveles estén coludidos o involucrados directamente, por acción u omisión, en actividades delictivas.

De acuerdo al Art. 2º de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, los delitos que se consideran como delincuencia organizada son: el terrorismo, delitos contra la salud en sus modalidades de narcotráfico y posesión; falsificación o alteración de moneda; operaciones con recursos de procedencia ilícita; acopio y tráfico de armas; tráfico de indocumentados; tráfico de órganos; asalto; secuestro; tráfico de menores y, robo de vehículos.⁹

A partir de entonces resulta de vital importancia la manera en que las autoridades busquen enfrentar y responder a estos problemas pues no es lo mismo que se les considere dentro de la esfera de la seguridad pública que en la esfera de

⁸ *Infra*, pp. 234-235.

⁹ Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Ed. Pac., México, 2004.

la seguridad nacional. Ambos conceptos tienden a ser vistos como sinónimos pero son totalmente distintos, pues el primero tiene que ver con la defensa de la propiedad privada y la integridad física y material de los ciudadanos, en tanto que, el segundo, en términos generales, se refiere a la sobrevivencia, funcionamiento y unidad del Estado nacional. En muchos casos, verdaderamente existe una delgada línea entre el ámbito de la seguridad pública y el de la seguridad nacional, pero también en ocasiones suele ser el resultado de un manejo indiscriminado de conceptos tan amplios como el de la seguridad nacional mismo, lo cual puede incidir, a final de cuentas, en manejos que encubran en esta confusión, intereses políticos y económicos de ciertos grupos.

Por ello, en los siguientes tres sub-apartados se tratarán brevemente los problemas de la delincuencia común, los grupos subversivos y el narcotráfico a fin de ver sus alcances y la característica que comparten: la generación del sentimiento de inseguridad en la población mexicana.

5. 1. 1 Delincuencia común

La inseguridad pública que se vive en las calles de México constituye actualmente uno de los graves problemas que enfrenta la sociedad en su conjunto debido no solo al incremento de los delitos en los últimos años sino también a la violencia que se asocia a los mismos y que, a su vez, suele repercutir en la integridad física, emocional y patrimonial de las personas.¹⁰

¹⁰ Información precisa sobre el problema de la inseguridad pública en nuestro país es ciertamente difícil de encontrar; sin embargo, algunos organismos de la sociedad civil como el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), apoyándose en registros oficiales, señala por ejemplo que “mientras que en 1991 se registraron poco más de 28 200 presuntos delitos, para el año 2000 se reportaron más de 1 millón trescientos mil denuncias. De manera más específica...tan sólo en el periodo 1995-2001 se denunciaron alrededor de 9 millones 200 mil delitos que representaban en promedio 1.5 millones de denuncias ante agencias del Ministerio Público por

Por lo menos 2 son los ámbitos por analizar: el crecimiento de los delitos y el sistema de impartición de justicia. Por lo que toca al primero, encontrar una pronta y definitiva solución a esta compleja realidad se vislumbra como una tarea nada sencilla de realizar, al menos en el corto y medianos plazos, ya que estamos frente a un problema cuyos orígenes aún son difíciles de precisar con exactitud. Ciertamente influye en gran medida la descomposición del tejido social que en los últimos años se ha presentado producto de las recurrentes crisis económicas, el desempleo y, en general, la falta de oportunidades, aunque también vale hablar de la ineficiencia de las autoridades para atender las demandas de la ciudadanía, ya sea por malas planeaciones de estrategia o por el velo de la corrupción que ha envuelto a numerosas instituciones del gobierno. Lo que si queda claro es el aumento de la sensación de miedo, desprotección e inseguridad dentro de la población.¹¹ Respecto al segundo ámbito señalado, el de la impartición de justicia, queda claro que en muchos casos la impunidad es la norma y los delincuentes tienen poca probabilidad de ser capturados y ya no digamos de ser juzgados¹², de ahí que para muchos en

año. Del total de denuncias presentadas en este periodo únicamente se libraron el 17% de consignaciones, lo cual supone en el mejor de los casos, un nivel de impunidad del 83%. Si a ello se agrega el incremento de delitos que no son denunciados...y que en ciertos casos equivalen hasta el 80%, entonces la situación es alarmante.” Véase, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, Fecha desconocida, “Diagnóstico”, [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.icesi.org.mx/index.cfm?catID=1240>> [Consultada el 3-04-2003].

¹¹ De acuerdo con la Segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad elaborada por el ICESI el 44% de los mexicanos se sienten algo o muy inseguros en su entidad pero, en el caso de la Ciudad de México, el indicador se dispara hasta el 83% de los encuestados. Por otro lado, señala que la población percibe que los delitos que tuvieron mayor aumento son los relacionados con el narcotráfico, especialmente en la modalidad de ventas al menudeo, asaltos en la vía pública, robo de vehículos y asalto a casa habitación. Ante ello, menciona que el 22% de las personas entrevistadas manifestó que por temor a ser víctima de algún delito ha dejado de realizar actividades como salir de noche, llevar dinero en efectivo, tomar un taxi, etc. Y los lugares donde más inseguros se sienten las personas son el transporte público, la calle, los centros comerciales, etc. Véase, ICESI, agosto 2002, *Segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad en las Entidades Federativas*, [publicación en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.warebox.net/icesi-org-mx/images/pdf/Inseg02.pdf>> [Consultada el 3-04-2003].

¹² La impunidad es una variable importante para entender el problema de la inseguridad que enfrentamos en nuestro país. Según datos planteados por la analista Cecilia Sayeg, en el caso de la Ciudad de México la impunidad es uno de los problemas más graves ya que de todos los delitos denunciados estima que, en el mejor de los casos, se castiga un 2 ó 3 por ciento. Señala, por ejemplo, que en las últimas dos décadas, de 1980 a 2000, en el DF se consignaron alrededor de 75 personas por cada 3 000 delitos denunciados, es decir, menos del 3% de los presuntos responsables fueron consignados. Citando la *Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad* elaborada por el ICESI y siguiendo con el caso del DF, señala que un 76% de los delitos cometidos en 2001 no fueron denunciados, entre otras razones, porque las víctimas desconfían de las autoridades encargadas de perseguirlos, consideran que los trámites son largos y difíciles, o creen que denunciar es perder el tiempo. Finalmente señala que otra variable para tratar de medir los niveles de impunidad en nuestro país puede ser el análisis del número de

México ser delincuente resulte ser un negocio bastante redituable.

Todos los días podemos escuchar, ver o leer noticias en los diversos medios de comunicación que se refieren a la inseguridad en nuestro país y parecen ya no asombrarnos; sin embargo, la cuantificación de los delitos es una labor que presenta varias dificultades y casi siempre dista de ser exacta, entre otras cosas, porque muchas personas afectadas prefieren no denunciar los hechos.¹³ Esto naturalmente da lugar a que surjan batallas de cifras entre autoridades y organizaciones de la sociedad civil unos, a veces, con fines políticos y electoreros así como para tratar de calmar la irritación de la población y, otros, para desmentir los números oficiales y tratar de presentar la verdadera realidad.

Contar con cifras confiables resulta de vital importancia para conocer la magnitud del problema pero también para la planeación de estrategias, los recursos que se deben destinar, las zonas con mayor incidencia y, en general, para implantar todas las medidas que sean necesarias.

El gobierno de Vicente Fox lanzó el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006 dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo y de acuerdo con la información estadística que contiene, en el periodo de enero a noviembre de

internos en los centros de readaptación social y maneja la comparación con los Estados Unidos, en donde en el año 2001 había más de 1 200 000 internos, mientras que en México, en el mismo año, el número de reclusos era apenas superior a los 166 000. Véase, Sayeg, Cecilia, ICESI, Fecha desconocida, "Impunidad", [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.icesi.org.mx/index.ctm?artID=948>> [Consultada el 7-06-2004].

¹³ De acuerdo con Rafael Ruiz Harell, analista de temas de inseguridad pública, el universo delictivo va más allá de los crímenes denunciados ante las autoridades y los que no llegan a serlo. Por principio de cuentas señala que para que un delito llegue a ser contado y registrado por una procuraduría es necesario recorrer varios pasos. El primero es que el delito sea detectado y definido como tal. Pero agrega que no basta con que un delito sea percibido y definido como tal para que llegue a las estadísticas, pues muchos factores puede inhibir su denuncia. Comenta, por ejemplo, que la probabilidad de que un robo llegue a ser denunciado es proporcional al valor de lo robado: quien pierde en un asalto una cartera con cien pesos rara vez acudirá a denunciar el hecho. Por otro lado, señala que el hecho de tomarse el trabajo de ir a denunciar un delito ante el ministerio público no es garantía de que llegue a ser parte de las cifras oficiales. El primer problema, agrega, se encuentra en los delitos que pertenecen al régimen de querrela y que tienen que ser ratificados por el querellante. Estima que esto plantea tales dificultades y pérdida de tiempo que, al menos en el DF, alrededor de 30% de dichos crímenes no llegan a ser ratificados y, en consecuencia, no cuentan en las estadísticas. Véase, Ruiz Harell, Rafael, "¿Cómo se cuentan los delitos?", *Reforma*, lunes 23 de junio de 2003, Año 10, Núm. 3 477, México, p. 11A.

2001 se registró la cantidad de 1 383 761 delitos denunciados de los cuales el 95.01%, o sea 1 314 653, correspondieron a delitos del fuero común que son los que se atienden en el ámbito estatal, mientras que el 4.99%, o sea 69 108, recayeron en el fuero federal que son los que corresponden al gobierno de la República. De todos esos delitos, los considerados como de alto impacto ascendieron a 260 696 de entre los cuales destaca el robo con violencia en todas sus modalidades con 76.32% de los ilícitos reportados, seguido por delitos contra la salud (8.31%); violaciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (5.73%); homicidio intencional (4.76%); violación (4.69%) y, secuestro (0.20%).¹⁴

Cuadro 6. Regionalización del delito, 2001 (por denuncias)

Regiones	Fuero común	%	Fuero federal	%	Total	Total %
Sureste	184 717	13.35	7 023	0.51	191 740	13.86
Bajío	208 601	15.07	9 366	0.68	217 967	15.75
Centro	475 874	34.40	21 029	1.52	496 903	35.91
Noreste	150 164	10.85	17 371	1.26	167 535	12.11
Noroeste	204 973	14.81	9 105	0.66	214 078	15.47
Sur	90 324	6.53	5 214	0.37	95 538	6.90
Total	1 314 653	95.01	69 108	4.99	1 383 761	100

Fuente: *El Universal* (23 de abril de 2002, p. A5) con datos de la PGR.

El gobierno federal sabe del enorme reto que representa abatir la delincuencia en el país, de ahí que también busque vincular a la sociedad civil en esta tarea. La sociedad es la principal víctima del crimen y la violencia, pero poco participaba de las decisiones y programas para combatir la inseguridad. Los canales de diálogo se irían abriendo y, por ejemplo, en 1997, el entonces presidente Ernesto Zedillo crearía la llamada Alianza contra el Crimen Organizado y la Delincuencia con el propósito de que la ciudadanía pudiese participar en la estrategia gubernamental de combate a la

¹⁴ Avilés, Carlos y Francisco Gómez, "Robo con violencia, 3 de cada 4 delitos" *El Universal*, martes 23 de abril de 2002, Año 86, Núm. 30 862, México, p. A5.

delincuencia. El sexenio llegó a su fin y la Alianza se vería como insuficiente ante el problema por afrontar. Por ello, en abril de 1999, la Secretaría de Seguridad formaría el Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad (CONSEGU) como una instancia de participación ciudadana en materia de seguridad pública y como un canal institucional para vincular al Consejo Nacional de Seguridad Pública y a sectores de la sociedad provenientes de organismos empresariales, académicos, religiosos, de salud y ciudadanos interesados que participan a título personal.¹⁵

Recientemente la PGR instaló el Consejo de Participación Ciudadana en abril de 2002 como parte de las medidas contenidas en el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006. Los objetivos fundamentales de este nuevo órgano son vigilar las acciones de la PGR, abatir la corrupción que aún existe en esa dependencia así como convocar, organizar dirigir y proyectar la participación ciudadana en el diseño, ejecución y vigilancia de las tareas de procuración de justicia. Igualmente está integrada por organizaciones civiles, eclesiásticas, educativas y empresariales.¹⁶

Pero la desconfianza hacia las autoridades sigue estando presente en la ciudadanía de ahí que también sea importante la creación y participación de asociaciones autónomas. Una de ellas es el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, AC (ICESI) el cual está integrado por la UNAM, el Tecnológico de Monterrey, el Consejo Coordinador Empresarial, la Confederación Patronal de la República Mexicana y la revista *Este País*. El ICESI tiene como funciones el reunir información estadística lo más objetiva posible para analizar las tendencias de la delincuencia en el país, así como su difusión.

En mayo de 2002, se presentó la Primera Encuesta Nacional sobre

¹⁵ Salazar, Ana María, "Seguridad: Responsabilidad de todos", *Seguridad Nacional Hoy. El reto de las democracias*, Ed. Nuevo Siglo Aguilar, México, 2002, p. 150.

¹⁶ Zugayde, Patricia, "Ciudadaniza PGR la estrategia anticrimen", *El Universal*, viernes 19 de abril de 2002, Año 86, Núm. 30 858, México, p. A4.

Inseguridad en México, analizando el periodo enero-diciembre de 2001, donde señala que en nuestro país se cometieron 4.4 millones de delitos en el 2001, muy por arriba de los reportados por la PGR, y con pérdidas materiales para los ciudadanos de aproximadamente 40 mil millones de pesos que equivalen al 0.85% del PIB.¹⁷

Posteriormente, en agosto de 2002 se hizo pública la Segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad en donde se señala que en el primer semestre de 2002, dos millones de hogares, es decir, el 9% de los hogares del país, fueron víctimas de delitos. Menciona entre los datos más sobresalientes que 3.7 millones de personas fueron víctimas de la delincuencia; aproximadamente 1 de cada 2 delitos se cometió con violencia y, de éstos, aproximadamente 1 de cada 2 fueron con arma de fuego. En cuanto a la percepción del crimen, el 44% de los mexicanos se sienten algo o muy inseguros en su entidad y el 22% han modificado sus actividades o hábitos por la inseguridad. Señala también que la población percibe que los delitos que tuvieron un mayor aumento son los relacionados con el narcotráfico, especialmente en la modalidad de venta de drogas al menudeo, asaltos en la vía pública, robo de vehículos y robo o asalto a casa habitación. Y un dato inquietante fue que sólo 17 de cada 100 víctimas denunciaron el delito ante el Ministerio Público.¹⁸

Las cifras, como se ha dicho, difícilmente serán coincidentes ya sea por el método empleado o por la población medida, el tamaño de la muestra y la interpretación de los datos, pero a final de cuentas son un indicativo de la criminalidad en las calles y además pueden servir como un reflector para evaluar el funcionamiento del sistema de administración y procuración de justicia.

Este último rubro es uno de los grandes pendientes del gobierno mexicano como lo señaló en abril de 2002 un informe del relator especial de Naciones Unidas,

¹⁷ Véase, ICESI, mayo de 2002, *Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad en las Entidades Federativas*, [publicación en línea] Disponible desde internet en: <http://www.icesi.org.mx/icesi-org-mx/images/pdf/Inseguridad_01.pdf> [Consultada el 3-04-2003].

¹⁸ ICESI, agosto de 2002, *Op. cit.*

Dato'Param Coomaraswamy, quien además de realizar cuestionamientos al Poder Judicial, incluye señalamientos contra la PGR, tribunales militares e incluso a la práctica de la abogacía en México. Sobre el Poder Judicial, el dedo en la llaga lo pone en la falta de rendición de cuentas, así como en la escasa dotación de recursos, particularmente para los tribunales locales. Menciona la restringida capacidad de la clase jurídica en el país y del poco eco que tiene la labor de las comisiones de derechos humanos, así como de los riesgos que corren quienes defienden las garantías individuales.¹⁹

La situación en algunos casos se ha llegado a tornar crítica, propiciando que se haya llegado al extremo de que personas o, incluso, comunidades busquen hacerse justicia por su propia mano. También han surgido iniciativas para "pistolizar" a la ciudadanía e incluso voces partidarias de la aplicación de la pena de muerte en ciertas circunstancias. La solución obviamente no se encuentra por estos caminos pues, como sea, poco a poco se han logrado ciertos avances que a veces no parecen palpables ni claros. Uno de ellos es el compromiso que la Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió durante la VII Cumbre Iberoamericana de Cortes Supremas en noviembre de 2002 para respaldar el sistema de juicios orales y así poder agilizar los procesos.²⁰ Otro avance significativo lo constituyó la entrada en vigor en junio de 2003 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que permite a la ciudadanía tener acceso a la mayoría de la información sobre las decisiones gubernamentales, lo que supone mayor transparencia, así como rendimiento de cuentas de todos los niveles de gobierno y de las instituciones autónomas del poder público.²¹

¹⁹ Fuentes, Víctor y Daniel Millán, "Cuestiona ONU Poder Judicial", *Reforma*, martes 9 de abril de 2002, Año 9, Núm., 3 038, México, p. 4A.

²⁰ Barajas, Abel, "Apoya Corte mexicana realizar juicios orales", *Reforma*, sábado 30 de noviembre de 2002, Año 10, Núm. 3 273, México, p. 1A.

²¹ La ley entró en vigor el 12 de junio de 2003. Véase, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, "Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", *Diario Oficial de la Federación*, México, miércoles 11 de junio de 2003.

Evidentemente se necesitan más reformas y nuevas medidas jurídicas, penitenciarias, políticas, económicas, institucionales, etc., para seguir haciendo frente a la delincuencia y violencia que persisten en las calles de nuestro país.

5. 1. 2 Grupos subversivos

Los grupos subversivos propiamente dichos no caben dentro de la categoría de los grupos del crimen organizado ya que no están motivados por el lucro sino por ideologías a favor de cambios sociales, reivindicaciones culturales y étnicas, justicia, equidad, oportunidades de desarrollo, etc. Sin embargo, esta es una generalidad que no siempre se cumple debido a que, en muchas ocasiones, sus fuentes de ingreso y sostenimiento dependen de sus conexiones con actividades delictivas como los asaltos, el secuestro, el narcotráfico, entre otras más.²² Naturalmente la irrupción de grupos armados supone amenazas para el orden establecido pues, ante todo, está su disposición a amenazar con o, finalmente, a usar la violencia la cual se puede llegar a desbordar hasta generar la ingobernabilidad de las regiones en que operen.

En México la aparición de este tipo de grupos no es nueva ya que desde la década de 1960 irrumpieron violentamente para tratar de contrarrestar el autoritarismo del gobierno. La respuesta gubernamental fue contundente y logró neutralizar a los movimientos través de lo que hoy conocemos como la "guerra sucia".²³ En los años siguientes, la capacidad de los grupos armados se vio totalmente reducida y prácticamente dejaron de representar serios riesgos para la

²² Los casos de los grupos guerrilleros en Colombia son un claro ejemplo de ello pues ha quedado demostrada su conexión con bandas del crimen organizado para traficar drogas e igualmente su participación en la comisión de secuestros con el fin de allegarse de recursos y armas. En el caso de México no se han comprado conexiones de grupos guerrilleros con el crimen organizado.

²³ *Supra*, p. 143.

seguridad y estabilidad del país.

Pero en una sociedad tan compleja y contrastante como al mexicana no podía dejar de estar presente el descontento en determinados sectores y capas sociales. Arribaríamos a la era de la post-guerra fría y nuevos retos propios de la era de la globalización económica surgirían para nuestro país aunque, de igual manera, quedarían de manifiesto las tareas pendientes, los rezagos y, por qué no decirlo, los errores de las administraciones pasadas que propiciaron la inequitativa distribución de la riqueza, desigualdades regionales sumamente marcadas y la pobreza de millones de personas.²⁴

A mediados de la década de 1980 comenzarían a ponerse en marcha los cambios estructurales en el país, básicamente dentro de la economía, pues la particularidad del sistema político poco se vería alterada. Las privatizaciones y las masivas entradas de capitales extranjeros, el ingreso al Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) y a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), así como las negociaciones para concretar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá parecían ser la membresía que le abriría a México las puertas del club primermundista; sin embargo, la realidad estaba más que alejada de esa aspiración.

El 1 de enero de 1994, en el estado sureño de Chiapas, un grupo denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) irrumpió violentamente en escena para demostrar la lejanía de aquel anhelo primermundista. Pero también el levantamiento quería poner en evidencia los rezagos económicos, políticos y sociales de la zona que no son de décadas sino de siglos. Chiapas es el estado más pobre del país²⁵ y sus habitantes en su mayoría son indígenas de diversas etnias que

²⁴ *Infra*, pp. 245-246.

²⁵ De acuerdo con el *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002* presentado en el 2003 por el PNUD Chiapas presenta el índice de desarrollo humano más bajo de la República, mientras que el D.F. el más alto. “las diferencias se vuelven más notables según la dimensión utilizada. [Así por ejemplo] la diferencia entre el D.F. y

históricamente han quedado relegados de toda participación y que ahora buscan su reivindicación.

La respuesta del gobierno fue la inmediata movilización de tropas a la zona para sofocar la rebelión, que en un primer momento se pensó como irrelevante. Además se quería proyectar al mundo una imagen de estabilidad para no ahuyentar a los capitales del país, pues coincidió con la puesta en marcha del TLCAN.

Los zapatistas salían de los cánones tradicionales de guerrilla y algunos los veían como los primeros insurgentes postmodernos y poscomunistas del mundo. Ciertamente, el movimiento resultaba novedoso en cuanto a que aprovechaba los avances de la era de la información para hacerse propaganda y allegarse de adeptos. El eco zapatista rápidamente resonó en diversas ONG, defensores de los derechos humanos y de las causas indigenistas en los Estados Unidos, Canadá y varios países europeos, por lo que el gobierno mexicano se veía estrechamente vigilado en cuanto a sus acciones en la zona. La solución al conflicto evidentemente no podrá ser fácil ni rápida, entre otras cosas porque se circunscribe en lo que se denomina “guerra de red”, es decir, “un modo de conflicto...en el nivel social, cuyos protagonistas dependen tanto de formas de organización con tipología de redes como de las doctrinas, estrategias y tecnologías relacionadas con ésta”.²⁶ El activismo de organizaciones no gubernamentales internacionales preocupó al

Chiapas, correspondiente al índice de esperanza de vida, es de 10.1 por ciento, mientras que para el índice de escolaridad es de 23.5 por ciento y para el PIB *per cápita* es 52 por ciento.” Citado por Hernández, Gonzalo; Gustavo Merino y Erika Rascón, julio 2003, “Desarrollo Social en México”, *Cuaderno de Desarrollo Humano*, Núm. 7, SEDESOL, Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, [publicación en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/cuadernos/Cuad7.pdf>> [Consultada el 14-09-2003].

²⁶ Ronfeldt, David y Armando Martínez. “Comentarios sobre la guerra de red zapatista”, en Aguayo, Sergio y John Bailey (Coords.), *La seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI Editores, México, 1997, p. 320.

gobierno mexicano²⁷ ante la posibilidad de que se inmiscuyesen en asuntos internos y agitasen a otras zonas del país.

Desde entonces las tareas de inteligencia vinculadas con las tareas de detección de grupos subversivos se incrementaron para tratar de prevenir otras acciones como éstas. Además, Fernández de Castro señala que:

"...en respuesta al levantamiento zapatista, el presupuesto de defensa mexicano se incrementó en varios cientos de millones de dólares y se estrechó la cooperación militar indirecta entre México y Estados Unidos. Los gastos mexicanos en operaciones, mantenimiento, equipamiento y construcción aumentaron bruscamente. En 1994, México compró a Bélgica 263 carros blindados para el transporte de personal y otros 26 a Estados Unidos. También aumentó su ritmo de adquisición de helicópteros estadounidenses."²⁸

Pero el levantamiento zapatista también fue un detonador para que surgiesen otros grupos subversivos con ideologías aún más confusas e intereses sólo conocidos por ellos. Destacan el Ejército Popular Revolucionario (EPR), el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP), que actúan principalmente en los estados del centro y sur del país, pero hay más que no han podido ser plenamente identificados. Algunos reportes de la Policía Federal Preventiva (PFP) y de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) hablan de hasta 25 grupos armados que operan en 19 entidades, pero formalmente las autoridades solamente reconocen al menos a 7 grupos: el EZLN, EPR, ERPI, FARP, Comité Clandestino, Ejército Villista y

²⁷ Los "Tute Bianche" o "Monos Blancos", identificados así por el overol de ese color que acostumbran usar en los actos públicos, son un claro ejemplo del activismo de ONG internacionales. Este grupo reconocido como globalifóbico se formó en Italia durante la década de 1990 y se ha extendido principalmente por países europeos, aunque también han tenido presencia en México al abanderar la causa del movimiento zapatista. Durante la marcha zapatista del 2001 hacia la capital del país, los "Monos Blancos" se encargaron de la seguridad del EZLN.

²⁸ Fernández de Castro, Rafael, y Jorge I. Domínguez, "Seguridad Internacional", *¿Socios o Adversarios? México-Estados Unidos Hoy*, Ed. Océano, México, 2001, p. 103.

Tendencia Democrática Revolucionaria.²⁹ Todos estos grupos se ubican en las entidades que ocupan los primeros lugares de marginación y pobreza entre sus pobladores como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Morelos y hasta el estado de México, por lo que son variables que se deben tener muy en cuenta.

Independientemente de su capacidad disruptiva o su poderío armado o del número de sus seguidores, estos brotes de inconformidad revelan una inquietud social y económica. En 2001, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) presentó algunas cifras reveladoras que hablan por sí mismas de la profunda desigualdad que existe en el país.

“En México sólo el 10% de los hogares -familias acomodadas o ricas- concentra 53% de la masa de ingresos del país, mientras que el 40% de la población acumula sólo 6%. Hay quienes perciben menos de 10 pesos per cápita por día y existen poblaciones con índices de desarrollo humano peores o similares a los que se tenían en 1937...”³⁰

La OCDE, en el 2002, igualmente presentó un informe en donde advierte que México es uno de sus países miembros en donde las disparidades de ingreso son más grandes y la incidencia de la pobreza entre las diferentes regiones ha persistido. De acuerdo al estudio denominado “Estudio territorial de México” en tres de las cinco grandes regiones del país, se observó un incremento en la pobreza extrema.³¹

²⁹ Irizar, Guadalupe, “Ubican 7 grupos guerrilleros”, *Reforma*, sábado 21 de julio de 2001, Año 8 Núm. 2 777, México, p. 8A. Otros analistas como Ana María Salazar calculan que existen entre 15 y 81 grupos clandestinos en el país. Véase Salazar, Ana María, *Op. Cit.*, p. 226.

³⁰ Ochoa, Jorge, “Abismal desigualdad, denuncian”, *El Universal*, miércoles 11 de julio de 2001, Año 85, Núm. 30 576, México, p. A11.

³¹ Carrillo, Laura, “Califica OCDE a México de líder en desigualdad”, *Reforma*, sábado 28 de septiembre de 2002, Año 9, Núm. 3 210, México, p. 20A.

Cuadro 7. Porcentaje de la población en pobreza extrema

Región	1992	2000
Noroeste	11.66	8.71
Centro-Oeste	22.57	24.09
Noreste	9.44	9.56
Centro	20.08	18.62
Sur-Sureste	38.46	43.87

Fuente: Datos contenidos en el *Estudio Territorial de México* elaborado por la OCDE y publicado por el periódico *Reforma* (28 de septiembre de 2002, p. 20A.)

Así pues, la desigualdad y la pobreza en muchas poblaciones constituyen focos rojos que de continuar así, pueden detonar en cualquier momento nuevas acciones subversivas. Cuando las personas no cuentan con las mínimas condiciones para vivir dignamente es de esperar que comiencen a protestar para exigir mejoras de su nivel socio-económico, no buscando en un primer momento llegar al límite de tratar de derrocar al gobierno, sino esperando respuesta de ese gobierno. Pero es lógico que si no reciben atención oportuna en los hechos y más allá de los habituales discursos de las autoridades, entonces si busquen tomar otras medidas más radicales, aún y cuando puedan llegar a significar el quebranto del estado de derecho vigente. De ahí que, por ejemplo, no se nos debe olvidar la crítica situación del campo mexicano así como el rechazo que provocó la modificación de artículos constitucionales para que quedase aprobada la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena en agosto de 2001.³²

³² La Ley de Derechos y Cultura Indígena entró en vigor el 15 de agosto de 2001 luego de que un día antes fuesen publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales pertinentes y que previamente habían sido aprobadas por el Congreso de la Unión y la mayoría de los congresos de las entidades federativas. Sin embargo, la Ley no cumplió con las expectativas iniciales de muchos sectores de la sociedad por considerarla superflua y alejada del espíritu original de los Acuerdos de San Andrés, sobre los que se debía construir tal legislación para tratar de resolver, en parte, el conflicto en Chiapas. Véase, Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2001. Véase, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o., y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, México, martes 14 de agosto de 2001, pp. 2-4.

El panorama en este sentido se presenta complicado pues, para empezar, los problemas no se podrán resolver de manera inmediata y tomarán algún tiempo más si es que se quiere resolver y no sólo sofocar. Otro aspecto por tener en consideración es el escenario que dejaron los atentados del 11 de septiembre pues existe la posibilidad, aunque remota pero no se puede descartar, de que algún grupo armado pudiese entrar a las listas de grupos terroristas elaboradas por el gobierno estadounidense lo que obligaría a las autoridades mexicanas a replantear sus estrategias. Evidentemente los grupos subversivos seguirán formando parte de la agenda de riesgos de la seguridad nacional a fin de evitar su proliferación y que amenacen la estabilidad del país pues, aunque sus objetivos sean justos, existen otros canales que no requieren de violencia pero que hasta la fecha no han dado resultados positivos. Son lentos, burocráticos y, al final, ineficaces.

5. 1. 3 Narcotráfico

El fenómeno del narcotráfico, presente en todo el mundo, tiene un impacto profundo en la vida de los países afectados por él ya que "...se caracteriza por su ascenso veloz y su avance imparable, por su complejidad y multidimensionalidad, por las innumerables dificultades para su control y anulación".³³

En México esta actividad ha venido creciendo rápidamente en los últimos años debido a que, geoestratégicamente hablando, nuestro país constituye un puente natural hacia uno de los mercados altamente demandantes de drogas: los Estados Unidos. Pero México además de ser un país de tránsito de drogas también ha sido un importante productor de algunas de estas sustancias, sobre todo de marihuana, y

³³ Kaplan, Marcos, "La internacionalización del narcotráfico latinoamericano y Estados Unidos", *Relaciones Internacionales*, Núm 57, enero-marzo de 1993, FCPyS, UNAM, México, p. 75.

de drogas sintéticas como las metanfetaminas y muy menor de heroína, gracias al fortalecimiento y al poder ganado por los cárteles mexicanos que han sabido aliarse con sus pares sudamericanos. Las ganancias obtenidas por estos grupos son difíciles de cuantificar con exactitud; sin embargo, es evidente que las han aprovechado para llegar a enfrentar directamente la autoridad del Estado, o bien, para corromperla.

Así pues, el narcotráfico se presenta ante todo como una "economía criminal que es manejada por grandes y agresivas redes organizadas o consorcios que llegan a dominar la estructura y funcionamiento de esta actividad en todos sus aspectos: financiamiento, organización, plantaciones, laboratorios, transportación, distribución, venta, lavado de dinero, reinversión de beneficios en el propio tráfico y en otras ramas y empresas económicas. Algunas de estas organizaciones se vuelven multinacionales del crimen, verticalmente integradas y horizontalmente expandidas y diversificadas. Sus actos se interrelacionan con otros fenómenos y procesos de una economía criminal más vasta constituida por los tráficos ilícitos referidos a bienes suntuarios, divisas, armamentos, joyas, delitos de cuello blanco, etc."³⁴

Naturalmente, el problema de las drogas no es de reciente aparición; sin embargo, en la actualidad ha dejado de ser sólo una cuestión de salud pública o de seguridad pública hasta convertirse en un verdadero problema de seguridad nacional para muchos países. Ciertamente es que la actividad del narcotráfico es una fuente de violencia que atenta contra la sociedad y amenaza a las instituciones, el caso colombiano es bastante sintomático, pero también es verdad que ante "el objetivo de liberar a la sociedad de las drogas, se ha convertido en un asunto político y moral de gran importancia en Estados Unidos."³⁵

³⁴ *Idem.*

³⁵ Toro, María Celia, "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Aguayo, Sergio y Bruce Bagley (Comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, 2ª ed., México, 2002, p. 370.

Para el gobierno estadounidense, el problema del consumo de drogas ha alcanzado tal magnitud que se ha ido convirtiendo en un riesgo para la fortaleza de su sociedad. Y es que el asunto de las drogas involucra tanto a pobres como a ricos, hombres y mujeres, niños y adultos.

"...se calcula que en el año 2000 aproximadamente 6.7% de la población mayor de 12 años consumía drogas habitualmente. En 1999 la oficina del zar antidrogas identificó a 3.3 millones de individuos adictos a la cocaína y a unos 980 000 adictos a la heroína. En un años murieron 52 000 personas por causas relacionadas con su consumo de drogas...Los consumidores estadounidenses han gastado aproximadamente 65 000 millones de dólares en drogas; esto generó un costo para la sociedad de casi 110 000 millones de dólares en pérdidas."³⁶

El narcotráfico es un gigantesco círculo vicioso que constantemente se retroalimenta y escapa de la simple lógica de oferta y demanda, pues antes que todo está el asunto de la prohibición.

En 1909 se promulgó la primera ley federal que intentó el control de la droga en Estados Unidos y vendrían después otras, como la Enmienda Decimoctava de la constitución estadounidense que prohibía el consumo del alcohol en la década de 1920. El contrabando entonces aumentó y por ello, Fernández de Castro, señala que en este aspecto "desde hace mucho, Estados Unidos ha exportado sus problemas de seguridad a México."³⁷

Poco a poco, el tema de las drogas se fue introduciendo en la agenda mexicana. Específicamente nos podemos remontar al año de 1969 cuando el gobierno de Richard Nixon inició con su propia versión de la *Guerra contra las Drogas*, la llamada *Operación Interceptación*, hasta entonces la mayor operación de

³⁶ Salazar, Ana María, *Op. Cit.*, p. 220.

³⁷ Fernández de Castro, Rafael, y Jorge I. Domínguez, *Op. Cit.*, p. 90.

búsqueda y captura de drogas por parte de Estados Unidos en su frontera sur. Esta fue una ofensiva unilateral que mantuvo prácticamente cerrada la frontera durante 20 días, lo cual presionó a México para cooperar con Estados Unidos. Posteriormente se acordaría la realización de la llamada *Operación Cóndor* por la cual México y Estados Unidos erradicaron amplios campos de marihuana y amapola. Los resultados de la cooperación parecían positivos; sin embargo, algunos analistas estimaban que dicha operación sólo había sacado del negocio a los pequeños traficantes y beneficiado a los más poderosos y mejor organizados.³⁸

Llegaríamos a la década de 1980 y ante una continua y creciente demanda de drogas en Estados Unidos, comenzaría el surgimiento de los grandes cárteles mexicanos al tiempo que el gobierno de México “comenzó a aceptar helicópteros, aeronaves especializadas, piezas de repuesto y otra formas de asistencia técnica estadounidense en grandes cantidades.”³⁹

En los Estados Unidos arribaba la administración republicana de Ronald Reagan quien en 1982 decretó su *Guerra contra las Drogas* dentro “de una racionalidad apegada al interés nacional geoestratégico de esa nación, así como de un creciente presupuesto”.⁴⁰ Con altibajos, México encaraba al narcotráfico a través de la erradicación de cultivos y la cooperación con la Casa Blanca; sin embargo, en 1985 ocurrió el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, lo cual provocó, por un lado, el cuestionamiento interno a las políticas mexicanas de lucha contra el narcotráfico y, por otro lado, se incrementaron las presiones y demandas por parte del gobierno estadounidense.

Se puso en marcha la *Operación Interceptación II*, cerrando nuevamente las fronteras durante 8 días para obligar a México a cooperar. Luego en 1986, el

³⁸ *Ibidem*, pp. 90-91.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Vélez Quero, Silvia, “Narcotráfico y los retos a la soberanía”, *Relaciones Internacionales*, Núm. 72, octubre-diciembre de 1996, FCPyS, UNAM, México, pp. 81-82.

Congreso estadounidense promulgó una exigencia legal para que todos los años su Poder Ejecutivo, sin consulta internacional previa, certificara o no a los países según su cooperación con Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico.⁴¹

La administración de Miguel de la Madrid tendría que hacer frente no sólo a la amenaza del narcotráfico en sí, sino también a las presiones y acciones de los Estados Unidos. Por ello, "...en 1987...por primera vez en la historia del país, calificó al narcotráfico como problema de seguridad nacional y su control como un asunto de Estado."⁴² Poco antes, en 1986, también Reagan había declarado asunto de seguridad nacional al narcotráfico.

La nueva estrategia, a partir de entonces, consistiría en la militarización de las funciones policíacas y de seguridad pública en el marco de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Esta visión sería compartida en lo sucesivo tanto por Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, como por el ahora presidente Vicente Fox.

En términos generales, podemos decir que gradualmente se vino presentando una convergencia de la política mexicana contra el narcotráfico con la de Estados Unidos, aunque tal situación ciertamente no supuso la disminución ni del consumo en los Estados Unidos y por lo tanto tampoco del contrabando de drogas hacia la Unión Americana, ni impidió que la corrupción dañase a las instituciones mexicanas.

Del último punto señalado, destacan dos casos que no sólo tuvieron eco nacional porque revelaron los altos niveles que había alcanzado la corrupción: el del General Jesús Gutiérrez Rebollo y el del ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva Madrid. Sobre el primero, debemos decir que la presidencia de Carlos Salinas de Gortari privilegió a los militares dentro de la lucha contra el narcotráfico.

⁴¹ Fernández de Castro, Rafael, y Jorge I. Domínguez, *Op. Cit.*, pp. 91-92.

⁴² Toro, María Celia, *Op. Cit.*, p. 375.

Se creó el Centro Nacional de Planeación y Control de Drogas (CENDRO)⁴³ a iniciativa de la PGR y más adelante se creó el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD)⁴⁴ igualmente adscrito a esa dependencia y del cual llegaría a ser nombrado director el General Gutiérrez Rebollo, quien más adelante fue descubierto por sus nexos con narcotraficantes.⁴⁵

El caso del ex gobernador de Quintana Roo también puso en evidencia que la mancha de la corrupción había llegado hasta las altas esferas y que el enemigo se había colado hasta la cocina, pues Villanueva estaba coludido con los miembros del cártel de Juárez.⁴⁶

A pesar de estos descalabros, la estrategia de México seguía en marcha, pues ya desde los inicios del primer mandato de William Clinton se presionaba al

⁴³ El CENDRO fue un organismo intersecretarial que creó el presidente Salinas en 1992 y en el que participaba la PGR, la SEDENA, Marina, SEGOB, entre otras, para realizar labores de análisis e inteligencia en contra del narcotráfico. En julio de 2003, la PGR sufrió una reestructuración por la cual desapareció el CENDRO que, como ya se dijo, venía atendiendo solamente las cuestiones relacionadas con el narcotráfico. En su lugar se creó el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) que en adelante se encargará de analizar la información criminal de delitos de narcotráfico, terrorismo, falsificación de moneda, lavado de dinero, tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos y menores, secuestro, piratería, etc. Véase, Otero, Silvia, "Severos golpes al narcotráfico", *El Universal*, sábado 6 de septiembre de 2003, Año 87, Núm. 31 363, México, p. A17.

⁴⁴ El INCD fue creado en 1993, unos meses después de la puesta en marcha del CENDRO, por el presidente Salinas como un órgano operacional de la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, la injerencia del crimen organizado en la estructura del Instituto orilló al presidente Zedillo a desaparecerlo en mayo de 1997, sustituyéndolo con la denominada Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud. Véase, Venegas, Juan, "Desaparece el INCD y se crea la fiscalía especial contra el narco", *La Jornada*, viernes 2 de mayo de 1997, Año 13, Núm. 4 545, México, p. 2.

⁴⁵ El General de División José de Jesús Gutiérrez Rebollo había tenido una carrera militar impecable, destacando su labor en contra del narcotráfico. En su historial presumía de las detenciones de importantes capos de la droga como Amado Carrillo Fuentes y Héctor "el güero" Palma. En 1996 fue nombrado como titular del INCD; sin embargo a los pocos meses de haber asumido su cargo se descubrieron sus nexos con el cártel de Juárez de Carrillo Fuentes y desde entonces permanece recluido en el penal de máxima seguridad de la Palma, antes Almoloya. Véase, Aguilar Camín, Héctor, "La última trinchera", *La jornada*, lunes 24 de febrero de 1997, Año 13, Núm. 4 479, México, p. 14.

⁴⁶ El 24 de mayo de 2001 fue detenido en la ciudad de Cancún el ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva Madrid, luego de estar prófugo desde marzo de 1999 por sus presuntos nexos con el cártel de Juárez. La PGR le ha fincado cargos por "su probable responsabilidad en la comisión de delitos contra la salud en sus modalidades de introducción, transportación, extracción de narcóticos denominados cocaína y fomento para la realización de dichas conductas." Véase, Procuraduría General de la República, 24 de mayo de 2001, "Boletín 336/01", [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.whhtm.pgr.gob.mx/boletines.htm>> [Consultado el 23-10-2001].

gobierno zedillista. En octubre de 1995, el entonces secretario de Defensa estadounidense, William Perry⁴⁷, visitó México para analizar una amplia gama de asuntos de seguridad bilateral, entre ellos, el narcotráfico. Se buscaban establecer las bases para que más militares fuesen entrenados en aquel país, así como la transferencia de equipo militar. Unos meses más tarde, en marzo de 1996, se instalaría a nivel de gabinete el Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de las Drogas (GCAN) a fin de analizar y coordinar las políticas anti-narco.⁴⁸

En este panorama, José Luis Piñeyro señala que México se vería obligado a realizar ciertas concesiones como "la aceptación de 73 helicópteros UH1-1, que después serían devueltos debido a su obsolescencia; la autorización de sobrevuelo para aviones norteamericanos (*sic*) en territorio nacional en misiones de monitoreo y recarga de los mismos en aeropuertos; entrenamiento de soldados mexicanos (más de 300 en el año fiscal de 1996 y más de 1 500 en 1997) en cursos para mejorar la capacidad [de lucha] antidrogas, en reacción rápida, transporte aéreo, en inteligencia y formación de cuadros y operaciones marítimas antidrogas; [Así mismo] se dieron órdenes para efectuar maniobras marítimas conjuntas antidrogas y para recibir entrenamiento en México por el Servicio de Guardacostas [estadounidense] para más de 100 oficiales y marinos en abril de 1997, en cursos de abordaje marino antidrogas."⁴⁹

⁴⁷ La visita que realizó el entonces secretario de la Defensa estadounidense, William Perry, a México en octubre de 1995 pareció haber roto uno de los mayores tabúes de la relación bilateral entre México y los Estados Unidos. Era la primera vez que ocurría una visita de tal nivel a nuestro país y que además se presentaba por una invitación del entonces secretario de Defensa mexicano, General Enrique Cervantes, para tratar de analizar los posibles mecanismos de cooperación militar entre los dos países. Véase, Cope, John, "En busca de la convergencia: Las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI", en Aguayo, Sergio y John Bailey (Coords.), *Op. cit.*, pp. 267-270.

La presencia del Secretario Perry en nuestro país dio lugar a numerosas interpretaciones, sobre todo, por la coyuntura política, económica y social que atravesaba nuestro país en ese momento (reciente puesta en marcha del TLCAN, levantamiento armado del EZLN y crisis económica-financiera). Al respecto se recomienda la tesis de licenciatura de Michel, Verónica, "La coyuntura crítica: TLCAN-EZLN-William Perry", *La cooperación militar entre México y Estados Unidos en la década de los noventa*, UNAM, FCPyS, México, 2004, pp. 126-133.

⁴⁸ Fernández de Castro, Rafael, y Jorge I. Domínguez, *Op. Cit.*, pp. 95-97.

⁴⁹ Piñeyro, José Luis, "El narcotráfico y la seguridad nacional de México: Cambios, críticas y propuestas" *Revista de Administración Pública*, Núm. 98, 1998, INAP, México, p. 109.

Pero con todo y la cooperación de México, los Estados Unidos no han acabado por confiar en las autoridades mexicanas y prueba de ello fue que en 1998 salió a la luz pública la llamada *Operación Casablanca* como una medida contra el lavado de dinero realizado por parte de algunos funcionarios bancarios mexicanos. Al final se arrestaron "a 22 funcionarios de 12 bancos mexicanos, emitido 100 órdenes de aprehensión y confiscado 35 millones de dólares, dos toneladas de cocaína y dos toneladas de marihuana."⁵⁰ Lo grave de todo esto fue que una vez más Estados Unidos actuaba unilateralmente, aunque tuviera que liberarlos después por haberlo dictaminado así, abuso de autoridad, un juez estadounidense.

Vicente Fox llega a la presidencia y sabe que no puede bajar la guardia frente al narcotráfico. Por ello, lanza el Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006 como parte constitutiva de su Plan Nacional de Desarrollo. Lo que se pretende es prevenir y abatir el consumo, así como combatir la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícita de drogas. Para lograrlo se prevé la coordinación de diversas dependencias federales.

Uno de los rubros que el Programa considera para atender el fenómeno de las drogas es la cooperación internacional; de ahí que Fox en su visita a los Estados Unidos en septiembre de 2001, en primer lugar hablase de confianza entre ambos países y, en segundo lugar, pidiese la eliminación del proceso unilateral de certificación a cambio de un modelo de evaluación más justo e integral⁵¹ como el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) que fue creado en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA).⁵²

⁵⁰ Fernández de Castro, Rafael, y Jorge I. Domínguez, *Op. Cit.*, p. 102.

⁵¹ Véase, Benavides, Carlos y José Luis Ruiz, "Es tiempo de reciprocidad, dice Fox" *El Universal*, viernes 7 de septiembre de 2001, Año 85, Núm. 30 634, México, p. A6.

⁵² El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) es una herramienta para medir el progreso que hacen las naciones del continente americano en la lucha contra el problema de las drogas ilegales. Este dispositivo de evaluación surgió del mandato emitido por los jefes de Estado y de gobierno del hemisferio durante la Segunda Cumbre de las Américas que se realizó en Santiago de Chile en abril de 1998. La OEA por medio de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) estableció un grupo de trabajo para diseñar el MEM, el cual quedó concluido en agosto de 1999 y se puso en marcha el 1 de enero de 2000. Con el MEM todos

El 11 de septiembre de 2001 ocurrieron los atentados en Nueva York y Washington y, como ya se ha repetido, las prioridades cambiaron repentinamente. En el rubro específico del narcotráfico, nuestro país también sufrió consecuencias a raíz de las inspecciones más rigurosas a todas las personas y objetos que entraban hacia los Estados Unidos. Mucha de la droga que dejó de cruzar se quedó en territorio mexicano y amplió el hasta entonces reducido mercado de drogas mexicano. Siendo pesimistas, es una situación que podría seguirse repitiendo ante el reforzamiento de la vigilancia y del equipamiento con tecnología más compleja en los puntos fronterizos estadounidenses.

Naturalmente, los niveles de consumo y la variedad de drogas disponibles no son comparables con los de Estados Unidos; sin embargo, la amenaza está más que presente. “Tan sólo en la Ciudad de México, la Secretaría de Seguridad Pública Federal estima que mensualmente se consumen unos 800 kilos de cocaína en aproximadamente 600 000 dosis que equivalen a 160 millones de pesos al mes. Igualmente señala que el tipo de venta clandestina de estupefacientes acercó los enervantes principalmente a la población juvenil e infantil, pues según las cifras, el consumo de drogas entre estudiantes de secundaria y bachillerato se incrementó casi en un 3% entre 1997 y 2000.”⁵³

Los resultados de la administración de Fox contra el narcotráfico hasta agosto

los países evaluarán y serán evaluados mediante un Grupo de Expertos Gubernamentales que analizará la información de cada país e igualmente hará recomendaciones. En esto último radica su principal limitación pues sus observaciones no tendrán un carácter coercitivo, es decir, no se impondrá ningún tipo de sanciones. Véase, Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, Fecha desconocida, “Mecanismo de Evaluación Multilateral”, [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.cicad.oas.org/MEM/esp/SobreMEM/SobrelMEM.htm#>> [Consultada el 16-10-2002].

⁵³ Zamora, Ricardo, “Se usan en DF 800 kg de coca”, *Reforma*, sábado 4 de enero de 2003, Año 10, Núm. 3 307, México, p. 1A.

de 2002 son relativamente positivos pues, para empezar, logró que se suspendiera temporalmente el proceso de certificación que Estados Unidos aplica a nuestro país, evaluación que ciertamente había dejado de tener sentido en un contexto internacional concentrado en la nueva “guerra” de los Estados Unidos contra el terrorismo, donde a querer o no todos estamos involucrados. Continuando con la lucha antinarco, las cifras de la Secretaría de la Defensa Nacional también son significativas pues hablan de “...la localización y destrucción tanto de 388 294 plantíos de marihuana en una superficie de 29 257 hectáreas, como de 999 pistas de aterrizaje clandestinas. En materia de interceptación se han logrado los siguientes aseguramientos: 1 741 285 kg. de marihuana, 8 891 kg. de cocaína, 177 kg. de goma de opio, 8 605 852 pastillas psicotrópicas, 3 026 armas de fuego, 1 317 vehículos terrestres, 102 embarcaciones y 55 aeronaves.”⁵⁴ En lo que toca a las aprehensiones de jefes del narcotráfico, los resultados han sido igualmente significativos ya que en lo primeros “15 meses de la administración de Fox han caído 10 capos y altos operadores del narcotráfico, tres veces más de los que capturó la gestión de Carlos Salinas y más de la mitad de los 15 que cayeron en los 6 años del gobierno de Ernesto Zedillo.”⁵⁵

Pero los aparentemente buenos resultados conseguidos hasta ahora son sólo eso: apariencias. Uno de los datos negros de la administración de Fox es la fuga de un penal de máxima seguridad de Joaquín “El Chapo” Guzmán, peligroso narcotraficante y presuntamente involucrado en el asesinato de un cardenal en Guadalajara.

Naturalmente, la lucha contra el narcotráfico aquí en México y en otros países seguirá siendo larga pues, a final de cuentas, es un negocio lucrativo que mueve muchos intereses y genera espectaculares ganancias; también es motivo de política

⁵⁴ Notimex, “Narcotráfico, el principal flagelo para la seguridad”, *El Universal*, miércoles 14 de agosto de 2002, Año 86, Núm. 30 975, México, p. A13.

⁵⁵ Barajas, Abel, “Aventaja Fox guerra a narco”, *Reforma*, sábado 30 de marzo de 2002, Año 9, Núm. 3 028, México, p. 4A.

y últimamente ha generado apasionados debates entre los que piden reforzar la cruzada antidrogas y las voces que piden correr el riesgo de una despenalización gradual y sensata. Como sea, encontrar un punto de equilibrio en este asunto no es nada fácil, pues no sólo atañe a las autoridades sino también a la sociedad en su conjunto y mientras no se llegue a un claro consenso entre la ciudadanía y entre países, en este caso, entre México y Estados Unidos, seguiremos padeciendo la amenaza del narcotráfico. Aún falta explorarse opciones alternativas que ofrezcan, por ejemplo, mayores y mejores posibilidades de tratamiento y prevención de las adicciones, investigaciones a fondo sobre las razones reales que llevan a unos a delinquir, corromperse y dañar a la sociedad, y a otros a buscar mitigar sus carencias con el consumo de drogas peligrosas.

5. 2 Seguridad fronteriza

Las fronteras en términos generales son los límites entre Estados que circunscriben el ejercicio de sus respectivas facultades soberanas dentro, de las que destaca, la elaboración de políticas de seguridad para resguardar sus fronteras.

Desde una perspectiva de seguridad, las fronteras cobran vital importancia, pues además de ser los puntos de interconexión entre países también representan las zonas donde se presentan todo tipo de flujos tanto legales como ilegales.

En el caso específico de México, su inigualable posición geoestratégica le obliga a diseñar políticas de seguridad fronteriza que tengan en consideración lo contrastante que pueden llegar a ser sus zonas fronterizas. Por el lado norte, está la vecindad con el país más rico y poderoso del mundo, con el que se tienen estrechas relaciones no sólo comerciales sino también entre sociedades; por el lado sur, está su colindancia con Belice y Guatemala, dos de los países más pobres del mundo⁵⁶, y a través de los cuales atraviesan variados flujos ilegales como el tráfico de personas, drogas y armas, por ser una zona que históricamente ha sido muy poco vigilada. Igualmente se debe tener en cuenta que por los flancos este y oeste, México está bordeado por el Atlántico y el Pacífico lo que le hace necesario estar pendiente de sus casi 11 000 kilómetros de costas.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 se volvería imperativo el reforzamiento de la seguridad de las fronteras mexicanas, aunque a decir verdad ya desde tiempo atrás con la transnacionalización de procesos y fenómenos como el narcotráfico, el deterioro medioambiental o la migración internacional había quedado

⁵⁶ De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano 2003 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Belice y Guatemala son dos países de desarrollo bajo al ocupar los lugares 67 y 119, respectivamente. Véase, ONU, PNUD, 2002, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los objetivos de desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/pdf/hdr03-sp-HDI.pdf>> [Consultado el 10-11-2003].

de manifiesto tal necesidad. Pero aquellos atentados terroristas evidenciaron que las fronteras de nuestro país, en adelante, podrían convertirse en un conducto, o bien en caso contrario, en una barrera frente a amenazas transnacionales que pueden suponer serios riesgos para la seguridad nacional mexicana.

5. 2. 1 Frontera Norte

La frontera norte de México es una de las más dinámicas del mundo, pues es el punto de conexión con el país más desarrollado del mundo y con el cual en los últimos años se ha venido creando y consolidado una estrecha relación que va más allá de lo estrictamente comercial.

Los más de 3 000 km. que dividen a los dos países ofrecen numerosos contrastes debido a los niveles de desarrollo tan dispares entre los seis estados fronterizos del lado mexicano (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) y los cuatro estadounidenses (California, Arizona, Nuevo México y Tejas).

Según recientes datos, alrededor de 17.9 millones de habitantes comparten la región fronteriza México-Estados Unidos de los cuales 11.4 millones habitan en el lado estadounidense y 6.5 millones del lado mexicano.⁵⁷ Casi el 90% de la población fronteriza vive en zonas urbanas, principalmente en 14 de las llamadas *ciudades gemelas*, formadas por el acoplamiento de una ciudad mexicana con una estadounidense.⁵⁸

⁵⁷ Vega, Margarita, "Establecen México y Estados Unidos plan fronterizo de salud", *Reforma*, martes 16 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2 464, México, p. 8A.

⁵⁸ Fernández de Castro, Rafael, y Jorge I. Domínguez, *Op. Cit.*, p. 253.

Sería en la década de 1990 cuando se haría más notorio el dinamismo de la zona fronteriza, en parte, por los resultados arrojados a raíz de la puesta en marcha del TLCAN que permitió aumentar el intercambio comercial bilateral a niveles nunca antes vistos, pero también por el crecimiento de flujos ilegales, entre ellos el narcotráfico y las variadas formas de contrabando, o el cruce de migrantes en busca de su *american dream*.

Precisamente esos flujos ilegales darían pie a que las autoridades estadounidenses buscasen reforzar la vigilancia de su frontera sur y así, por ejemplo, pondrían en marcha aquella denominada *Operación Guardián*⁵⁹ a principios de la década para construir un muro a lo largo de varios kilómetros y que iría aumentando el número de efectivos estadounidenses en la zona.

"...Estados Unidos destinó una gran cantidad de recursos a la frontera suroeste, donde el número de agentes de la patrulla fronteriza se duplicó pasando de 3 389 en el año fiscal de 1993 a 8 200 en el de 1999; el presupuesto estadounidense ha autorizado mayores aumentos hasta llegar a 10 mil nuevos agentes para el año 2001. El número de agentes aduanales se elevó de 2 mil en el año fiscal de 1993 a 2 311 en el de 1997. El número de funcionarios del Servicio de Inmigración y Naturalización aumentó de 4 029 en el año fiscal de 1993 a 7 226 en el de 1997..."⁶⁰

Así pues, el crimen organizado, el narcotráfico y el progresivo crecimiento de los cruces de ilegales mexicanos, centroamericanos y de otras nacionalidades han llegado a ser una fuerte fuente de tensiones entre ambos gobiernos lo cual se

⁵⁹ A mediados de la década de 1990, el gobierno de los Estados Unidos puso en marcha la denominada "*Gatekeeper Operation*" (*Operación Guardián*, en español) en los linderos de California con México para tratar de desalentar los flujos migratorios provenientes desde el otro lado del Río Bravo. Paulatinamente se fue implementando a otros estados de la Unión Americana provocando el incremento de detenciones de migrantes ilegales pero, al mismo tiempo, el aumento de las muertes de indocumentados pues en su afán de internarse en territorio estadounidense y de burlar a las autoridades del Servicio de Inmigración y Naturalización, preferían cruzar por rutas inhóspitas y peligrosas. Véase, Enciso, Angélica, "Crece violación a derechos humanos de indocumentados", *La Jornada*, domingo 18 de junio de 2000, Año 16, Núm. 5 674, México, p. 3.

⁶⁰ Fernández de Castro, Rafael, y Jorge I. Domínguez, *Op. Cit.*, p. 251.

reflejaría en el diseño de la agenda bilateral que pondría especial énfasis en esos temas.

Luego se presentarían los ataques del 11 de septiembre que sorprendieron a todos porque pondrían en evidencia las fallas de seguridad del país que hasta entonces se creía intocable.

Para México, los avionazos al WTC y al Pentágono generaron efectos inmediatos que en la zona fronteriza fueron más que notorios. El flujo comercial en los subsecuentes días sería el más afectado pues, si bien no se llegó a interrumpir totalmente, si sufriría retrasos debido a las estrictas medidas de vigilancia que se comenzarían a implementar. Otro asunto que también se vería momentáneamente trastocado fue el de contrabando de drogas ya que, de acuerdo al Servicio de Aduanas estadounidense, "...del 11 al 23 de septiembre (de 2001), 1 978 kilogramos de drogas fueron decomisados por agentes aduanales, divididos en 123 incidentes a lo largo de toda la frontera, desde Brownsville, Tejas, hasta San Diego, California. Mientras que en el mismo periodo del año pasado (2000), 20 072 kilogramos de drogas fueron incautados en 227 incidentes".⁶¹ Y la mayor parte de toda esa droga que dejó de pasar a los Estados Unidos se quedó en el lado mexicano.

Los retos por vencer entonces serían varios, tanto para México como para los Estados Unidos, pues además de reforzar y hacer más estrictas las medidas de seguridad también tendrían que garantizar la continuidad de la relación sin afectar, en particular, el intercambio comercial y los movimientos legales de personas.

Inmediatamente, México movilizó a sus cuerpos policiales y militares para fortalecer la seguridad en el interior del país y en sus fronteras, y aunque, como ya se mencionó, algunos consideraron tibia la respuesta del gobierno de Fox a los

⁶¹ Butterfield, Fox, "Golpea al narco la guerra antiterrorista", *Reforma*, sábado 29 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 847, México, p. 8A. Artículo originalmente publicado en el *New York Times*.

atentados del 11 de septiembre, quedaba claro que la infraestructura que discretamente se venía construyendo para combatir el crimen organizado y el narcotráfico en particular, en adelante facilitaría la reorientación de la prioridad de seguridad hacia el combate al terrorismo.

De este modo, en un discurso que pronunció en Tijuana a principios de octubre de 2001, Fox se refirió a los compromisos que había que establecer ante las amenazas que traspasan las fronteras nacionales.

“Nosotros consideramos que la lucha contra el terrorismo forma parte del compromiso de México con Canadá y EE.UU. para construir, dentro del marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, un espacio compartido de desarrollo, bienestar y seguridad integral”.⁶²

En el caso de México, numerosas dependencias gubernamentales atendieron el llamado y así, por ejemplo, el Instituto Nacional de Migración (INM) pondría en marcha de manera experimental el nuevo Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) para modernizar el control de extranjeros que ingresan al país. El objetivo es garantizar la invulnerabilidad del sistema ante cualquier intento de penetración; tener capacidad para poder registrar rostros, huellas digitales y firmas. También se pretende que con este nuevo sistema los visitantes puedan ir pre-llenando sus formas migratorias vía internet, que las autoridades de migración tengan un control más efectivo sobre cada una de sus delegaciones y que se pueda compartir la información con otras instituciones del gobierno como la PGR, el CISEN y la PFP.⁶³

Para el mes de marzo de 2002, en el marco de la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo celebrada en la ciudad de Monterrey, los presidentes Fox y Bush acordaron lanzar un plan para modernizar la seguridad

⁶² Paterson, Kent, “Cooperación más estrecha en materia de seguridad entre México y Estados Unidos”, en *Borderlines*, diciembre de 2001, Vol. 9, Núm. 11, *Interhemispheric Resource Center*, Albuquerque, p. 1.

⁶³ Alegre, Luis, “Moderniza INM control migratorio”, *Reforma*, sábado 10 de noviembre de 2001, Año 8, Núm. 2 889, México, p. 13A.

fronteriza llamado Alianza Fronteriza México-Estados Unidos (o “*smart borders*” en inglés). El objetivo es hacer más segura la frontera entre México y Estados Unidos, y acelerar al mismo tiempo el tránsito autorizado de bienes y personas con la ayuda de los avances de la tecnología.⁶⁴

La intención es obvia pues, como ya se dijo, es una de las fronteras más dinámicas del mundo y así lo demuestran las siguientes cifras:

- “Cada año cruzan la frontera más de 300 millones de personas, unos 90 millones de automóviles y 4.3 millones de camiones.
- Desde que entró en vigencia el TLCAN, la cantidad de vehículos comerciales que cruzan ha aumentado en 41%
- El comercio en ambos sentidos se ha triplicado y el comercio en la zona fronteriza ha alcanzado un promedio diario de 650 millones de dólares, dos tercios del cual se producen con el estado de Tejas.
- México se ha convertido en el segundo socio comercial de Estados Unidos.”⁶⁵

El acuerdo fronterizo, muy similar al que Estados Unidos firmó con Canadá en diciembre de 2001, contempla tres aspectos fundamentales que se dividen en 22 puntos específicos.⁶⁶

⁶⁴ Véase, Dávila, Alejandro, “*Smart Borders* y Seguridad Nacional. Desafíos del 11 de septiembre: ¿Tomando decisiones inteligentes?”, en Rosas, Cristina (Coord.), *Cuando el destino nos alcance: Terrorismo, Democracia y Seguridad*, UNAM-Ed. Quimera, México, 2002, pp.113-132.

⁶⁵ Departamento de Estado, Oficina de Prensa, 21 marzo de 2002, “Acuerdo de Asociación entre México y Estados Unidos”, [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.usinfo.state.gov/espanol/mexico/02032104.htm>> [Consultada el 11-12-2002].

⁶⁶ *Ídem*.

Cuadro 8. Alianza Fronteriza México-Estados Unidos

Infraestructura segura	Movimiento seguro de personas	Movimiento seguro de mercancías
Planeación de largo plazo	Viajeros preaprobados	Cooperación entre los sectores público y privado
Alivio de embotellamientos	Información adelantada sobre pasajeros	Intercambio electrónico de información
Protección de infraestructura	Viajes relacionados con el TLCAN	Seguridad de los envíos en tránsito
Armonización de las operaciones de los puertos de entrada	Fronteras seguras y disuasión del contrabando de personas	Intercambio de tecnología
Proyectos de demostración	Consulta sobre la política de visas	Seguridad del transporte ferroviario
Cooperación transfronteriza	Capacitación conjunta	Combate al fraude
Financiamiento de los proyectos en la frontera	Compatibilidad de bancos de datos	Confiscación e interdicción del contrabando
	Investigación de ciudadanos de terceros países	

Fuente: Departamento de Estado, 21 marzo de 2002, "Asociación Fronteriza Estados Unidos-México", [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.usinfo.state.gov/espanol/mexico/02032106.htm>> [Consultada el 11-12-2002].

La mayor parte de la financiación del proyecto inicialmente provienen de los casi 11 000 millones de dólares presupuestados para la seguridad fronteriza estadounidense en el 2003.⁶⁷

Sin embargo, a pesar de las espectaculares cifras y de las ambiciosas intenciones del plan fronterizo, la tarea para ambos gobiernos será difícil y tomará algún tiempo. En parte esto tiene que ver con la infraestructura hasta ahora instalada en la zona, pues las revisiones y sistemas de control que operan en la aduanas

⁶⁷ *Ídem.*

estadounidenses contrastan con las formas de trabajar en las aduanas del lado mexicano.

Los sistemas de control de la Administración de Aduanas y del Instituto Nacional de Migración, de Agricultura y Fitosanidad se hacen de forma manual y están sujetas al libre criterio de los oficiales o agentes responsables de la revisión. Las tecnologías disponibles en las aduanas mexicanas consisten en semáforos fiscales que marcan la luz roja y por lo tanto obligan a su revisión al cinco por ciento de los vehículos que cruzan en un día. En cambio, en las aduanas estadounidenses los automóviles y camiones son sometidos aleatoriamente a una inspección computarizada con código de barras, a una revisión manual de agentes y con perros, y en caso de parecer una unidad sospechosa es revisada por una cámara móvil de rayos X en tan sólo tres minutos para detectar posibles radiaciones emitidas por armas nucleares, químicas o biológicas.⁶⁸ Sin embargo, debido a los enormes volúmenes de personas, autos, camiones, trenes, etc., sólo someten a revisión a un porcentaje muy bajo de vehículos y personas.

En el mes de enero de 2003, un reporte encargado por el Comité de Finanzas del Senado estadounidense, también demostró la vulnerabilidad de la seguridad en la zona ya que "...agentes encubiertos ingresaron desde México usando documentos falsificados que fueron elaborados con equipo básico de computadoras sin que los guardias fronterizos (estadounidenses) se dieran cuenta que los hologramas en las licencias presentadas no eran legales y que los certificados de nacimiento utilizados no tenían filigranas."⁶⁹

Así pues, tanto México como Estados Unidos enfrentan el reto de reforzar la seguridad en la frontera, sobre todo, para permitir la continuidad de movimientos

⁶⁸ Domínguez, Miguel, "Tiene frontera norte seguridad desigual", *Reforma*, domingo 14 de abril de 2002, Año 9, Núm. 3 043, México, p. 10A.

⁶⁹ Reuters, "Siguen débiles fronteras de EEUU con México y Canadá: Agentes", *Reforma*, jueves 30 de enero de 2003, Año 10, Núm. 3 333, México, p. 21A.

legales de personas y mercancías, pero también para evitar que las amenazas transnacionales traspasen los territorios, pues si bien los terroristas de aquel 11 de septiembre no cruzaron por territorio mexicano, esto no es una garantía de que en el futuro algún grupo terrorista lo haga para llegar a los Estados Unidos.

5. 2. 2 Frontera Sur

La otra frontera de México, casi olvidada por mucho tiempo o por lo menos poco cuidada dado lo abrupto de la geografía, la escasez de medios, de tecnología y de personal cualificado, es la existente con Belice y Guatemala a lo largo de más de 900 kilómetros.

En términos generales, esta frontera sur se caracteriza por sus altos niveles de porosidad y vulnerabilidad en lo que a materia de seguridad se refiere. La vigilancia en esta región históricamente ha sido escasa e ineficiente, lo que ha dado lugar a que la delincuencia se extienda a lo largo y ancho de la zona con cotidiana frecuencia dedicada principalmente al tráfico de personas, al narcotráfico, la prostitución y al tráfico abierto de mercancías de contrabando. A todo esto se suma el grave problema de la corrupción de las autoridades que ha llegado a permitir el contrabando de armas, automóviles robados, animales exóticos, maderas preciosas, ganado, piezas arqueológicas y otra gran cantidad de mercancías.

Pero, ¿por qué entonces no se redoblan los esfuerzos para tener un mayor control en la zona? Son muchos los factores que pueden jugar en contra, uno de ellos, el geográfico, ya que en el terreno se extiende una zona impenetrable de selva y zonas montañosas de exuberante vegetación donde a veces se pierde la línea divisoria entre los tres países. También se debe tener en cuenta la corrupción de autoridades que no se puede acabar de un día para otro, así como las limitaciones

presupuestales y el manejo de equipo obsoleto para monitorear todos los flujos que cruzan por esa frontera. Merece mencionarse así mismo, el alto tráfico de migrantes, sin documentos, de origen centroamericano e incluso de otras partes del mundo.⁷⁰ Por último, vale señalar la existencia del conflicto armado chiapaneco que influye en la movilización de efectivos policiales y militares a fin de evitar provocaciones o suspicacias tanto de guerrilleros como de muchas comunidades indígenas que prefieren sus sistemas tradicionales de impartición de justicia.

La mayor parte de los problemas se presentan en los casi 700 kilómetros de la frontera con Guatemala y en donde la verdadera división parecieran ser la de los grados de miseria y pobreza de las poblaciones.

La difícil situación económica, política y social orilló a una gran cantidad de centroamericanos a emigrar con los ojos puestos en los Estados Unidos, para tratar de buscar nuevas oportunidades y mejorar sus niveles de vida. Cruzar la frontera de México es el primer paso lo cual se ha llegado a convertir en infranqueable no tanto por el rol que desempeñan las autoridades mexicanas al detener a migrantes sin documentos o por las difíciles condiciones geográficas o climatológicas de la zona, sino por los abusos y extorsiones que sufren de mano de las autoridades y de las pandillas centroamericanas que operan en territorio mexicano.

Por muchos años Guatemala estuvo sumida en una guerra que desplazó a

⁷⁰ La cifra exacta de cruces de personas por la frontera sur no es fácil de calcular pues son muchos los puntos por donde ilegalmente se internan miles y miles de inmigrantes centroamericanos y de otras partes del mundo cada año. Sin embargo, en el Instituto Nacional de Migración (INAMI) se pueden encontrar algunas de las cifras que registra. Por ejemplo, en el comparativo de registro y control migratorio total (no inmigrantes, inmigrantes, inmigrados y nacionales) de la delegación regional de Chiapas, se señala que por Guatemala entraron durante el periodo de enero-diciembre de 2002 un total de 1 199 671 personas, mientras que solamente salieron 78 863 personas. En el mismo periodo pero de 2003 se registraron un total de 1 058 649 personas que entraron a México vía Guatemala y sólo 88 745 personas que salieron. Es decir, si analizamos rápidamente estas cifras vemos que legal y oficialmente entraron menos de 3 000 personas por día a nuestro país durante 2002 y 2003 por la frontera con Guatemala, lo que a *priori* podría parecer que esas cifras están alejadas de la realidad del fenómeno migratorio en la frontera sur. Véase, Instituto Nacional de Migración, enero 2004, "Estadísticas Migratorias 2003" [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/enedic03/registro.mht>> [Consultado el 7-04-2004].

muchos de sus ciudadanos en busca de refugio, de los cuales miles cruzaron la frontera para establecerse temporal o definitivamente en México. Al concluir el conflicto quedaron de manifiesto numerosos estragos, principalmente la pobreza que sería compartida con otros países centroamericanos que también atravesaron por escenarios de guerra.

De acuerdo con estimaciones de autoridades mexicanas y guatemaltecas entre 40 000 y 60 000 centroamericanos buscan cruzar diariamente la frontera sur. La mayoría de los que llegan a México usan el tren pero sólo 3 ó 4 de cada 100 consiguen arribar a la frontera norte.⁷¹

A mediados del 2001, un informe elaborado conjuntamente por el CISEN y el INM señaló que

“...la ubicación fronteriza de Chiapas coloca a esta entidad como el primer filtro del tráfico de indocumentados y, por tanto, como el punto neurálgico desde donde el gobierno federal deberá combatir al crimen organizado y corregir las prácticas de corrupción entre sus funcionarios.”⁷²

Y es que los flujos ilegales que cruzan por la frontera han venido aumentando, situación que no se explica sin la decidida complicidad de las autoridades, como lo señala el citado estudio del CISEN y del INM:

“En Chiapas, el tráfico es un negocio compartido entre agentes de Migración y de la (Policía) Judicial Federal, oficiales de la Policía Federal Preventiva, algunos miembros del Ejército, los ministerios públicos y hasta las autoridades policíacas locales.”⁷³

El propio gobierno estatal de Chiapas ha identificado alrededor de 130 puntos de cruce informales de indocumentados, muchos de los cuales se ubican en los 18

⁷¹ Gutiérrez, Alejandro, “Frontera del sur: El sueño roto”, *Proceso*, Núm. 1345, 11 de agosto de 2002, p. 39.

⁷² *Ídem*.

⁷³ *Ídem*.

municipios fronterizos; sin embargo, la entidad cuenta únicamente con tres garitas de cruces formales con puentes internacionales en Ciudad Hidalgo-Tecún Umán, Talismán-El Carmen y Ciudad Cuauhtémoc-La Mesilla. Así pues, la frontera chiapaneca carece de pasos formales a lo largo de 588 kilómetros.⁷⁴

Pero en los mismos cruces formales, de manera paralela, se producen y toleran actividades que en su mayoría realizan los balseros del río Suchiate que en simples tablas de madera amarradas a una cámara de llanta de tráiler atraviesan todo tipo de mercancías y personas sin mayores problemas.

Y no sólo cruzan la frontera los centroamericanos sino que mafias de otras partes del mundo se han instalado en la zona para traficar con personas provenientes de Asia y Medio Oriente que también buscan llegar a los Estados Unidos. También en muchos poblados mexicanos y guatemaltecos de la frontera han proliferado las bandas de falsificadores de documentos oficiales que "venden una credencial de elector en el equivalente a 2 mil pesos, un pasaporte en 6 mil pesos y actas de nacimiento en 500 o mil pesos. Además ellos mismos tienen contactos con los vendedores de armas que pueden ofrecer una metralleta tipo Uzi que puede costar de 5 a 7 mil pesos."⁷⁵

⁷⁴ *Ibidem*, p. 40.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 42.

Cuadro 9. Ilegales aprehendidos por autoridades mexicanas 1995-2002

Pais de origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Guatemala	52988	53621	39017	49360	53432	78336	68026	14130
Honduras	27267	31567	25524	38169	47007	44632	40275	9488
Salvador	20781	21375	19616	26954	26998	36388	35165	4163
Nicaragua	2484	1975	1203	2015	1507	1942	1719	270
Costa Rica	69	78	54	72	69	81	148	31
Belice	114	112	106	106	117	136	113	32
Otros AL	556	385	494	498	903	3297	3581	765
Otros países	1469	1054	617	1262	1149	1313	1843	817

Fuente: Instituto Nacional de Migración, enero 2003, "Rechazos, Aseguramientos y Devoluciones", *Estadísticas Migratorias 2002*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/02/rechazos.mht>> [Consultado el 14-03-2003].

* Las cifras del 2002 corresponden únicamente de enero a marzo.

A la llegada de Fox a la presidencia, su administración anunció severas reformas para tratar de frenar el crecimiento de crimen organizado y de la corrupción derivados del tráfico ilícito de personas y mercancías en la frontera sur.

Sería en julio de 2001 cuando empezaría a funcionar el llamado "Plan Sur" que es un operativo montado por el INM a fin de facilitar la cooperación con otras agencias del gobierno como la PGR, la PFP, el CISEN y otras más. Contempla tres puntos básicos:

- La reducción paulatina del número de inmigrantes sin documentación legal y un manejo más eficiente de las operaciones con los extranjeros que ingresan normalmente mediante el envío de más elementos de Migración y con la creación de nuevos grupos Beta⁷⁶ de auxilio para reducir las muertes, maltrato

⁷⁶ Los Grupos Beta son dependientes de la Secretaría de Gobernación y se encargan de realizar labores de rescate y auxilio a migrantes en situación de riesgo. Cuentan con 13 unidades de las cuales 9 se encuentran en la franja fronteriza del norte y 4 en la frontera sur. Véase, Instituto Nacional de Migración, Fecha desconocida, "Programas Especiales de Protección a Migrantes-Grupos Beta" [web en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.inami.gob.mx/paginas/420000.htm>> [Consultada el 7-06-2004].

y tráfico de indocumentados.

- Una coordinación adecuada, efectiva e intensa con las distintas instituciones militares y policíacas federales y locales.
- La puesta en marcha del Programa de Repatriación al Lugar de Origen para asegurar que los migrantes indocumentados centroamericanos no intenten entrar a México apenas son regresados.⁷⁷

El comisionado del INM, Felipe de Jesús Preciado, anunció que "se destinarían 100 millones de pesos para mejorar los puntos de inspección migratorios y para proveer a los grupos Beta de más personal y equipo. Aparentemente, esa cantidad sería independiente a los 90 millones de pesos contemplados para las deportaciones."⁷⁸

El Plan Sur contempla al Istmo de Tehuantepec como un punto estratégico ya que ese lugar se ha convertido en una especie de tapón para frenar el paso hacia o desde el sur "de manera que quien transite del centro de la República al sur, o viceversa, se encuentra con cerca de 26 puestos de control migratorio."⁷⁹ Las críticas al Plan no se han hecho esperar porque hay muchos que consideran que se están reproduciendo los mismos esquemas que la política de Estados Unidos impone en la frontera con México mediante mecanismos de sellamiento policial y militar que aumentan los riesgos para los indocumentados, al desplazarse para cruzar por zonas menos vigiladas aunque inhóspitas.

Obviamente, los atentados terroristas del 11 de septiembre elevaron la importancia del Plan Sur para las autoridades mexicanas e indirectamente para los Estados Unidos ante la posibilidad de que terroristas pudiesen infiltrarse a través de

⁷⁷ Alegre, Luis, "Refuerza el INM vigilancia de ilegales en frontera sur", *Reforma*, viernes 5 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2 853, México, p. 6A.

⁷⁸ Grayson, George, "Mexico's Forgotten Southern Border: Does Mexico practice at home what it preaches abroad?", en *Backgrounder*, julio de 2002, Vol. 1, Center for Immigration Studies, Washington, p. 4.

⁷⁹ Gutiérrez, Alejandro, *Op. Cit.*, p. 39.

la frontera con Centroamérica.

Efectivos de diversas corporaciones serían movilizados inmediatamente para reforzar la seguridad de la zona y de las instalaciones estratégicas. Sería en agosto de 2002 en el marco de la VII Reunión Bilateral de la Comisión Binacional México-Guatemala, que ambos acordarían un plan de trabajo para mejorar la infraestructura y reforzar la seguridad común para detener la migración indocumentada y frenar el paso de posibles delincuentes o terroristas así como incrementar el turismo y el comercio. El gobierno de México también reiteraría su compromiso de expedir una visa de alta seguridad con etiqueta de entradas múltiples para turistas y hombres de negocio guatemaltecos.⁸⁰

Algunos meses más tarde, en octubre, el secretario de Gobernación, Santiago Creel, viajaría a la Ciudad de Guatemala para formalizar la instalación del Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSF) con el fin de emprender acciones conjuntas en la frontera común. El objetivo principal es impulsar políticas conjuntas de gobernabilidad en la región por medio del respeto a los derechos humanos y con la participación de diversas dependencias de ambos gobiernos.⁸¹

Los esfuerzos conjuntos y por separado para reforzar la seguridad fronteriza continuarían. Específicamente, en la antesala de la tan anunciada guerra contra Irak, el gobierno de México puso en marcha, desde febrero de 2003, el llamado *Operativo Centinela* en el que participaron la SEDENA, Marina, Gobernación con CISEN y el INM, Seguridad Pública, Comunicaciones y Transportes, la PGR y la PFP. Contemplaba la movilización de 18 mil elementos de numerosas dependencias con el fin de prevenir cualquier acto terrorista o circunstancia que pusiese en peligro a la

⁸⁰ La información se puede consultar en el comunicado hecho por la Secretaría de Relaciones Exteriores que se encuentra en: Secretaría de Relaciones Exteriores, 8 de agosto de 2002, "México y Guatemala analizan flujos migratorios" [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/2002/agosto/b-176.htm>> [Consultado el 17-04-2003].

⁸¹ Alegre, Luis, "Buscan combatir crimen organizado", *Reforma*, sábado 12 de octubre de 2002, Año 9, Núm. 3224, p. 12A.

población o a las instalaciones estratégicas de energía eléctrica, hidroeléctrica, petrolera y nuclear. Además se tenía previsto incrementar la presencia de efectivos militares, policiales y marinos en ciudades fronterizas, puertos, aeropuertos y zonas turísticas de todo el país.⁸²

Paralelamente en la frontera sur se ponía en marcha a principios de febrero la *Operación Guardián*⁸³ (antes conocido como *Plan Sellamiento*) dirigida inicialmente al combate de tráfico de drogas, armas, mercancía de contrabando y detección de indocumentados. Ahora se agrega el objetivo de impedir el ingreso de terroristas y armas convencionales y químicas. Participan efectivos militares, policiales y de marina en acciones de inteligencia militar y en la instalación de retenes en carreteras. En un documento de la SEDENA se señalaron los puntos en los cuales se debía poner especial atención por considerárseles zonas de riesgo para un posible ingreso de terroristas y armamentos en los estados de Quintana Roo, Campeche y Tabasco. El estado de Chiapas en la *Operación Guardián* está catalogado como una zona de alto riesgo. Este operativo se complementa con el reforzamiento del Plan Maya-Jaguar de las autoridades guatemaltecas.⁸⁴

Así pues, la frontera sur de México se ha convertido en un punto fundamental para garantizar la seguridad nacional del país, pues es una región que presenta numerosos contrastes ya que, por un lado, se caracteriza por la extrema pobreza y marginación de la mayoría de sus pobladores pero, por otro lado, es una zona de inmensa riqueza natural por poseer enormes reservas de petróleo, gas natural, uranio, agua y bosques tropicales que han sido malamente aprovechados.

⁸² Alegre, Luis, "Intensifican la seguridad en México", *Reforma*, martes 18 de marzo de 2003, Año 10, Núm. 3380, México, p. 3A.

⁸³ La Operación Guardián, antes conocida como Plan Sellamiento, es parte de las medidas del gobierno mexicano para reforzar la seguridad y vigilancia en la frontera con Belice y Guatemala y nada tiene que ver con la operación del mismo nombre (la controvertida Operación *Gatekeeper*) emprendida por los Estados Unidos a mediados de la década de 1990. En este dispositivo de las fuerzas mexicanas interviene la PFP. La Armada de México, las corporaciones policíacas de los estados fronterizos (Chiapas, Campeche y Tabasco) bajo la coordinación de la Secretaría de la Defensa, a través de las zonas militares de esas entidades sureñas. Véase, Morita, Martín, "Refuerzan la seguridad en la frontera sur", *Reforma*, lunes 3 de marzo de 2003, Año 10, Núm. 3365, p. 5A.

⁸⁴ *Ídem*.

5. 2. 3 Litorales mexicanos

México es uno de los pocos países bioceánicos del mundo lo cual supone la estrecha vigilancia de las 12 millas náuticas que comprenden su mar territorial y que se extienden a lo largo de los casi 11 000 kilómetros de costas, en donde se asientan importantes reservas alimentarias así como depósitos minerales y de hidrocarburos.

A lo largo de los litorales mexicanos también han surgido importantes polos de desarrollo económico, por donde anualmente entran y salen millones de toneladas de mercancías que se mueven por más de una veintena de puertos de altura y cabotaje tanto del lado del Pacífico como del Golfo de México. A esto se añaden los grandes centros turísticos que se han creado y que representan considerables entradas de capitales para el país. Finalmente se localizan las zonas con reservas vitales que en su mayoría se concentran en el sureste del país en la llamada Sonda de Campeche donde se produce, explota y distribuye más del 80% del petróleo del país.

Pero, paralelamente, las costas mexicanas son la vía de entrada y salida de numerosos flujos ilegales como el tráfico de personas, de mercancías o de drogas, dada la posición de nuestro país respecto a la nación que se ha convertido en el sueño de muchos emigrantes en busca de nuevas oportunidades y que, al mismo tiempo, es uno de los principales consumidores de enervantes en el mundo: los Estados Unidos.

Respecto al tráfico de drogas, la ruta marítima es una opción más para muchos cárteles colombianos que usan el territorio mexicano valiéndose de diferentes métodos. "Antes los narcotraficantes utilizaban barcos pesqueros y petroleros, y posteriormente iniciaron la etapa en la que arrojaban los paquetes de droga desde un avión que era recogida por una embarcación. (Ahora) están usando las lanchas *go fast*... Este tipo de embarcaciones... tienen capacidad para una y media y hasta tres toneladas de carga, son impulsadas por dos y hasta cuatro motores muy potentes de 250 caballos de fuerza cada uno, y para evadir la vigilancia de la Armada

se abren más allá de las 200 millas.⁸⁵

Aunque la vulnerabilidad de los litorales mexicanos también se pone de manifiesto en los puertos que sirven de entrada para las mercancías provenientes del extranjero, en primer lugar, porque técnicamente es imposible revisar cada uno de los contenedores que arriban diariamente; en segundo lugar, porque los puntos de revisión, al igual que en las fronteras terrestres, carecen de equipos o poseen tecnología obsoleta que dificultan las inspecciones y, por último, las oficinas aduanales tampoco están exentas de la corrupción de muchos de sus funcionarios los cuales toleran y aún alientan el contrabando de todo tipo de productos que llegan a inundar el mercado nacional.

El panorama se torna aún más grave dado que la propia Armada de México, encargada de salvaguardar los mares del país, en un documento titulado *Seguridad Nacional. Instalaciones petroleras, mar territorial y costas*, publicado por la revista *Proceso*, revela “las limitaciones...para dar una respuesta contundente con los medios disponibles a una agresión terrorista a nuestras instalaciones estratégicas.”⁸⁶

El mismo día de los ataques del 11 de septiembre de 2001, la Armada desplegó un dispositivo especial de seguridad en cuatro zonas consideradas como vitales: el Canal de Yucatán, el Golfo de México y la Sonda de Campeche, el Istmo y el Golfo de Tehuantepec y las fronteras con Estados Unidos y con Guatemala en el Océano Pacífico. Se movilizaron destructores, fragatas, aviones y helicópteros para la vigilancia, pero el documento antes señalado estima que “todas estas medidas tendrían poca efectividad en caso de que se produzca un atentado terrorista, primero, porque no hay recursos ni disponibilidad de combustible para mantener las operaciones ni tampoco para el consumo de refacciones y, segundo, el enorme retraso tecnológico en las unidades utilizadas obliga a realizar la vigilancia con

⁸⁵ Gutiérrez, Alejandro, *Op. Cit.*, p. 44.

⁸⁶ Gil, José, “Las instalaciones estratégicas, desprotegidas”, *Proceso*, Núm. 1 302, 14 de octubre de 2001, México, p. 23.

medios y capacidades reducidas.”⁸⁷

Según algunos datos, la Armada tiene 4 astilleros importantes con una capacidad de construcción de hasta 6 buques oceánicos por año; sin embargo, el presupuesto asignado a la Secretaría de Marina resulta insuficiente y sólo alcanza para construir dos. Además, de los 200 buques que posee, un 75% están desgastados y obsoletos porque algunos datan de la II Guerra Mundial.⁸⁸

Por ello, en este rubro de la seguridad habrá que poner un énfasis especial para dotar con recursos y medios a quienes cuidan los mares del país y que ayuden a reducir los riesgos de cualquier amenaza posible.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 26.

⁸⁸ Sevilla, Ramón, “Estanca a la Armada bajo presupuesto”, *Reforma*, sábado 4 de mayo de 2002, Año 9, Núm. 3 063, México, p. 6A.

5. 3 Cooperación con Estados Unidos

El tema de la cooperación dentro de las relaciones bilaterales de México y Estados Unidos no es novedoso; sin embargo, en diferentes épocas ha sido difícil de abordar debido a la desconfianza mutua que, sobre todo en el lado mexicano, ha hecho suponer que la cooperación más que un mecanismo de buenas intenciones en realidad significa la injerencia en asuntos internos.

Como se mencionó en el capítulo anterior, las relaciones entre ambos países se han caracterizado por ser complejas y sin duda lo seguirán siendo pues, a final de cuentas, es difícil prever en qué medida la propia dinámica y los cambios del escenario internacional impactarán en la relación bilateral. Y así quedó demostrado con los sucesos del 11 de septiembre y luego con el anuncio de la guerra contra el terrorismo internacional, porque México se vería en la encrucijada de determinar en adelante el grado y los niveles de cooperación con los Estados Unidos. La necesidad y oportunidad de cooperación entre ambos países se hizo más que evidente, pues los atentados a las Torres Gemelas y al Pentágono también demostraron que la vulnerabilidad de nuestro vecino y país más poderoso del mundo puede suponer serios riesgos para la seguridad mexicana, no tanto por el acto mismo sino por los consecuentes efectos económicos, políticos sociales y militares. A la vez, las posibles vulnerabilidades de la seguridad mexicana, así como su posición geográfica, podrían ser aprovechadas por quienes buscasen dañar nuevamente a los Estados Unidos.

Así pues, hablar de cooperación parecería fácil e igualmente un paso lógico entre los dos países; sin embargo, no es así debido a las implicaciones propias de una relación asimétrica, y en muchos rubros con desventajas para México, que en ciertas circunstancias han llegado a suponer pocos o nulos beneficios para el país.

A lo largo de la historia se pueden encontrar varios capítulos de cooperación entre México y Estados Unidos desde la época de la intervención francesa a través

de la venta de armas a las fuerzas juaristas hasta los tiempos de la II Guerra Mundial que, entre otras cosas, permitió poner en marcha un acuerdo migratorio mejor conocido como Programa Bracero. Ya en años más recientes se ha producido en medio de la era de la globalización económica que se ha cristalizado con el TLCAN. Por ello, Fernández de Castro señala que "...casi siempre, los mecanismos de mayor cooperación en esta historia han sido resultado de intereses económicos o amenazas extranjeras."⁸⁹

Específicamente en materia de seguridad la relación bilateral ha sido más bien débil aunque no inexistente. Esto se puede explicar, en primer lugar, por el temor que despertaba en la población y en los círculos gobernantes post-revolucionarios la simple idea de acercarse al país con el que se tuvieron numerosos conflictos y que propiciaron, entre otras cosas, la pérdida de más de la mitad del territorio nacional. En segundo lugar, y ya en plena época de la Guerra Fría, podemos hablar de la poca preocupación que el fantasma del comunismo suponía para nuestro país y que, en todo caso, el aparato gubernamental se encargaba de que así fuese. En tercer lugar, los Estados Unidos no necesitaban hacer explícita tal situación pues de cualquier forma su paraguas de seguridad ya contemplaba a México ante cualquier posible amenaza extracontinental. Y por último, el principal interés mexicano radicaba en garantizar la estabilidad interna sin la mínima injerencia externa.

Por todo lo anterior, resulta conveniente tener en cuenta aquel concepto de *gran estrategia* que David R. Mares utilizase para entender "la lógica que subyace en los esfuerzos del estado por defender sus intereses medulares tanto en épocas de guerra como de paz."⁹⁰ Y es que mientras los sucesivos gobiernos de Estados Unidos estuvieron preocupados y ocupados en evitar que la amenaza comunista se extendiese por el mundo, pocos estadounidenses se interesaron por lo que ocurriese más allá de su frontera sur. Por su parte, México buscaría el equilibrio de sus

⁸⁹ Fernández de Castro, Rafael, y Jorge I. Domínguez, *Op. Cit.*, p. 41.

⁹⁰ Mares, David R., "Intereses estratégicos México-Estados Unidos", en Aguayo, Sergio y John Bailey (Coords.), *Op. cit.*, p. 36.

relaciones con el vecino del norte a través de acuerdos en lo esencial, aunque marcando distancias en determinados asuntos secundarios, sin llegar a enfrentarse a los intereses vitales de los Estados Unidos.

Hacia la década de 1970, serían el comercio ilícito de drogas, el auge de la industria mexicana de petróleo y de gas natural en momentos de estrechamiento de los mercados internacionales de energéticos, así como las crecientes diferencias en la política exterior de ambos países hacia Centroamérica, lo que comenzaría a llamar la atención del vecino. La reticencia mexicana se ponía de manifiesto; sin embargo, situaciones tan concretas como la crisis financiera a principios de la década de 1980, la moratoria en el pago de la deuda externa y el asesinato de un agente de la DEA, se convirtieron en factores de presión para nuestro país.

Posteriormente vendría el fin de la Guerra Fría y con ello se presentarían nuevos retos que, aunados a los ya existentes, entiéndase libre comercio, apertura de mercados y fronteras, reducción del papel y tamaño del Estado, entre otros más, supondrían cambios dentro del sistema internacional y, en consecuencia, en las relaciones entre México y Estados Unidos. En el nuevo contexto internacional se reforzaría el crecimiento de los actores no estatales así como de los problemas transnacionales, al tiempo que el aumento de la competitividad del sistema económico internacional obligaría a nuestro país a replantear sus estrategias de inserción en el mundo y, como es lógico, también implicaba redefinir las relaciones con el vecino del norte hacia una mayor institucionalización de éstas.

Como ya se ha dicho, el TLCAN marca una nueva etapa de las relaciones bilaterales, permitiendo abordar no solamente cuestiones comerciales, sino también otros aspectos basados en mecanismos de cooperación, como ha sido el caso del combate al narcotráfico. Ciertamente no ha sido una historia exenta de roces, enojos, desconfianzas y molestias entre los dos países; sin embargo, se han limitado las posibilidades de enfrentamientos abiertos y directos como en el pasado.

La llegada de Vicente Fox a la presidencia de México dio pie a que se realizasen numerosas conjeturas respecto a la relación con los Estados Unidos debido a las propuestas que venía manejando desde la campaña electoral, pero también por el llamado “bono democrático” del cual gozaba como ningún otro presidente en la historia del país.

Siendo aún el presidente electo, Fox viajó a los Estados Unidos para comenzar a esbozar los temas que quería impulsar durante su gobierno. La agenda resultaba novedosa y hasta sorpresiva, tanto para estadounidenses como canadienses, pues Fox lanzaba el planteamiento de ir más allá de la simple integración económica para incluir el libre tránsito de personas, comenzando por la regularización de millones de indocumentados mexicanos que ya se encontraban al otro lado del Río Bravo. Como ya se mencionó, la anulación del proceso de certificación anual unilateral para evaluar los avances del combate al narcotráfico⁹¹ y la solución de ciertas disputas comerciales también se incluían en la agenda.

La respuesta estadounidense fue más que cautelosa ya que también coincidía con su propio cambio de administración. El turbulento proceso electoral de los Estados Unidos es de todos conocido, pero al final llegaban los republicanos con una propuesta de agenda tradicional, o como otros dirían neoconservadora, para reforzar el poderío estadounidense en el mundo. A pesar de ello, se crearon numerosas expectativas que se alimentaban día a día en los medios de comunicación, en los discursos de partidos políticos y en ciertos círculos académicos y de organizaciones de los dos países; incluso, constantemente se escuchaba hablar sobre las afinidades entre Fox y Bush.

⁹¹ Durante la gira del presidente Fox a los Estados Unidos pocos días antes de que ocurriesen los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el presidente Bush “diplomáticamente” se pronunció en contra del proceso de certificación antidrogas para el caso de México por considerar que enviaba señales incorrectas y se comprometió a suspender dicha evaluación unilateral. Un mes después, el Senado estadounidense aprobó la suspensión temporal de la certificación anual. Véase, *Supra*, p. 254.

En fin, los primeros meses de ambas administraciones parecían una luna de miel que prometía buenos resultados. Pero repentinamente todo se iría por la borda dado que los atentados del 11 de septiembre de 2001 sorprendieron a todos y obligarían a cambiar las perspectivas y prioridades de los Estados Unidos con su consecuente efecto negativo para nuestro país.

Nos enfrentábamos a un panorama completamente distinto e inédito luego de aquellos fatídicos avionazos en Nueva York, Washington y Pensilvania por lo que inmediatamente surgió la necesidad de preguntarnos ¿cómo y cuáles serían los mecanismos de cooperación en adelante entre México y los Estados Unidos, en primer lugar, para seguir fortaleciendo la relación bilateral y, en segundo lugar, para no perder los avances hasta entonces conseguidos, pero sin que esto significara una sumisión hacia los intereses estadounidenses?

Ciertamente, no debemos perder la perspectiva en el hecho de que el poder y los intereses de México difícilmente se pueden comparar con los de Estados Unidos, de ahí que "...la conceptualización estadounidense sobre sus intereses de seguridad tiene una dimensión global, en tanto que la de México es de carácter regional y se limita a la relación bilateral."⁹² El 11 de septiembre dejó más que comprobada esta situación, pues más allá de compartir aspiraciones tan generales como el desarrollo y la prosperidad, México no puede hacer suya la agenda de seguridad de los Estados Unidos o, en otras palabras, no debemos de consumir todo lo que nuestros vecinos del norte produzcan en términos de seguridad.

En este sentido, está claro que el tema de la amenaza terrorista adquirió mayor importancia para México, pues nada ni nadie puede asegurar que en algún momento dado nuestro país se convierta en un objetivo potencial de grupos terroristas a causa de nuestra colindancia geográfica, la existencia de numerosos

⁹² Aguayo, Sergio, y John Bailey, "Estrategia y seguridad en las relaciones México-Estados Unidos", *Op. cit.*, p. 31.

intereses estadounidenses en territorio mexicano y por el hecho de ser uno de los principales socios comerciales y mayores abastecedores de petróleo a los Estados Unidos. Mientras esta situación sea un riesgo y una posibilidad, no puede ignorarse ni tomarse a la ligera; sin embargo, es evidente que la manera de tratar el asunto en México difiere de como se hace en los Estados Unidos. Por ello, la cooperación entre los dos países en esta materia será fundamental, básicamente, a través del intercambio de información y acuerdos para reforzar la vigilancia en las fronteras terrestres, litorales y espacio aéreo.

Las primeras medidas ya se han emprendido, como se vio en el apartado anterior, con la llamada Alianza Fronteriza México-Estados Unidos. También vale hacer mención de un proyecto más amplio que igualmente tuvo como marco de lanzamiento la Conferencia de Monterrey y que es mejor conocido como la *Sociedad para la Prosperidad*. Este otro plan supone "una nueva alianza de los sectores público y privado para alentar el crecimiento económico del sector privado en todo México. La iniciativa incluye actualmente 44 puntos de acción diseñados para ampliar el acceso al capital, compartir experiencias técnicas, desarrollar la capacidad de crecimiento futuro y enlazar instituciones en ambos lados de la frontera que tengan objetivos comunes."⁹³

Naturalmente, esta *Sociedad para la Prosperidad* no es un Plan Marshall o una nueva Alianza para el Progreso, y no se sabe a ciencia cierta los alcances que tendrá o si se llegará a profundizar, por lo que puede decirse que es un mecanismo más de cooperación entre los dos países y que mucho depende de los socios darle mayor consistencia al validarla en los hechos.

Lo cierto es que Estados Unidos también necesita de México y viceversa. Tras los atentados del 11 de septiembre quedó demostrado que ni la seguridad del país

⁹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Sociedad para la Prosperidad. Reporte a los Presidentes Vicente Fox y George W. Bush*, México, 22 de marzo de 2002, 14 pp.

más rico y poderos del mundo es infalible. Por ello, es tiempo de que México aproveche las coyunturas para negociar temas de su interés y no quitar el dedo del renglón. Por supuesto que las prioridades han cambiado desde entonces y los temas de la agenda bilateral que se venían manejando pasarían a un segundo plano y pocos avances se han conseguido, como en el caso del acuerdo migratorio.

Los vaivenes del sistema internacional y la unilateralidad de los Estados Unidos en su afán-pretexto de combatir al terrorismo internacional han conducido a enfriar la relación bilateral; sin embargo, los problemas y necesidades siguen presentes en los dos países, por lo cual se les debe atender más allá de situaciones específicas y pasajeras de discrepancia sana, lógica y natural, por asuntos como la actuación de nuestro país en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el tema iraquí, por ejemplo.

La guerra de Estados Unidos contra el terrorismo comenzó el mismo 11 de septiembre de 2001 y no sabemos cuánto tiempo vaya a durar pero, por ello, México debe aprovechar la coyuntura y saber jugar las cartas que le han tocado. No hay razones para no pedir *la enchilada completa*, como se llegó a decir en su momento, y así avanzar en numerosos temas; obviamente no se podrá conseguir todo, pero debemos entender que las propias necesidades de seguridad orillarán a implementar nuevas medidas por parte de Washington con el objetivo de evitar que se cometan otros atentados terroristas en su territorio, por lo que en lugar de “rasgarnos las vestiduras”, deberemos de buscar la manera de sacarles el mayor provecho y ventajas posibles.

Así pues, la cooperación entre México y Estados Unidos puede redituar beneficios a ambos y evitar que se presenten paradojas como la de la seguridad en donde “la completa seguridad de uno conduce a la inseguridad de todos”, o bien, que la vulnerabilidad de un país, en este caso de Estados Unidos suponga también vulnerabilidades para nuestro país.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Como hemos podido apreciar, el comienzo del siglo XXI fue más turbulento de lo que se esperaba en un primer momento pues, si bien nadie podía negar la existencia de muchos problemas como la pobreza, las desigualdades sociales, el extremismo ideológico de algunos grupos, el incremento del crimen organizado y numerosos conflictos regionales, había la esperanza de que poco a poco se podría vivir en un mundo mejor y cada vez más seguro. Sin embargo, las ilusiones pronto se desvanecieron cuando el 11 de septiembre de 2001 se cometió el mayor atentado terrorista de la historia en contra del país más poderoso del planeta, los Estados Unidos, en lo que parecía ser el fin del periodo de transición de la post-Guerra Fría.

Tan sólo una década atrás del 11-S había quedado superada la visión bipolar de las relaciones internacionales y comenzaba a consolidarse la llamada era de la globalización económica que venía acompañada de nuevos desafíos: mayor interdependencia entre países, fortalecimiento de los bloques regionales como una nueva modalidad de competencia en el escenario internacional, expansión de actores no gubernamentales dispuestos a realizar actividades y funciones que tradicionalmente competen a las entidades estatales, aparición de tecnologías novedosas para facilitar las actividades humanas pero que al mismo tiempo abrían la puerta a nuevos espacios de vulnerabilidad, por mencionar los más importantes. Parecía entonces que el mundo cada vez se hacía más pequeño aunque también comenzaba a crecer la conciencia de que lo que pudiese afectar a uno podría afectar a los demás.

Las amenazas de la post-Guerra Fría abarcaban un amplio abanico de posibilidades en donde el terrorismo estaba más que contemplado; sin embargo, nadie pudo prever las capacidades y alcances reales de algunos grupos terroristas y, mucho menos, que en una sola acción pudiesen causar tantos daños. Así, aquel martes 11 de septiembre de 2001 quedó vulnerada la seguridad del país que hasta entonces se vislumbraba como impenetrable e intocable y sus efectos pronto se dejaron sentir en el sistema internacional.

La respuesta del gobierno estadounidense desde un inicio fue declararle la "guerra" al terrorismo para combatir no sólo a los grupos terroristas sino también a los Estados que en algún sentido pudiesen apoyarles. El objetivo, se dijo, es evitar nuevos y peores atentados; sin embargo, en el fondo, es claro que se va delineando su estrategia general de la post-Guerra Fría, que moviliza todos los recursos económicos, políticos, militares, tecnológicos e ideológicos del poderío estadounidense, para garantizar su posición hegemónica como única súper-potencia en el mundo. En este sentido, la mal llamada *Guerra contra el Terrorismo* (recordemos que la guerra se genera entre Estados y no con entidades sub-nacionales) parece haber llenado el vacío ideológico que quedó tras la desaparición de la antigua amenaza soviética.

La principal problemática derivada de todo lo anterior es la peligrosa actuación unilateral de los Estados Unidos en los asuntos internacionales que además se ve agravada por la ausencia de un poder real que pueda servir de contrapeso. Cuando el presidente George W. Bush llegó a la Casa Blanca poco se interesó por los temas de la política internacional; sin embargo, después del 11 de septiembre de 2001 se vio obligado a cambiar prácticamente de un día para otro las prioridades de su agenda y, por tanto, la orientación de su Administración, en aras de reforzar todos los aspectos de la seguridad nacional estadounidense de una manera que habría sido imposible, o al menos que habría requerido de más tiempo, cabildeo y pretexto antes del 11-S.

W. Bush inmediatamente se dirigió al mundo para advertir que en su guerra contra el terrorismo, sólo había dos opciones: se estaba del lado de los Estados Unidos, o se estaba contra ellos, no podía haber una posición intermedia. Así, la mayor potencia del mundo, en su primera respuesta para capturar a los responsables de los atentados, invadió Afganistán enviando señales de que estaban más que dispuestos a prescindir del ordenamiento jurídico internacional vigente y de la autoridad de organismos como las Naciones Unidas. Los Estados Unidos asumirían entonces el papel de juez y parte para definir las nuevas amenazas, así como la manera en que en adelante éstas se combatirían, pudiendo reforzar viejas alianzas, o bien, creando nuevas, e incluso actuando sólo.

Desde mi punto de vista, la incertidumbre en el escenario internacional se acentúa ante la aparente paradoja de la Administración de W. Bush que retoma los viejos planteamientos del realismo político y los combina con concepciones idealistas. Por un lado, W. Bush ha demostrado que no tiene ninguna duda en reforzar y maximizar el poderío estadounidense para asegurar su posición hegemónica en el mundo, ni tampoco para usar toda la fuerza de ese poder cuando sea necesario y contra quien sea necesario. Pero, por otro lado, se ha encargado de promover un orden internacional supuestamente regido por los valores de la libertad y la democracia, en un sentido que nos hace recordar las concepciones kantianas de la *paz perpetua*. Desde luego, está claro que los Estados Unidos buscan crear un ambiente favorable para asegurar tanto sus intereses como sus valores y para ello se valdrán de eso que Joseph Nye bautizó como el “poder duro” y el “poder suave” para llevar a la práctica los planteamientos realistas y utilizar en el discurso los postulados idealistas. Sin embargo, el mayor temor que se desprende de esta situación es la posibilidad de usar la bandera de la lucha contra el terrorismo internacional y en nombre de la libertad y la democracia, intervenir indiscriminadamente en los asuntos de muchos países, o bien, invadir militarmente naciones, como fue el caso de Irak.

En este sentido, la guerra para derrocar al régimen de Saddam Hussein resulta *sui generis*, pues difícilmente se podría entender si el único objetivo hubiese sido ayudar al pobre pueblo iraquí que por muchos años había soportado el yugo de la dictadura de Hussein. Los pretextos de la invasión fueron la existencia de armas de destrucción masiva (las famosas *WMD*) y los posibles lazos que el régimen pudiese tener con algunos grupos terroristas, en concreto con Al-Qaida. A la fecha no se ha podido demostrar nada; sin embargo, la controvertida doctrina de la "acción preventiva" llevó a bombardear un pueblo por si acaso y a organizar una guerra con mentiras, por lo que las consecuencias no tardaron en aparecer.

En este contexto, lo que priva es una sensación generalizada de inseguridad internacional pues, tras la guerra de Irak y, alterando el tan inestable Medio Oriente, los Estados Unidos no han sabido o no han querido detener la escalada de violencia entre palestinos e israelíes que no sólo amenaza con desbordarse a toda la región sino que también incide en el fortalecimiento del integrismo islámico y en la disposición de los grupos terroristas a actuar contra todo lo que represente el mundo occidental. Al respecto, recientemente fuimos testigos de los atroces atentados del 11 de marzo en Madrid (11-M) por supuestos ajustes de cuentas con España, donde además el fundamentalismo islámico en el fondo dejaba un claro mensaje de que está dispuesto a actuar en cualquier parte y en cualquier momento.

Ciertamente, hoy día no contamos con la suficiente perspectiva histórica para tratar de delinear con claridad las tendencias que podrían consolidarse dentro del sistema internacional en el mediano y largo plazos. No podemos saber la dirección ni los alcances que pueda llegar a tener la política de seguridad nacional estadounidense en el marco de la lucha contra el terrorismo internacional. Tampoco podemos saber exactamente cuánto durará esa lucha contra el terrorismo ni los costos que tendrá, sobre todo, en términos de restricciones de algunas libertades y derechos civiles, pues en muchos países como Rusia e Israel, principalmente, se ha aprovechado la actual coyuntura para reforzar sus respectivas políticas de seguridad y así poder combatir a sus enemigos internos. Mucho menos podemos saber cuándo

y dónde podrían cometerse atentados terroristas y si en verdad esos grupos están en disposición de conseguir o desarrollar poderosas armas de destrucción masiva, como se nos ha venido diciendo repetitivamente desde el 11-S. Lo cierto de todo esto es que este tipo de amenazas transnacionales de la post-Guerra Fría y sus consecuentes efectos colaterales obligan a países como el nuestro a replantear y ajustar muchas de sus políticas, en específico, en materia de seguridad nacional para adaptarlas a la compleja realidad que vivimos y, desde luego, para enfrentar los desafíos de este siglo XXI.

México, en términos geoestratégicos, cuenta con una inigualable posición geográfica respecto a la mayor potencia del mundo. Este hecho, sin duda alguna, ha marcado muchos aspectos del devenir histórico de nuestro país, así como las percepciones ambivalentes que tenemos de los Estados Unidos. Sin embargo, hoy más que nunca, y después del 11-S, se vuelve imperativo redefinir los alcances de la relación bilateral debido a los potenciales impactos que el nuevo tipo de amenazas, que no conocen ni respetan las tradicionales fronteras nacionales, puedan tener en la seguridad nacional mexicana.

Lo anterior no es una labor sencilla porque, para empezar, el tema de la seguridad nacional en nuestro país presenta muchas complejidades para abordarlo ya sea en los círculos gubernamentales o en los centros académicos. Como pudimos ver en el presente trabajo, la aparición del concepto de seguridad nacional en México, en comparación a otros países, es relativamente nuevo pues comenzó a ser de uso generalizado a partir de la década de 1980; en este sentido, podemos afirmar que no existe una verdadera cultura de seguridad nacional o que, al menos, está en proceso de construcción. Generalmente se le relaciona como un asunto exclusivo de militares y se le concibe como la defensa a ultranza de la soberanía e independencia nacionales. También levanta muchas suspicacias debido a la secrecía con que se maneja y por los abusos internos que se llegaron a cometer en su nombre y para evitar la caída del viejo sistema político mexicano del siglo XX. A todo esto, se suma la existencia de algunos dilemas internos que acaban incidiendo en la formulación

doctrinal y operativa de la seguridad nacional. Veamos.

Por mucho tiempo, la característica que distinguió a los regímenes emanados de la Revolución fue el uso de una idea defensiva de nacionalismo como la principal bandera de acción política en contra de toda pretensión de injerencia externa en los asuntos internos, especialmente de los Estados Unidos. Los recuerdos de la guerra de 1847, así como de la intervención armada de 1914 y de muchos otros episodios trágicos, hicieron ver al vecino del norte como la mayor amenaza para la seguridad de México, a la vez que el sentimiento anti-estadounidense se impregnaba y crecía en la población mexicana hasta concebir a los "*gringos*" como la fuente de muchos de nuestros males.

Pese a lo anterior y como era de esperarse, los gobiernos mexicanos lo que menos buscaban era el estallido de nuevos conflictos con los Estados Unidos y se optó por mantener relaciones estables sin más pretensión que esa. Tal postura, sin embargo, no impidió que en el marco de la II Guerra Mundial se abriesen espacios de cooperación con Washington para que, en un gesto más bien simbólico, México combatiese a las potencias del Eje, actitud que propició sanar en definitiva las heridas causadas por la expropiación petrolera. Pero una vez concluida la conflagración mundial, se decidió retomar la línea defensiva, en el discurso y en los hechos, respecto a los Estados Unidos. La desconfianza siguió siendo una constante en la relación bilateral y eso impedía el acercamiento entre los dos países.

Evidentemente, los difíciles años de la década de 1980 así como el desgaste de los modelos económico y social que se desprendían del proyecto revolucionario propiciaron la búsqueda de un nuevo talante dentro de la política mexicana y eso incluía la redefinición de las relaciones con los Estados Unidos. Por presiones sobre cuestiones como la deuda externa y el narcotráfico, México se acercó a su poderoso vecino, aunque también influyeron los desafíos y oportunidades que la era de la globalización económica ofrecía a partir del proceso de integración de países en bloques comerciales para competir entre ellos. México apostó por una comunidad de

América del Norte, siendo la firma del TLCAN en 1992 el primer paso. Este hecho constituía la ruptura de uno de los principales tabúes del nacionalismo mexicano: los Estados Unidos dejaban de ser agresivos vecinos y se convertían en importantes socios estratégicos, más allá de lo estrictamente comercial. Algunos sectores de la sociedad mexicana parecían “rasgarse las vestiduras” por haber acercado a nuestro país a nuestro enemigo ideológico; sin embargo, la nueva interpretación de la vecindad también ofrecía la oportunidad de institucionalizar muchos aspectos de una relación bilateral que cada vez se incrementaba y se volvía más compleja. Los resultados del acuerdo comercial a más de 10 años de su entrada en vigor desde luego son muy cuestionables, pero demuestra que el nacionalismo no tiene por qué quedar en el olvido y mucho menos es “una respuesta equivocada al futuro” en el sentido que en alguna ocasión llegó a expresar el ex presidente del gobierno español, José María Aznar, al referirse a las actuales tendencias globalizadoras.

Tras el 11-S, el nacionalismo mexicano, en muchos sentidos, pareció revitalizarse debido a la decidida convicción del presidente estadounidense George W. Bush de maximizar el poderío de su país y de su amenaza de utilizar unilateralmente toda la fuerza, en especial, la militar. Esto es algo que desde luego asusta a todo el mundo pero que, en particular, a nosotros los mexicanos desagrada y genera desconfianza por ser los vecinos del país que pareciera aspira a consolidar su vocación imperial y que tampoco muestra rodeos para transgredir la estructura de la legalidad internacional vigente.

En este contexto, una verdadera prueba de fuego para México fue su participación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el periodo 2001-2003 como miembro no permanente. Ahí, México sufrió los embates de las presiones estadounidenses para convencerlo que apoyase incondicionalmente la lucha contra el terrorismo internacional que estaba encabezando W. Bush pero, en específico, sus pretensiones para derrocar al régimen de Saddam Hussein. México no cedió y se mostró reacio a aceptar los planteamientos de la línea dura del gobierno estadounidense que estaba más que dispuesta a actuar, como ya vimos, sin el aval

de la comunidad internacional. Al interior de nuestro país esto desató un debate, inútil a mi parecer, respecto al acierto o error de la participación de México en el máximo órgano de decisión de la ONU, y digo inútil porque era un hecho que ya no se podía revertir. Ciertamente, los planes iniciales del gobierno mexicano para ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad no tenían proyectado ni mucho menos podían prever lo que ocurriría el 11-S y los efectos que generaría. Lo más importante que se debe destacar es que México no se doblegó para apoyar las aventuras de W. Bush y demostró que pueden existir divergencias entre socios, aún y cuando se trate del país más poderoso del mundo, siempre que se esté dispuesto a enfrentar las consecuencias.

Del mismo modo y en ese marco de convulsión internacional, se puso en evidencia la necesidad que tiene México de definir el papel que en adelante desempeñará en el sistema internacional pues, en gran medida, puede contribuir a fortalecer nuestra propia seguridad nacional.

Es evidente que para que México esté seguro necesita contar con un ambiente internacional seguro; sin embargo, esto nos lleva a la necesidad de abrir un amplio debate que debe comenzar por el análisis de los alcances y vigencia de nuestros principios e intereses que en ocasiones parecen ir en direcciones contrarias. Por principio de cuentas, principios e intereses no tienen por qué ser divergentes y, en segundo lugar, principios e intereses no deben ser concebidos como algo estático y que nunca debe cambiar.

Hoy México se debe actualizar en el difícil terreno de la seguridad nacional, pero ello no quiere decir que tengamos que enviar tropas al extranjero o que rompamos nuestra tradicional posición pacifista o que nos subyuguemos ante los Estados Unidos. Debemos empezar por reconocer que nadie puede estar totalmente protegido de las amenazas de la post-Guerra Fría. En específico, el terrorismo internacional ha demostrado que puede actuar en cualquier momento y en cualquier lugar por lo que se vuelve imprescindible favorecer amplios mecanismos de

cooperación internacional. En este sentido, Estados Unidos necesita de México y México necesita de Estados Unidos para reforzar y garantizar sus respectivas seguridades nacionales, lo cual no quiere decir que en nuestro caso se tenga que revivir aquel viejo adagio porfirista : “pobre México, tan cerca de Estados Unidos, y tan lejos de dios”.

Inevitablemente pareciera que nuestro principal referente de seguridad seguirán siendo los Estados Unidos y no porque constituyan una amenaza abierta y directa para nuestro país sino más bien porque la inseguridad de nuestro vecino del norte puede provocarnos inseguridad a nosotros, o bien, también pudiese ocurrir que su seguridad igualmente nos genere inseguridad.

Ciertamente, México tendrá en adelante muchos retos que enfrentar y quizás uno de los primeros sea superar la tradicional desconfianza respecto a los Estados Unidos, pues aunque en la actualidad el mundo sea más inseguro debido en gran medida a numerosas decisiones tomadas por el presidente W. Bush luego del 11-S, debemos tener en cuenta que él sólo está de paso en la Casa Blanca, en cambio las amenazas transnacionales van a seguir presentes. En este sentido, México tiene frente a sí el desafío pero del mismo modo la oportunidad, como ocurrió en la II Guerra Mundial, de sacar ventajas de la relación con el poderoso vecino, no sólo para reforzar nuestra seguridad nacional sino también para atender otros intereses más específicos en el marco de la relación bilateral.

Desde luego, las amenazas transnacionales se conjugan con las numerosas problemáticas de carácter interno que México enfrenta hoy día, por ello, como pudimos ver en el presente trabajo, se vuelve imprescindible que la seguridad nacional se consolide como un instrumento al servicio de los verdaderos intereses de la nación y ayude a contribuir a la gobernabilidad, el fortalecimiento de la democracia, la credibilidad de las instituciones, la estabilidad social y el desarrollo en general. Lo anterior sería el ideal de toda política de seguridad nacional pero, como pudimos ver a lo largo de este trabajo, en nuestro país quedan muchas tareas pendientes por

realizar al respecto. En concreto, el gobierno de Vicente Fox ha demostrado, a mi juicio, que no cuenta con una visión integral de lo que debe ser la seguridad nacional mexicana del siglo XXI.

Tras el fracaso de los planteamientos iniciales de Fox en materia de seguridad nacional, pareció que el presidente rápidamente supo adaptarse a las viejas estructuras de los regímenes anteriores, pues los cambios prometidos en campaña han brillado por su ausencia. No se pueden quedar en el tintero ni en las buenas intenciones los cambios que se requieren en una materia tan sensible y de vital importancia como la seguridad nacional ya que el carácter complejo y cambiante de la realidad internacional, así como de nuestra realidad interna exige que contemos con una seguridad nacional eficaz, confiable y capaz de identificar con precisión las verdaderas amenazas para no caer en la peligrosa tentación de querer securitizar inmediatamente algún problema que desde un inicio puede ser resuelto en otros niveles y por otras instancias. El recuerdo de los abusos que se llegaron a cometer en alguna etapa de nuestra historia debe servir para que no se vuelvan a cometer perjuicios contra la sociedad. Y es que ahora, como quedó constatado en esta investigación, los retos que México enfrenta en materia de seguridad nacional son variados y no por ello menos complejos. El tema del narcotráfico sin lugar a dudas sigue y seguirá ocupando un lugar preponderante dentro de la agenda debido a sus múltiples implicaciones para la vida nacional; sin embargo y por otro lado, pareciera que existen otros asuntos que no son tan prioritarios o, en el peor de los casos, no se abordan con cabalidad, ya sea por la falta de presupuesto, de estrategias o de recursos humanos. Ejemplo de ello es la frontera sur de nuestro país pues, como quedó comprobado, por su porosidad y permeabilidad, la atraviesan todo tipo de flujos, legales e ilegales, siendo estos últimos los más y los que, en consecuencia, escapan del control de las autoridades. Y en el mismo sentido podría hablarse de nuestros litorales que por su extensión e igualmente por la falta de estrategias claras, quedan en un estado de vulnerabilidad, tal vez no grave pero si preocupante.

Desde luego, podemos seguir hablando de una larga lista de temas vistos desde una óptica de riesgos para nuestro país pues, como se llegó a decir en este trabajo, cualquier problema es susceptible ahora de convertirse en asunto de seguridad nacional. Es claro que las presentes y futuras amenazas a la seguridad nacional de México no sólo vendrán de fuera, que otras tal vez más graves, se desarrollan ya en nuestro país. Al respecto, es imposible dejar de lado un tema que por sus dimensiones actuales resulta vergonzoso y lastimoso para nosotros, y que es la pobreza que padece en algún grado la mitad de la población. En estas condiciones es imposible que México en su conjunto pueda prosperar y, en cambio, es más factible que por esta circunstancia la inestabilidad llegue a desbordarse hasta hacer ingobernable el país. Ciertamente no deberíamos de llegar a tal extremo, por ello es imprescindible que se redoblen los esfuerzos para tratar de abatir este lastre con el que venimos cargando pues de lo contrario sus efectos entonces sí podrían convertirse en un amplio abanico de amenazas para la seguridad nacional, y lo mismo podría decirse de muchos otros temas, como la degradación del medio ambiente, las epidemias de enfermedades que se pensaban controladas o la escasez de agua, por mencionar sólo algunos, que parecieran estar destinados, al menos en el discurso de algunos políticos y funcionarios, a convertirse irremediabilmente en asuntos de seguridad nacional.

Por todo lo anterior, es preciso que en México se pueda hablar con claridad de seguridad nacional y para ello es necesario, desde mi punto de vista, que se cumplan dos condiciones. La primera, y quizá la más relevante, es desmitificar para hacer digerible un concepto que por mucho tiempo ha sido ajeno a la población, ya sea por la manera en que los distintos gobiernos le han dotado de contenido, o bien, por la suspicacia derivada de las experiencias de otros países, en especial los sudamericanos, que lo usaron para desaparecer literalmente a sus respectivos adversarios internos. La segunda condición que señaló es simple y sencillamente la urgencia de legislar en la materia. Ciertamente, para que se cumpla la primera condición habrá que esperar algún tiempo pues el proceso de acercamiento y de concientización que debiera empezar en centros académicos y en foros

especializados de discusión pública, será más bien lento. Respecto a la segunda condición propuesta irremediamente dependerá de la voluntad política de nuestros gobernantes y representantes populares para llegar a acuerdos concretos.

Al momento de concluir el presente proyecto, pareció vislumbrarse un destello de luz al final del túnel, pues a mediados de abril de 2004 quedó aprobado en el Senado de la República el dictamen de una Iniciativa de Ley de Seguridad Nacional¹ que debía cumplir con el resto del proceso legislativo y, por tanto, sería turnado a la Cámara de Diputados para su discusión y posible aprobación. Por principio de cuentas, y en lo personal, resultó alentador que se pudiese empezar a hacer realidad la segunda condición que anteriormente señalé pues constituía un primer paso importante para consolidar a la seguridad nacional como una política de Estado y no como un plan sexenal de gobierno. Sin embargo, al revisar dicha Iniciativa el panorama se volvía a nublar ya que ésta destacaba no por su contenido sino por sus carencias. Veamos brevemente.

Para empezar, vale señalar que la Iniciativa de Ley fue un proyecto presentado por un grupo de legisladores priístas encabezado por el entonces presidente de la Cámara de Senadores, Enrique Jackson Ramírez. Desde luego, este hecho no tiene nada de extraño, pero sí puso en evidencia la falta de visión y/o de voluntad del gobierno de Vicente Fox para cumplir con su promesa de legislar en materia de seguridad nacional. Ante esta situación, es válido preguntarse ¿qué pasó con el proyecto que el ex consejero, Adolfo Aguilar Zínser, elaboró antes de asumir su cargo en Naciones Unidas? ¿por qué ni siquiera pasó, junto con algún otro proyecto que se decía por ahí existía, a las respectivas mesas de trabajo de las comisiones encargadas para su discusión y análisis tanto del Senado como de la

¹ Véase, 59 Legislatura del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores, “De las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, *Gaceta Parlamentaria*, Núm 46, Segundo Periodo Ordinario de Sesiones, México, jueves 15 de abril de 2004.

Cámara de Diputados? ¿qué interés políticos hubiese podido afectar? En fin, son muchas interrogantes que se pueden desprender de estas omisiones pero que nos demuestran que aún falta mucho por hacer.

Del mismo modo, es conveniente señalar que al analizar la Iniciativa priísta se puede dar cuenta que es erróneamente llamada Ley de Seguridad Nacional pues más que nada se centra en la regulación de los servicios de inteligencia y, en particular al CISEN, con lo que se dejan fuera muchos elementos sustanciales. No se define con precisión el concepto de seguridad nacional y, por tanto, resulta abstracto y confuso. Igualmente se señala una lista de riesgos que por primera vez en la historia del proceso de formulación de la seguridad nacional atiende en mayor medida a factores externos que a factores internos, destacando la ausencia de la amenaza del narcotráfico. Lo preocupante se encuentra en la intención de clasificar hasta por treinta años la información "sensible" que, de acuerdo con la definición de seguridad nacional ahí propuesta, haría que cualquier documento gubernamental pudiese ser clasificado como reservado, en contraposición a lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y de Acceso a la Información Pública Gubernamental que contempla como máximo doce años de reserva, siempre y cuando lo justifique la dependencia que solicite esa reserva. Aquí entonces sería bueno preguntarnos ¿de que nos serviría que contemos con la Ley de Acceso a la Información si la propuesta de Ley de Seguridad Nacional es contraria y excesiva en cuanto a la discrecionalidad que ganarían las instancias del gobierno para reservar cualquier tipo de información que así consideren? De lo que se trata es de hacer transparente el ejercicio de todas las áreas de la administración pública y no de esconderlo.

Así las cosas, se intentó enviar el dictamen de la Iniciativa al periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión que inició a finales de julio de 2004 e incluirlo dentro de un paquete de propuestas de reformas en materia de seguridad pública, tal vez porque también incluía el apelativo de seguridad. Sin embargo, los intentos de algunos legisladores por sacar adelante la Ley en modalidad *fast track* no prosperaron, en gran medida por las continuas presiones de

destacados académicos y especialistas que hicieron valer sus preocupaciones, situación un tanto inédita en la vida política de nuestro país, y que se sumaron a la de algunos otros legisladores que vieron los vacíos y el error que hubiese supuesto la aprobación de una ley que sin lugar a dudas es perfectible en muchos sentidos. Por supuesto, es deseable que todo lo anteriormente expuesto posibilite la apertura de debates constructivos para así poder adaptar la seguridad nacional a las necesidades, desafíos y oportunidades de este nuevo siglo que apenas está comenzando.

ANEXOS

PODER EJECUTIVO**PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA****ACUERDO por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos - Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 7o., 8o., 27, 31, y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que una eficiente política en materia de seguridad nacional constituye una premisa indispensable para garantizar la preservación de la soberanía nacional, el ejercicio de las facultades de la autoridad, el imperio de la ley, así como las condiciones para el goce pleno de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos;

Que México, al igual que muchas otras naciones, se encuentra inmerso en una etapa de cambios, así como de incorporación a procesos de integración regional o internacional, que pueden derivar en nuevos retos en materia de seguridad nacional, lo que hace patente la necesidad de actualizar los instrumentos con que cuenta el Estado para defender el proyecto de nación plasmado en la Constitución Federal;

Que el narcotráfico, las organizaciones criminales y el terrorismo actúan con medios tecnológicos cada vez más rápidos y avanzados, afectando no sólo la vida de las personas y su patrimonio, sino la viabilidad del proyecto nacional y atentando contra la estabilidad política, económica y social;

Que en la realidad mexicana existen múltiples situaciones de riesgo que, por su gravedad, pueden traducirse en amenazas a la seguridad nacional, como lo pueden ser, entre otros, los fenómenos naturales, sociales, económicos, internacionales y de carácter fronterizo;

Que las anteriores situaciones sólo pueden ser consideradas como problemas de seguridad nacional cuando, por su gravedad, amenacen seriamente a la población, a las instituciones o al territorio;

Que, conforme al marco jurídico vigente, diversas dependencias de la Administración Pública Federal participan en acciones relacionadas con la seguridad nacional, como lo son la Secretaría de la Defensa Nacional, en la defensa del territorio y el control de armamento; la Secretaría de Marina, en la vigilancia de las aguas y costas nacionales; la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la defensa de los intereses de México en la comunidad internacional y, sobre todo, la Secretaría de Gobernación en la conducción de la política interior y la operación del sistema de investigación e información para garantizar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

Que las políticas y acciones en materia de seguridad nacional deben, en todo momento, mantenerse dentro de los límites constitucionales y legales que garantizan una actuación respetuosa por parte de las agencias o unidades administrativas competentes en esta materia, lo que implica, entre otros aspectos, una actuación organizada, un control eficaz y una rendición de cuentas clara, por parte de aquéllas;

Que en este contexto es necesario establecer una instancia de asesoría y apoyo técnico que contribuya a dar coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que corresponde tomar al Presidente de la República, sin afectar el ejercicio de las atribuciones legales de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y

Que resulta pertinente que dicha instancia de asesoría y apoyo se ubique de manera directa en la Presidencia de

la República, no solamente por la importancia que representa para el ejercicio de las atribuciones del titular del Ejecutivo Federal, sino con el objeto de asegurar la adecuada participación de las dependencias y agencias ejecutoras, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

Artículo 1o.- Para asesorar y dar apoyo técnico al Presidente de la República en la planeación, evaluación y seguimiento de políticas y estrategias de seguridad nacional, habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional.

Artículo 2.- El Consejero será designado y removido libremente por el titular del Ejecutivo Federal.

Artículo 3.- El Consejero Presidencial de Seguridad Nacional tendrá las siguientes funciones:

- I.** Asesorar al Presidente de la República sobre el diseño de la política de seguridad nacional, así como sobre el diagnóstico de los asuntos en la materia;
- II.** Recomendar al Presidente de la República la atención de asuntos específicos, así como proponer la creación de grupos de trabajo especializados;
- III.** Preparar un proyecto de agenda para el diagnóstico y el análisis de riesgos y amenazas a la seguridad nacional y someterlo a la consideración del Presidente de la República;
- IV.** Sugerir al Presidente de la República las acciones para incrementar las capacidades de las instancias que generen inteligencia de seguridad nacional al interior de la Administración Pública Federal, así como proponer los lineamientos que orienten la coordinación entre dichas instancias;
- V.** Proponer al Presidente de la República instrumentos para evaluar las acciones y estrategias que se adopten en materia de seguridad nacional;
- VI.** Coordinar la conformación de un banco de datos, a partir de la información que aporten las instituciones de la Administración Pública Federal que generen inteligencia de seguridad nacional y el propio Consejero;
- VII.** Proponer al Presidente de la República proyectos de iniciativas de reformas o adiciones al marco jurídico en esta materia;
- VIII.** Asesorar al Presidente de la República sobre la celebración de acuerdos y convenios internacionales relativos a la seguridad nacional, así como recibir la información sobre las acciones realizadas en el marco de dichos acuerdos y convenios, y
- IX.** Presentar periódicamente al Presidente de la República un reporte sobre seguridad nacional.

Artículo 4.- Para el despacho de los asuntos a su cargo, el Consejero contará con el personal de apoyo que determine el Ejecutivo Federal, de conformidad con el presupuesto respectivo.

Artículo 5.- Los titulares de las dependencias a que se encuentren adscritas las unidades de inteligencia, deberán remitir al Consejero la información de seguridad nacional generada por éstas, conforme se vaya generando. En todo caso, la relación entre el Consejero y las unidades de inteligencia se conducirá a través del titular de la dependencia a que dichas unidades se encuentren adscritas.

El Consejero conformará, administrará y custodiará un banco de datos, en el que operará, debidamente clasificada y sistematizada, toda la información a la que se hubiere tenido acceso o se hubiere generado. A dicho banco de datos tendrán acceso los titulares de las dependencias que tengan responsabilidades en materia de

seguridad nacional.

Artículo 6.- El banco de datos a que se refiere el artículo anterior será estrictamente confidencial en términos de las disposiciones legales aplicables.

Los servidores públicos que tengan acceso a la información y documentación que integre dicho banco de datos deberán custodiarla y cuidarla de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos..

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDO.- El Gabinete de Seguridad Nacional cesará en sus funciones a partir de la entrada en vigor del presente ordenamiento, por lo que se abroga el Acuerdo por el que se Reestructuran Los Gabinetes Especializados del Ejecutivo Federal y se Abroga el Diverso que creó la Oficina de la Presidencia, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 19 de diciembre de 1997, así como todo lo relativo a dicho Gabinete.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cuatro días del mes de enero de dos mil uno.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **José Francisco Gil Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **Francisco Javier Barrio Terrazas**.- Rúbrica.

PODER EJECUTIVO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ACUERDO por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 7, 13, 26, 27, 29, 30, 30 Bis, 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que el Ejecutivo Federal debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la adecuada atención de los asuntos bajo su responsabilidad, fomentando una administración eficiente y coordinada que cumpla los objetivos que le han sido encomendados;

Que para ello, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga diversas facultades al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, entre las que se encuentra convocar a reuniones de Secretarios de Estado y demás funcionarios competentes cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal;

Que uno de los temas de especial relevancia es el de la seguridad nacional por los efectos que provoca directamente en la población y las instituciones mexicanas. Su efectiva atención requiere concebir a la seguridad nacional no como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar los fines últimos del Estado que buscan el bienestar general de la sociedad;

Que la seguridad nacional es una condición imprescindible para alcanzar y mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la Nación y los demás objetivos de ésta, basada en la preservación de la soberanía y la independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y los derechos de los mexicanos; la defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto del exterior, y la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus ciudadanos;

Que por su carácter integral, la seguridad nacional requiere la participación sistemática de las instancias competentes de la materia, a través de un esquema de coordinación de carácter permanente, en el que se favorezca la agilidad y la toma de decisiones directamente por el Ejecutivo Federal, representado por el Presidente de la República en conjunción con los responsables titulares de dichas instancias;

Que la experiencia recomienda la conformación de un Gabinete de Seguridad Nacional, en el que participen las dependencias involucradas en el ramo, pero con estricto respeto a las atribuciones legales y ámbitos de competencia de las mismas y de otros esquemas de coordinación como podría ser el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dicho Gabinete debe encargarse de las tareas de análisis, diseño y evaluación de las acciones gubernamentales preventivas y de otro tipo que en la materia tiene asignado el Poder Ejecutivo Federal;

Que la seguridad nacional como competencia del Gabinete comprenderá diversas áreas de seguridad, como la interior, la exterior, la seguridad pública federal o la seguridad jurídica, cuando sus respectivos fenómenos adquieren dimensiones tan especiales que se convierten en objeto de una política, estudio, estrategia o acción de seguridad nacional, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

Artículo 1.- Se crea el Gabinete de Seguridad Nacional, como una instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones de la Administración Pública Federal en materia de seguridad nacional, y estará integrado por:

- I. El Secretario de Gobernación;
- II. El Secretario de la Defensa Nacional;
- III. El Secretario de Marina;
- IV. El Secretario de Seguridad Pública;
- V. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- VI. El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y
- VII. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, quien fungirá como Secretario Ejecutivo.

Se invitará como miembro permanente del Gabinete al Procurador General de la República.

Artículo 2.- El Gabinete estará presidido por el Presidente de la República y en sus ausencias, el Secretario de Gobernación encabezará las reuniones.

A excepción de su Presidente, los integrantes del Gabinete no podrán designar suplentes.

Artículo 3.- Las funciones del Gabinete de Seguridad Nacional son las siguientes:

- I. Aprobar el proyecto del Programa de Seguridad Nacional;
- II. Definir y evaluar la política del Poder Ejecutivo Federal en materia de seguridad nacional;
- III. Aprobar las agendas temáticas anual y mensual en materia de seguridad nacional;
- IV. Promover la consolidación de los principios doctrinarios de la seguridad nacional;
- V. Participar en la coordinación de acciones entre las dependencias de la Administración Pública Federal y crear los grupos de trabajo especializados, cuando sea necesario;
- VI. Conocer y evaluar aquellos eventos en fase de riesgo que puedan evolucionar y llegar a convertirse en amenazas a la seguridad nacional, determinando en tiempo y forma las medidas y acciones procedentes para su prevención y desactivación;
- VII. Definir la estrategia de coordinación en materia de seguridad nacional de las dependencias del Ejecutivo Federal con los poderes Judicial y Legislativo Federales, así como con los gobiernos Estatales, Municipales y del Distrito Federal e impulsar y autorizar mecanismos de cooperación y coordinación para el intercambio de información con dichos gobiernos;
- VIII. Impulsar y autorizar mecanismos de cooperación y coordinación para el intercambio de información de seguridad nacional con los gobiernos e instituciones extranjeros, respetando la competencia que corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal;

IX. Definir los instrumentos de evaluación y seguimiento de la política, estrategia y acciones de seguridad nacional;

X. Aprobar las normas para su funcionamiento interno, y

XI. Las demás que señalen otras disposiciones y el Presidente de la República.

Artículo 4.- El Gabinete se reunirá por convocatoria directa de su Presidente, o por conducto del Secretario de Gobernación y sus reuniones tendrán el carácter de reservado. Para el mejor conocimiento de los asuntos que se sometan a su competencia, podrá invitarse a los servidores públicos que se determine y en caso necesario se realizarán consultas a ciudadanos expertos e instituciones académicas y de investigación.

Artículo 5.- El Gabinete, a propuesta de sus integrantes, podrá constituir Comités Interinstitucionales para el examen y atención especializada de los asuntos que por su importancia o características especiales así lo justifiquen. Su permanencia, integración y presidencia será determinada por el Gabinete. La coordinación de los Comités estará a cargo del Secretario Ejecutivo del Gabinete.

Corresponderá a los Comités la preparación de informes, estudios y proyectos de propuestas relacionadas con acciones interinstitucionales que afecten la seguridad nacional.

Artículo 6.- El Secretario Ejecutivo del Gabinete será responsable de llevar a cabo el registro y seguimiento de los acuerdos asumidos, el resguardo y conservación de información y documentos, la organización y apoyo documental de las sesiones y de temas u órdenes del día, y las demás acciones que sean necesarias para la organización y funcionamiento del Gabinete de Seguridad Nacional.

En la preparación de los planes, programas e instrumentos de control de gestión que se realicen para el Gabinete, el Secretario Ejecutivo contará con el apoyo técnico de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDO.- Se deroga la fracción IV del artículo 2 del Acuerdo por el que se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 4 de diciembre de 2000 y reformado mediante acuerdo publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 13 de diciembre del mismo año, en consecuencia, cesa en sus funciones la Comisión de Orden y Respeto.

TERCERO.- Se abroga el Acuerdo por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 8 de enero de 2001.

Los archivos de la Oficina del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional y de la Comisión de Orden y Respeto, se transferirán al Secretario Ejecutivo del Gabinete de Seguridad Nacional.

CUARTO.- Se derogan todas las disposiciones administrativas que se opongan a lo previsto en el presente Acuerdo.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dos días del mes de abril de dos mil tres. - **Vicente Fox Quesada**. - Rúbrica. - El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**. - Rúbrica. - El Secretario de la Defensa Nacional, **Gerardo Clemente Ricardo Vega García**. - Rúbrica. - El Secretario de Marina, **Marco Antonio Peyrot González**. - Rúbrica. - El Secretario de Seguridad Pública, **Alejandro Gertz Manero**. - Rúbrica. - El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **José Francisco Gil Díaz**. - Rúbrica. - El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **Francisco Javier Barrio Terrazas**. - Rúbrica.

PODER EJECUTIVO
SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA ADICIONADA LA FRACCIÓN XXIX-M AL ARTÍCULO 73 Y REFORMADA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adiciona una fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 73. ...

I. al XXIX-L. ...

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

XXX. ...

ARTÍCULO 89. ...

I. al V. ...

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. a XX. ...

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

México, D.F., a 18 de marzo de 2004.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Dip. **Juan de Dios Castro Lozano**, Presidente.- Sen. **Sara I. Castellanos Cortés**, Secretario.- Dip. **Marcos Morales Torres**, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de abril de dos

mil cuatro.- **Vicente Fox Quesada** - Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.-
Rúbrica.

FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Aguayo, Sergio y Bruce Bagley (Comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, 2ª ed., México, 2002, 416 pp.

Aguayo, Sergio y John Bailey (Coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI Editores, México, 1997, 346 pp.

Aguayo, Sergio, *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia*, Ed. Grijalbo, México, 2001, 413 pp.

Bercovitch, Jacob, *ANZUS in crisis: Alliance Management in International Affairs*, St. Martin's Press Inc., Nueva York, 1988, 267 pp.

Bermúdez, Lilia, *Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica*, Siglo XXI Editores, 2a ed., México, 1988, 229 pp.

Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, 6ª ed., Trad. Raúl Crisafio, México, 1991, 1698 pp.

Boorstin, Daniel (comp.), *Compendio histórico de los Estados Unidos. Un recorrido por sus documentos fundamentales*, FCE, Trad. Carlos Ávila, México, 1997, 758 pp.

Buzan, Barry, *An Introduction to Strategic Studies. Military, Technology and International Relations*, MacMillan Press/International Institute for Strategic Studies, Londres, 1987, 325 pp.

Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1996, 239 pp.

Cavalla, Antonio, *Geopolítica y Seguridad Nacional en América Latina*, UNAM, México, 1979, 475 pp.

Claro, Elsa y Juan Marrero, *Ocaso de un mito. El Irangate: Historia de un escándalo*, Ed. Política, La Habana, 1989, 290 pp.

- Clausewitz, Karl von, *De la Guerra*, Ed. Labor, Trad. R.W. de Sefaro, Barcelona, 1984, 346 pp.
- Commager, Henry y William Leuchtenburg, *Breve historia de los Estados Unidos*, FCE, Trad. Odón Durán, México, 1987, 1016 pp.
- Crenshaw, Martha y John Pimlott (eds.), *Encyclopedia of World Terrorism*, Ed. M. E. Sharp. Inc., Nueva York, 1996, 256 pp.
- Crosby, Ann D., *Dilemmas in defense decision-making: Constructing Canada's role in NORAD 1958-96*, St. Martin Press Inc., Nueva York, 1998, 253 pp.
- Fernández de Castro, Rafael y Jorge I. Domínguez, *¿Socios o Adversarios? México-Estados Unidos Hoy*, Ed. Océano, México, 2001, 338 pp.
- Halperín, Tulio, *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, 10ª ed., México, 1983, 550 pp.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Ediciones Gernika S.A., México, 1994, 378 pp.
- Hoffman, Bruce, *A mano armada: Historia del terrorismo*, Ed. Espasa, Trad. Clara Morán Calvo-Sotelo, Madrid, 1999, 359 pp.
- Huntington, Samuel, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Ediciones Pardós Ibérica S.A., Trad. José Pedro Tosaus, Barcelona, 1997, 430 pp.
- Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, *Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad en las Entidades Federativas*, México, mayo de 2002. También disponible desde internet en: <http://www.icesi.org.mx/icesi-org-mx/images/pdf/Inseguridad_01.pdf> [Consultada el 3-04-2003].
- , *Segunda Encuesta Nacional sobre Inseguridad en las Entidades Federativas*, México, agosto de 2002. También disponible desde internet en: <<http://www.warebox.net/icesi-org-mx/images/pdf/Inseg02.pdf>> [Consultada el 3-04-2003].
- Katz, Friedrich, *Pancho Villa*, Tomo 2, Ediciones Era, Trad. Paloma Villegas, México, 1998, 533 pp.
- Kennedy, Paul, *Auge y caída de las grandes potencias*, Ed. Plaza y Janés, Trad. J. Ferrer Aleu, Barcelona, 1989, 812 pp.
- Kissinger, Henry, *La Diplomacia*, FCE, Trad. Mónica Utrilla, México, 1996, 920 pp.
- Lipset, Martin, *El excepcionalismo norteamericano: Una espada de dos filos*, FCE, Trad. Mónica Utrilla, México, 2000, 447 pp.
- Malcolm Baker, Jorge, *La Política Exterior de México como instrumento para la preservación de la Seguridad Nacional*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, México, 1992, 67 pp.

McSweeney, Bill, *Security, Identity and Interest. A Sociology of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, 241 pp.

Medina, Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1940-1952*. Tomo 20, *Civilismo y modernización del autoritarismo*, El Colegio de México, 1979, 205 pp.

Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, El Colegio de México, México, 1968, 273 pp.

Michel, Verónica, *La cooperación militar entre México y Estados Unidos en la década de los noventa* (Tesis para obtener el grado de Licenciada), UNAM, FCPyS, México, 2004, 209 pp.

Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Ed. Cal y Arena, México, 1991, 268 pp.

Morgenthau, Hans, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, 2ª ed., Trad. Heber W. Olivera, Buenos Aires, 1986, 730 pp.

Mochizuki, Mike (ed.), *Restructuring U.S.-Japan Relations*, Brookings Institution Press, Washington, 1997, 216 pp.

Nielsen, Jonathan M. (edit.), *Paths no taken: Speculations on American Foreign Policy and Diplomatic History, Interest, Ideals and Power*, Ed. Praeger, Connecticut, 2000, 221 pp.

Plano, Jack C., y Roy Olton, *Diccionario de Relaciones Internacionales*, Ed. Limusa, Trad. José Meza Nieto, México, 1979, 465 pp.

Rousseau, Jean Jacob, *El contrato social*, Edfad Ediciones, Trad. Enrique Azcoaga, Madrid, 1979, 208 pp.

Salazar, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy. El reto de las democracias*, Ed. Nuevo Siglo Aguilar, México, 2002, 375 pp.

Santos, Mario, *La esencia de la seguridad nacional (Reformada y aumentada)*, Centro de Estudios Superiores Navales, México, 1995, 139 pp.

Seara, Modesto, *Política Exterior de México*, Ed. Harla, 3ª ed., México, 1985, 414 pp.

Sepúlveda, César, *Derecho Internacional*, Editorial Porrúa, 17ª ed., México, 1996, 746 pp.

Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, *Reseña de la historia de los Estados Unidos*, Departamento de Estado, Washington, 407 pp.

Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and Defense Review*, Oxford University Press, Londres, 2003. También disponible desde internet en: <<http://www.sipri.org>>

Stein, Lawrence J., *The 2002 Nuclear Posture Review: A First Step in Transformation or Just a Paper Tiger?*, US Army War College, Pennsylvania, 2003, 28 pp.

Smith, Martin A., y Timmins Graham (eds.), *Uncertain Europe. Building a New European Security Order?*, Routledge Inc., Nueva York, 2001, 284 pp.

Tapia, Jorge, *El Terrorismo de Estado. La Doctrina de Seguridad Nacional en el Cono Sur*, Ed. Nueva Imagen, México, 1980, 283 pp.

Thiago Cintra, José, *Cuadernos del Diplomado en Análisis Político*, SG/CISEN/Subdirección de Desarrollo de Recursos Humanos, abril 2, 9 y 23 de 1991, México, 73 pp.

Tindall, George y David Shi, *Historia de los Estados Unidos*, TM Editores, Trad. Teresa Niño, Bogotá, 1995, 577 pp.

Torres, Blanca, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1940-1952. México en la Segunda Guerra Mundial*, Tomo 19, El Colegio de México, México, 1979, 380 pp.

Tuchman, Barbara W., *El Telegrama Zimmermann*, Ed. Grijalbo, México, 1960, 301 pp.

Varela, Helena, *La oposición dentro del PRI y el cambio político en México (1982-1992). Crisis y transformación de un régimen autoritario*, Instituto Juan March de Estudios e Investigación, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid, 1993, 391 pp.

Vázquez, Josefina, *De la rebelión de Tejas a la Guerra del 47*, Ed. Nueva Imagen, México, 1994, 192 pp.

Vega García, Clemente, *Seguridad Nacional. Concepto, Organización y Método*, Publicación Inédita, 403 pp.

Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*, FCE, Trad. José Medina Echavarría, México, 1984, 1237 pp.

Documentos Oficiales

58 Legislatura del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, "Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Seguridad Nacional, Información y Organismos de Inteligencia, y adiciona los artículos 39 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática", *Gaceta Parlamentaria*, Año IV, Núm. 807, México, lunes 6 de agosto de 2001.

-----, "Iniciativa de Ley del Sistema de Información e Inteligencia para la Seguridad Nacional, presentada por el Diputado Alberto Amador Leal, del Grupo Parlamentario del PRI", *Gaceta Parlamentaria*, Año VI, Núm. 1 139, México, miércoles 27 de noviembre de 2002.

59 Legislatura del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores, "De las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación", *Gaceta Parlamentaria*, Núm 46, Segundo Periodo Ordinario de Sesiones, México, jueves 15 de abril de 2004.

Código Penal Federal, Ed. Porrúa, México, 2000, 311 pp.

Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática, 2002, *Resumen del Comercio Exterior de México*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicas/coyuntura.asp?t=ext01&c=1138>> [Consultado el 15-01-2003].

Instituto Nacional de Migración, *Estadísticas Migratorias 2002*, México, enero de 2003. También disponible desde internet en: <<http://www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/02/registro.mht>> [Consultado el 14-03-2003].

-----, *Estadísticas Migratorias 2003*, México, enero de 2004. También disponible desde internet en: <<http://www.inami.gob.mx/paginas/estadisticas/enedic03/registro.mht>> [Consultado el 7-04-2004].

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Ed. Pac., México, 2004.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. Sista, 4ª ed., México, 2003.

Organización de la Conferencia Islámica, diciembre de 1997, *Declaración de Teherán. Sesión de la Dignidad, el Diálogo y la Participación*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.oic-oci.org/english/is/8/8th/-is-summits.htm#>> [Consultado el 16-03-2003].

Organización de Estados Americanos, 19 de septiembre de 2001, *Convocatoria a la vigésima cuarta reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de órgano de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <http://www.oas.org/OASpage/crisis/res797_es.htm> [Consultado el 14-10-2002].

Organización de las Naciones Unidas, 9 de diciembre de 1999, *Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.un.org/spanish/terrorism/tratados/ares54109.pdf>> [Consultado el 7-03-2003].

-----, Asamblea General, 18 de septiembre de 2001, *Resolución 56/1. Condena de los ataques terroristas perpetrados en los Estados Unidos de América*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.un.org/spanish/terrorismo/ag/ares561.pdf>> [Consultado el 21-10-2001].

-----, 13 de febrero de 2002, *Resolución 56/160. Derechos Humanos y Terrorismo*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/487/45/PDF/N0148745.pdf?OpenElement>> [Consultado el 24-02-2003].

-----, Consejo de Seguridad, agosto de 1990, *Resolución 660*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc90/660.pdf>> [Consultado el 5-07-2003].

-----, 12 de septiembre de 2001, *Resolución 1368. Condenando los ataques terroristas que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington, D.C. y Pennsylvania, Estados Unidos de América*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.un.org/spanish/terrorismo/cs/sres1368.pdf>> [Consultado el 21-10-2001].

-----, 8 de noviembre de 2002, *Resolución 1441. La situación entre Irak y Kuwait*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <<http://ods-ods-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/682/29/PDF/N0268229.pdf?OpenElement>> [Consultado el 8-01-2003].

-----, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Fecha desconocida, *Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convención.html#final> [Consultado el 3-04-2003].

-----, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los objetivos de desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Nueva York, 2002. Disponible desde internet en: <<http://hdr.undp.org/reports/global/2003espanol/pdf/hdr03-sp-HDI.pdf>> [Consultado el 10-11-2003].

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1980.

-----, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, mayo de 1983.

-----, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, mayo de 1989.

-----, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, abril de 1995.

-----, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2001.

-----, Presidencia de la República, "Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", *Diario Oficial de la Federación*, México, miércoles 7 de diciembre de 1988.

-----, "Acuerdo por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional", *Diario Oficial de la Federación*, México, lunes 8 de enero de 2001.

-----, "Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional", *Diario Oficial de la Federación*, México, miércoles 2 de abril de 2003.

-----, Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se reforma la Fracción X del Artículo 89 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" *Diario Oficial de la Federación*, México, miércoles 11 de mayo de 1988.

-----, "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación", *Diario Oficial de la Federación*, México, lunes 13 de febrero de 1989.

-----, "Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o., y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, México, martes 14 de agosto de 2001.

-----, "Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", *Diario Oficial de la Federación*, México, miércoles 11 de junio de 2003.

-----, "Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, México, lunes 5 de abril de 2004.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (texto oficial)*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 1994, 1218 pp.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Sociedad para la Prosperidad. Reporte a los Presidentes Vicente Fox y George W. Bush*, 22 de marzo de 2002, 14 pp.

The White House, *US National Security Strategy*, US Government Printing Office, Washington, D.C., 1991.

-----, *US National Security Strategy for Engagement and Enlargement*, US Government Printing Office, Washington, D.C., 1995.

-----, *US National Security Strategy for the New Century*, US Government Printing Office, Washington, D.C., 1999.

-----, *The National Security Strategy of the United States of America*, US Government Printing Office, Washington, D.C., septiembre de 2002.

Unión Europea, 28 de diciembre de 2001, "Posición Común del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la Aplicación de Medidas Específicas de la Lucha contra el Terrorismo", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, [documento en línea] Disponible desde internet en: <http://europa.eu.int/eur_lex/pr/es/oj/dat/2001/1_344/1_34420011228es00930096.pdf> [Consultado el 9-10-2002].

HEMEROGRAFÍA**Revistas**

Alfaro, Alfonso, "Del acuerdo tácito a la relación abierta", *Foreign Affairs en Español*, primavera de 2002, Vol. 2, Núm. 1, ITAM, México, pp. 144-164.

Andreas, Peter, "La redefinición de las fronteras estadounidenses", *Foreign Affairs en Español*, Primavera de 2002, Vol. 2, Núm. 1, ITAM, México, pp. 165-175.

Arroyo, Luis F., "La actuación conjunta en los ejércitos del 2000", *Revista Española de Defensa*, Ministerio de Defensa de España, Madrid, Año 12, Núm. 36, junio de 1999, pp. 214-226.

Bárcena, Martha, "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero/SRE, Núm. 59, febrero de 2000, México, pp. 9-31.

-----, "La evolución del sistema de seguridad colectiva de la ONU", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero/SRE, Núm. 65, febrero 2002, México, pp. 65-81.

Benítez, Raúl, "Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990", *Revista de Administración Pública*, Núm. 98, INAP, México, 1998, pp. 57-78.

Brzezinski, Zbigniew, "América's New Geostrategy", *Foreign Affairs*, Vol. 66, Núm. 4, *Council on Foreign Relations*, Nueva York, primavera de 1988, pp. 680-699.

Cartagena, Severino, "El Binomio Seguridad-Desarrollo hoy. Hacia un Concepto Contemporáneo de Seguridad Nacional", *Revista de Administración Pública*, Núm. 98, INAP, México, 1998, pp. 117-131.

Curzio, Leonardo, "La Seguridad Nacional en México: Balance y Perspectivas", *Revista de Administración Pública*, Núm. 98, INAP, México, 1998, pp. 9-29.

Eguizábal, Cristina, "Unipolaridades", *Foreign Affairs en Español*, abril-junio 2003, Vol. 3, Núm. 2, ITAM, México, pp. 23-30.

Fernández de Castro, Rafael, "Entre la excepción y el compromiso: Bush ante América Latina", *Foreign Affairs en Español*, otoño-invierno 2001, Vol. 1, Núm. 3, ITAM, México, pp. 56-60.

Garduño, Guillermo, "Estados Unidos de América, de la Seguridad a la Incertidumbre", *Revista de Administración Pública*, Núm. 98, INAP, México, 1998, pp. 79-100.

Gil, José, "Las instalaciones estratégicas, desprotegidas", *Proceso*, Núm. 1302, 14 de octubre de 2001, pp. 22-27.

Grayson, George, "Mexico's Forgotten Southern Border: Does Mexico practice at home what it preaches abroad?", en *Backgrounder*, julio de 2002, Vol. 1, *Center for Immigration Studies*, Washington, pp. 1-10.

Gutiérrez, Alejandro, "Frontera del sur: El sueño roto", *Proceso*, Núm. 1345, 11 de agosto de 2002, pp. 37-44.

Hernández, Gonzalo; Gustavo Merino y Erika Rascón, *Cuaderno de Desarrollo Humano*, Núm. 7, Secretaría de Desarrollo Social, Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, México, julio de 2003. También disponible desde internet en: <<http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectivas/cuaderno/Cuad7.pdf>> [Consultado el 14-09-2003]

Hristoulas, Athanasios, "Paz, Estabilidad y Prosperidad: El Nuevo Orden Mundial en los Últimos Diez Años", *Revista de Administración Pública*, Núm. 98, INAP, México, 1998, pp. 45-55.

Huntington, Samuel P., "Coping with the Lippmann Gap", *Foreign Affairs*, Vol. 66, Núm. 3, *Council of Foreign Relations*, Nueva York, 1988, pp. 453-477.

-----, "The U.S.-Decline or Renewal?", *Foreign Affairs*, Vol. 67, Núm. 2, *Council of Foreign Relations*, Nueva York, invierno 1988-1989, pp. 76-96.

INAP, *Seguridad Nacional y opinión pública. Selección de encuestas de opinión pública sobre temas de las agendas estratégica y de riesgos para la seguridad nacional 1994-2000*, México, 2000, 115 pp.

Kaplan, Marcos, "La internacionalización del narcotráfico latinoamericano y Estados Unidos", *Relaciones Internacionales*, Núm. 57, enero-marzo de 1993, FCPyS, UNAM, México, pp. 75-86.

Krepon, Michael, "Perdidos en el espacio o la nueva carrera armamentista", *Foreign Affairs en Español*, ITAM, México, verano 2001, Vol. 1, Núm. 2, pp. 21-30.

Márquez, Ricardo, "Esferas de Seguridad y Linderos del Corazón de las Tinieblas", *Revista de Administración Pública*, Núm. 98, INAP, 1998, México, pp. 31-43.

Meyer, Lorenzo, "La democratización del PRI: ¿misión imposible?", *Revista Nexos*, Vol. 11, Núm. 126, junio de 1988, México, pp. 25-33.

Molinar Horcasitas, Juan, "Crónica del día en que el sistema se cayó-calló", *El Cotidiano*, Núm. 25, septiembre-octubre de 1988, pp. 3-8.

Montera, Carlos, "El conflicto de las Islas Malvinas: su papel en la política exterior argentina y en el contexto mundial", *Estudios Internacionales*, Núm. 60, octubre-diciembre de 1982, Santiago de Chile, pp. 361-409.

Paterson, Kent, "Cooperación más estrecha en materia de seguridad entre México y Estados Unidos", en *Borderlines*, diciembre de 2001, Vol. 9, Núm. 11, *Interhemispheric Resource Center*, Albuquerque, pp. 1-5.

Pereyra, Carlos, "La dimensión nacional", *Revista Nexos*, Núm. 44, agosto de 1981, México, pp. 13-21.

Piñeyro, José Luis, "El narcotráfico y la seguridad nacional de México: Cambios, críticas y propuestas" *Revista de Administración Pública*, Núm. 98, INAP, México, 1998, p. 101-115.

Reyes, José, "El manual de los topes de la Sedena", *Revista Contralínea*, Núm. 18, septiembre de 2003, México, pp. 16-25.

Rice, Condoleezza, "La promoción del interés nacional", *Foreign Affairs en Español*, ITAM, México, Vol. 1, Núm. 1, primavera de 2001, pp. 127-146.

Sepúlveda, Bernardo, "Terrorismo, seguridad nacional y seguridad colectiva", *Este País*, Núm. 131, febrero de 2002, México, pp. 2-11.

Sepúlveda, César, "Reflexiones sobre la Alianza para el Progreso", *Foro Internacional*, Vol. 8, Núm. 1, Julio-septiembre 1967, México, pp. 68-79.

Valero, Ricardo, "La búsqueda de la pacificación en Centroamérica", *Foro Internacional*, Vol. 26, Núm. 102, octubre-diciembre de 1985, México, pp. 125-156.

Vélez Quero, Silvia, "Narcotráfico y los retos a la soberanía", *Relaciones Internacionales*, Núm. 72, octubre-diciembre de 1996, FCPyS, UNAM, México, pp. 77-86.

Villanueva, Miriam, "La seguridad humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global?", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero/SRE, Núm. 59, México, febrero de 2000, pp. 106-130.

Weintraub, Sidney, "Las posibilidades del libre comercio hemisférico", *Foreign Affairs en Español*, ITAM, México, otoño-invierno de 2001, Vol. 1, Núm. 3, pp. 61-66.

Periódicos

Acosta, Nelly, "Ciberterrorismo", *El Universal*, lunes 27 de enero de 2003, Año 87, Núm. 31 141, México, p. B7.

AFP, "La mayor cacería de toda la historia", *Reforma*, martes 2 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2850, México, p. 26A.

-----, "Rubrica Bush ley patriótica", *Reforma*, sábado 27 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2 875, México, p. 27A.

-----, "Prueba cohete interceptor. Busca EU acelerar escudo antimisiles", *Reforma*, sábado 15 de junio de 2002, Año 9, Núm. 3 105, México, p. 22A.

-----, "Cuestiona Carter a Congreso de EU", *Reforma*, sábado 12 de octubre de 2002, Año 9, Núm. 3 224, México, p. 24A.

-----, "Reactiva Norcorea su programa nuclear", *Reforma*, jueves 12 de diciembre de 2002, Año 10, Núm. 3 285, México, p. 30A.

-----, "Advierten que EU iría solo a la guerra", *Reforma*, sábado 18 de enero de 2003, Año, 10, Núm. 3 321, México, p. 23A.

-----, "Divide a Europa el apoyo a EU vs. Irak", *Reforma*, jueves 30 de enero de 2003, Año 10, Núm. 3 333, México, p. 2A.

-----, "Perderá EU credibilidad si no hay guerra: Kissinger", *El Universal*, martes 11 de febrero de 2003, Año 87, Núm. 31 156, México, p. A2.

AFP/AP/Reuters, "Firman Bush y Putin tratado histórico", *Reforma*, sábado 25 de mayo de 2002, Año 9, Núm. 3 084, México, p. 29A.

AFP/DPA/Reuters, "Da la ONU a Saddam su última oportunidad", *Reforma*, sábado 9 de noviembre de 2002, Año 9, Núm. 3 252, México, p. 17A.

Aguiayo, Sergio, "Los costos de la evasión", *Reforma*, miércoles 18 de julio de 2001, Año 8, Núm. 2774, México, p. 19A.

-----, "Un balance", *Reforma*, miércoles 11 de septiembre de 2002, Año 9, Núm. 3 193, México, p. 26A.

Aguiar Camín, Héctor, "La última trinchera", *La Jornada*, lunes 24 de febrero de 1997, Año 13, Núm. 4 479, México, p. 14.

Alegre, Luis, "Refuerza el INM vigilancia de ilegales en frontera sur", *Reforma*, viernes 5 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2853, México, p. 6A.

-----, "Moderniza INM control migratorio", *Reforma*, sábado 10 de noviembre de 2001, Año 8, Núm. 2 889, México, p. 13A.

-----, "Bajo la sombra militar de EU", *Reforma*, 29 de septiembre de 2002, Año 9, Núm. 3211, México, p. 4A.

-----, "Buscan combatir crimen organizado", *Reforma*, sábado 12 de octubre de 2002, Año 9, Núm. 3224, México, p. 12A.

-----, "Intensifican la seguridad en México", *Reforma*, martes 18 de marzo de 2003, Año 10, Núm. 3 380, México, p. 3A.

AP, AFP y Reuters, "La batalla mediática", *Reforma*, lunes 8 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2 856, México, p. 20A.

AP/Reuters, "Da Congreso poderes a Bush", *Reforma*, sábado 15 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 833, México, p. 1A.

- Armendáriz, Alberto, "Un informe comprometedor", *Reforma*, jueves 11 de septiembre de 2003, Año, 10, Núm. 3 557, México, p. 24A.
- Arvizu, Juan, "Combate a la delincuencia, prioridad: Aguilar Zinser", *El Universal*, domingo 20 de enero de 2002, Año 86, Núm 30 769, México, p. 8.
- Avilés, Carlos y Francisco Gómez, "Robo con violencia, 3 de cada 4 delitos" *El Universal*, martes 23 de abril de 2002, Año 86, Núm. 30 862, México, p. A5.
- Aziz-Nassif, Alberto, "Mucho cuidado con el tejano más popular", *El Universal*, martes 12 de noviembre de 2002, Año 87, Núm. 31 065, México, p. A21.
- Aznárez, Juan Jesús, "Estados Unidos no aprecia suficiente nuestra condición de socios", *El País*, jueves 29 de agosto de 2002, [publicación en línea] Disponible desde internet en: <http://www.elpais.es/articulo.html?d_date=20020829&xref=20020829_type> [Consultada el 15-01-2003].
- Barajas, Abel, "Aventaja Fox guerra a narco", *Reforma*, sábado 30 de marzo de 2002, Año 9, Núm. 3028, México, p. 4A.
- Barajas, Abel, "Apoya Corte mexicana realizar juicios orales", *Reforma*, sábado 30 de noviembre de 2002, Año 10, Núm. 3 273, México, p. 1A.
- Beck, Ulrich, "El silencio de las palabras", *El País*, domingo 16 de diciembre de 2001, [publicación en línea] Disponible desde internet en: <http://www.elpais.es/articulo.html?d_date=20011216&xref=20011612_type> [Consultada el 4-09-2002].
- Benavides, Carlos y José Luis Ruiz, "Correspondencia, pide Fox a EU", *El Universal*, viernes 7 de septiembre de 2001, Año 85, Núm. 30 634, México, p. A1.
- Benavides, Carlos, "Había divergencias, acepta Aguilar Zinser", *El Universal*, jueves 10 de enero de 2002, Año 86, Núm. 30 759, México, p. A10.
- Bugarín, Inder, "Una guerra rentable", *Reforma*, sábado 6 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2 854, México, p. 23A.
- , "Estados Unidos y la Unión Europea. Abismo Militar", *Reforma*, sábado 20 de abril de 2002, Año 9, Núm. 3 049, México, p. 22A.
- Butterfield, Fox, "Golpea al narco la guerra antiterrorista", *Reforma*, sábado 29 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 847, México, p. 8A. Artículo originalmente publicado en el *New York Times*.
- Carreño, José, "Ganó George W. Bush en Florida", *El Universal*, lunes 27 de noviembre de 2000, Año 85, Núm. 30 535, México, p. A1.
- , "Será una guerra sucia, advierte EU", *El Universal*, lunes 17 de septiembre de 2001, Año 86, Núm. 30 644, México, p. A1.

-----, "Advierte Bush más guerra", *El Universal*, miércoles 30 de enero de 2002, Año 86, Núm. 30 779, México, p. A1.

-----, "Bush desecha pacto de Kyoto", *El Universal*, 15 de febrero de 2002, Año 86, Núm. 30795, México, p. A24.

-----, "Formaliza EU la creación del Comando Militar de Defensa", *El Universal*, jueves 18 de abril de 2002, Año 86, Núm. 30 857, México, p. A1.

-----, "Se retira México del Tratado de Río", *El Universal*, sábado 7 de septiembre de 2002, Año 86, Núm.30 999, México, p. A6.

-----, "Reta Bush a la ONU", *El Universal*, viernes 13 de septiembre de 2002, Año 86, Núm. 31005, México, p. A2.

-----, "Otorgan más tiempo a los inspectores en Irak", *El Universal*, martes 28 de enero de 2003, Año 87. Núm. 31142, México, p. A1.

-----, "Irak 20 años después", *El Universal*, sábado 8 de marzo de 2003, Año 87, Núm. 31 181, México, p. A21.

-----, "Acusa el Congreso a Bush y secretarios de mentir 237 veces", *El Universal*, domingo 21 de marzo de 2004, Año 88, Núm. 31 560, México, p. A2.

Carrillo, Laura, "Califica OCDE a México de líder en desigualdad", *Reforma*, sábado 28 de septiembre de 2002, Año 9, Núm. 3 210, México, p. 20A.

Cox News Service, *The New York Times*, Reuters y AFP, "En pie de guerra", *Reforma*, miércoles 12 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 830, México, p. 20A.

Departamento de Investigación de Grupo Reforma, "Piden posición neutral de México en conflicto", *Reforma*, sábado 22 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 840, México, p. 4A.

Domínguez, Miguel, "Tiene frontera norte seguridad desigual", *Reforma*, domingo 14 de abril de 2002, Año 9, Núm. 3 043, México, p. 10A.

EFE, ANSA, "Cierran Escuela de las Américas", *El Universal*, miércoles 13 de diciembre de 2000, Año 85, Núm. 30 551, México, p. A1.

EFE, "Previene Bush ataque: crea gobierno secreto", *Reforma*, sábado 2 de marzo de 2002, Año 9, Núm. 3 000, p. México, 29A.

-----, "Advierten mayor déficit fiscal en EU", *Reforma*, 25 de agosto de 2003, Año 10, Núm. 3540, México, p. 21A.

Enciso, Angélica, "Crece violación a derechos humanos de indocumentados", *La Jornada*, domingo 18 de junio de 2000, Año 16, Núm. 5 674, México, p. 3.

Fuentes, Víctor y Daniel Millán, "Cuestiona ONU Poder Judicial", *Reforma*, martes 9 de abril de 2002, Año 9, Núm., 3 038, México, p. 4A.

García, Ariadna, "Prevé México oponerse al plan de EU", *El Universal*, lunes 26 de agosto de 2002, Año 86, núm. 30 987, México, p. A15.

González, Maribel, "Rinden homenaje a víctimas de ataques con rezos y lágrimas", *Reforma*, sábado 15 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 833, México, p. 2A.

—————, "Prende en EU el patriotismo", *Reforma*, domingo 16 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 834, México, p. 2A.

—————, "Excluye Lugar a México", *Reforma*, sábado 4 de enero de 2003, Año 10, Núm. 3 307, México, p. 17A.

—————, "Anuncia Bush entrega de pruebas contra Irak", *Reforma*, miércoles 29 de enero de 2003, Año 10, Núm. 3 332, México, p. 22A.

González, Miguel, "El Pentágono adjudica a Lockheed Martin el mayor contrato militar de la historia", *El País*, sábado 27 de octubre de 2001, [publicación en línea] Disponible desde internet en: <<http://www.elpais.es/articulo.html?d-date=&xref=20011027elpepieco-2&type0>> [Consultada el 15-01-2003].

González, Roxana, "Diez años de la Tormenta del Desierto", *El Financiero*, Sección Internacional, miércoles 17 de enero de 2001, México, p. 31.

Irizar, Guadalupe, "Ubican 7 grupos guerrilleros", *Reforma*, sábado 21 de julio de 2001, Año 8, Núm. 2 777, México, p. 8A.

Lelo de Larrea, Alejandro, "Remoto un pacto para legalizar migrantes: EU", *El Universal*, domingo 19 de mayo de 2002, Año 86, Núm. 30 888, México, p. A1.

Lozano, Genaro, "Un vistazo al parto del siglo", *Reforma*, domingo 16 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 834, México, p. 4A.

—————, "El nuevo poder de Ridge", *Reforma*, sábado 13 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2861, México, p. 30A.

Martínez, Tomás, "Las únicas dos orillas del mundo", *Reforma*, viernes 5 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2 853, México, p. 29A.

Medellín, Jorge, "Marina ignora al Senado", *El Universal*, viernes 16 de febrero de 2002, Año 86, Núm. 30 795, México, p. A2.

Milloy Ross, E., "Pemexgate, elemento central en la pugna Fox-PRI", *El Universal*, martes 2 de julio de 2002, Año 86, Núm. 30 932, México, p. A7.

Morita, Martín, "Refuerzan la seguridad en la frontera sur", *Reforma*, lunes 3 de marzo de 2003, Año

10, Núm. 3365, México, p. 5A.

Notimex, "Condena y festejo árabe", *Reforma*, miércoles 12 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2830, México, p. 27A.

-----, "Narcotráfico, el principal flagelo para la seguridad", *El Universal*, miércoles 14 de agosto de 2002, Año 86, Núm. 30 975, México, p. A13.

-----, "Narco, migración y seguridad fronteriza, temas de la binacional", *El Universal*, lunes 25 de noviembre de 2002, Año 87, Núm. 31 078, México, p. A6.

-----, "Lanza George Bush anzuelo migratorio", *Reforma*, viernes 21 de febrero de 2003, Año 10, Núm. 3 355, México, p. 2A.

Núñez, Ernesto, "Valora EU a sus amigos en la adversidad.- Garza", *Reforma*, sábado 22 de febrero de 2003, Año 10, Núm. 3 356, México, p. 1A.

Ochoa, Jorge, "Abismal desigualdad, denuncian", *El Universal*, miércoles 11 de julio de 2001, Año 85, Núm. 30 576, México, p. A11.

Otero, Silvia, "Severos golpes al narcotráfico", *El Universal*, sábado 6 de septiembre de 2003, Año 87, Núm. 31363, México, p. A17.

Pear, Robert, "Aprueba Senado de EU más restricciones migratorias", *El Universal*, viernes 19 de abril de 2002, Año 86, Núm. 30 858, México, p. A14.

Pineda, Octavio, "Llama Uribe a una ofensiva final", *Reforma*, sábado 1 de febrero de 2003, Año 10, Núm. 3 335, México, p. 28A.

Pino, Javier del, "Ni humor ni publicidad", *Reforma*, miércoles 19 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 837, México, p. 27A.

Ramos, Jorge, "Asigna PGR a la Fiscalía del Pasado 12 MP", *El Universal*, viernes 28 de diciembre de 2003, Año 88, Núm. 31 476, México, p. A20.

Redacción de Grupo Reforma, "Inicia EU ofensiva", *Reforma*, lunes 8 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2 856, México, p. 1A.

Reuters, "Amenaza Al Qaida con extenderse", *Reforma*, sábado 30 de noviembre de 2002, Año 10, Núm. 3 273, México, p. 23A.

-----, "Siguen débiles fronteras de EEUU con México y Canadá: Agentes", *Reforma*, jueves 30 de enero de 2003, Año 10, Núm. 3 333, México, p. 21A.

Rostrup, Morten, "La guerra injusta", *El Universal*, lunes 8 de noviembre de 2002, Año 87, Núm. 31064, México, p. A2.

- Ruiz Harrell, Rafael, "Impunidad", *Reforma*, lunes 23 de junio de 2003, Año 10, Núm. 3 477, México, p. 11A.
- Sanger, David E., y Frank Bruni, "Bush pretende revocar decretos de Bill Clinton", *El Universal*, domingo 14 de enero de 2001, Año 85, Núm. 30 583, México, p. A2. Artículo originalmente publicado en el *New York Times*.
- Sefchovich, Sara, "Estados Unidos: ¿agredidos o agresores?", *El Universal*, jueves 17 de octubre de 2002, Año 86, Núm. 31 039, México, p. A26.
- Sevilla, Ramón, "Estanca a la Armada bajo presupuesto", *Reforma*, sábado 4 de mayo de 2002, Año 9, Núm. 3 063, México, p. 6A.
- Sontag, Susan, "Batallas reales, metáforas vacías", *El Universal*, miércoles 11 de septiembre de 2002, Año 86, Núm. 31 003, México, p. A12.
- Steffan, Heinz, "Buscando un pretexto", *El Universal*, sábado 25 de enero de 2003, Año 87, Núm. 31139, México, p. A24.
- Torre, Wilfred, "El luto del amigo", *Reforma*, Miércoles 12 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 830, México, p. 31A.
- Torres, Mario, "Inicia juicio de extradición al ex director del Renave", *El Universal*, miércoles 11 de octubre de 2000, Año 85, Núm. 30 303, México, p. A1.
- Vega, Margarita, "Establecen México y Estados Unidos plan fronterizo de salud", *Reforma*, martes 16 de octubre de 2001, Año 8, Núm. 2 464, México, p. 8A.
- Venegas, Juan, "Desaparece el INCD y se crea la fiscalía especial contra el narco", *La Jornada*, viernes 2 de mayo de 1997, Año 13, Núm. 4 545, México, p. 2.
- Vicenteño, David, Luis Alegre, et. al., "Declara México alerta en zonas estratégicas", *Reforma*, miércoles 12 de septiembre de 2001, Año 8, Núm. 2 830, México, p. 30A.
- Zakaria, Fareed, "La humillación de Powell", *El Universal*, viernes 26 de abril de 2002, Año 86, Núm. 30 865, México, p. A26. Artículo originalmente publicado en *Newsweek Magazine*.
- Zamora, Ricardo, "Se usan en DF 800 kg de coca", *Reforma*, sábado 4 de enero de 2003, Año 10, Núm. 3 307, México, p. 1A.
- Zárate, Arturo, "Vicente Fox, satisfecho con la labor de Aguilar Zinser", *El Universal*, martes 15 de enero de 2002, Año 86, Núm. 30 764, México, p. A5.
- Zugayde, Patricia, "Ciudadaniza PGR la estrategia anticrimen", *El Universal*, viernes 19 de abril de 2002, Año 86, Núm. 30 858, México, p. A4.

MEDIOS ELECTRÓNICOS (INTERNET)

- www.acq.osd.mil/bmdo (Agencia de Defensa de Misiles de los Estados Unidos)
- www.airforces.forces.gc/ca (Comando Aéreo Canadiense adscrito al NORAD)
- www.australianpolitics.com (Temas de política australiana)
- www.cnn.espanol.com (CNN en español)
- www.cicad.oas.org (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas)
- www.cicte.oas.org (Comité Interamericano contra el Terrorismo)
- www.cisen.gob.mx (Centro de Investigación y Seguridad Nacional)
- www.defenselink.mil (Departamento de Defensa de los Estados Unidos)
- www.elpais.es (Periódico El País)
- www.europa.eu.int (Unión Europea)
- www.greenpeace.es (Greenpeace España)
- www.icesi.org.mx (Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, A.C.)
- www.imf.org (Fondo Monetario Internacional)
- www.inami.gob.mx (Instituto Nacional de Migración)
- www.nato.int (Organización del Tratado del Atlántico Norte)
- www.newamericancentury.org (Organización Nuevo Siglo Americano)
- www.norad.mil (Comando para la Defensa Aeroespacial de Norteamérica)
- www.oas.org (Organización de los Estados Americanos)
- www.oic-oci.org (Organización de la Conferencia Islámica)
- www.osce.org (Organización para la Seguridad y Cooperación Europea)
- www.pgr.gob.mx (Procuraduría General de la República)
- www.sedesol.gob.mx (Secretaría de Desarrollo Social)
- www.sre.gob.mx (Secretaría de Relaciones Exteriores)
- www.un.org (Organización de las Naciones Unidas)
- www.undp.org (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)
- www.unodc.org (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen)
- www.usinfo.state.gov (Oficina de Prensa del Departamento de Estado)