

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos
y su impacto en la seguridad nacional de México**

Tesis que para obtener el grado de
Licenciado en Relaciones Internacionales

Presenta:

Angel Armando Rodríguez Luna

Director: Dr. José Luis Orozco Alcántar

Ciudad Universitaria, México, D. F., Junio 2004.



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.

Agradecimientos

La conclusión de esta etapa en mi formación académica es susceptible de muchos y muy diversos agradecimientos.

Si bien es cierto que en primera instancia éste es un logro personal, también es cierto que no lo habría logrado sin el invaluable apoyo de mis padres, Raquel Luna y Angel Rodríguez, quienes me brindaron su ayuda moral, emocional, económica y con ello la estabilidad personal, psicológica e intelectual para alcanzar el objetivo de desarrollar mis capacidades profesionales. Para ellos mi primer y más grande reconocimiento y agradecimiento. A Karla Yuzel por darme la oportunidad de conocerla y amarla, así como de compartir conmigo su sensibilidad, su inteligencia y su libertad. Con ella aprendí a equilibrar esas tres características del ser humano.

Por otro lado, mi decisión de ingresar a la Universidad Nacional Autónoma de México y en particular a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales fue tomada en el momento preciso para que pudiera vivir intensamente la experiencia de desarrollar habilidades y conocimientos en sus instalaciones. Sin duda fue la mejor decisión porque no solamente ingresé a una universidad, sino al proyecto cultural más importante del país, con lo cual, mi formación como internacionalista se nutrió de la historia y la vocación humanista de esta gran e importante universidad. Para la UNAM mi permanente agradecimiento.

Durante mi paso por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales conocí a profesores que han sido importantes para mí tanto en profesional como en lo personal. Con el riesgo de olvidar a alguien, comienzo por orden cronológico este reconocimiento: al Profesor Carlos Angeles Lozano por ayudarme a entender al ente social que somos y la importancia de desarrollar esa capacidad; a la Maestra Luz Elena Espinoza Padierna por hacerme comprender la importancia de la teoría y la metodología en las ciencias sociales más allá de formalismos científicistas; al Dr. Alfredo Romero Castilla por compartir sus conocimientos y sus experiencias así como de brindarme su amistad; al Maestro Sergio Colmenero por ayudarme a

descubrir mis capacidades y mis limitaciones metodológicas y analíticas; a la Dra. María Cristina Rosas por enseñarme el valor de la disciplina y del alto rendimiento así como por ampliar mi perspectiva de las relaciones internacionales; al Dr. Ricardo Méndez Silva por enseñarme a entender y a pulir el equilibrio entre ser concreto, sustancioso y analítico al abordar un objeto de estudio; a la Maestra Silvia Vélez Quero por sus valiosas aportaciones a este trabajo que sin duda lo hicieron más consistente; al Dr. José Luis Orozco Alcántar por permitirme aprender un poco de su lucidez y brillantez así como de su extraordinario don de gente.

Todos y cada uno de ellos me enseñaron a valorar y querer a la Facultad y a la Universidad, al mismo tiempo que comprendí la responsabilidad social, nacional e internacional, que implica ser alumno y egresado de la Máxima Casa de Estudios.

INDICE

Agradecimientos	i
Introduccion	1
Capitulo 1	
Concepto y practica de la seguridad nacional en Estados Unidos	4
Bases historicas	4
Bases contemporaneas	16
Capitulo 2	
Concepto y practica de la seguridad nacional en Mexico	26
Bases historicas	26
Bases contemporaneas	41
Capitulo 3	
Diferencias y convergencias en materia de seguridad nacional entre Mexico y Estados Unidos en la decada de los años noventa	54
3.1 La posguerra fria	54
3.2 Las principales amenazas a la seguridad nacional para Mexico	56
3.3 Las principales amenazas a la seguridad nacional para Estados Unidos	68
Capitulo 4	
El Departamento de Seguridad del Territorio Nacional <i>Department of Homeland Security</i>	79
4.1 Estructura y competencias	80
4.2 Alcances juridicos	84
4.3 Alcances politicos	88
Capitulo 5	
Esquema de seguridad nacional en México	92
Capitulo 6	
La nueva estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos y sus implicaciones para la seguridad nacional de Mexico	110

Capítulo 7	
Conclusiones	128
Bibliografía	137
Documentos Oficiales	140
Hemerografía	141
Bibliografía de Internet	142

Introducción

El presente trabajo de investigación pretende identificar los objetivos de la actual estrategia de seguridad de Estados Unidos tanto en el ámbito interno como internacional. Ambas estrategias, conocidas como *National Strategy for Homeland Security* y *The National Security Strategy of the United States of America*, serán el objeto de revisión en este trabajo. La razón de ello es determinar el impacto en la seguridad nacional de México así como el papel que este país va a jugar dentro de ambas estrategias.

Más allá de actualidades y contemporaneidades nacionales e internacionales, la discusión sobre la seguridad nacional de México no puede estar libre de la relación con Estados Unidos y de hecho este trabajo parte de la premisa que es importante comprender a ambos países en sus raíces políticas, sociales y filosóficas para despojarnos de prejuicios y visiones exacerbadas por racismos y nacionalismos sobre uno y otro país. La importancia de lo anterior radica en que una vez despojándonos de esas visiones falsas se puede determinar hasta qué grado y en qué áreas de la vida nacional EEUU ha dejado de ser, y en qué otras, sigue siendo una amenaza para la seguridad nacional de México. Es importante pues, alejarse de visiones absolutistas de la relación bilateral en materia de seguridad nacional.

Por otro lado, una revisión histórica de la formación política y social de ambos países desde la perspectiva de la seguridad nacional, sin caer en una posición historicista, permite establecer condiciones endógenas y exógenas que han vinculado los intereses nacionales de México con los de EEUU y viceversa, así como la divergencia de esos intereses en términos geopolíticos y geoeconómicos. Estas dos perspectivas serán una constante durante el trabajo de investigación en función de las características de la política de seguridad nacional de EEUU.

Si hay una palabra que pueda identificar el desarrollo de esta tesis esa sería la continuidad. En efecto, la continuidad del proyecto nacional republicano tiene una influencia directa en el pensamiento estratégico estadounidense, lo cual se

desarrollará en el capítulo 1º. En el caso de México se hará lo propio en el capítulo 2º, en donde destaca exactamente lo contrario, es decir, la falta de continuidad en el proyecto nacional e incluso cambios de dirección al mismo en función de factores endógenos de orden político, económico, social e ideológico. Se identificarán asimismo las fuentes ideológicas, políticas y jurídicas del pensamiento mexicano en materia de seguridad nacional.

De hecho, los dos primeros capítulos nos permiten conocer la formulación conceptual de la seguridad nacional en EEUU y en México alejándonos por tanto, de construcciones teóricas abstractas y resbaladizas que a poco o nada nos llevarían de acuerdo a los fines académicos de este trabajo, los que consisten en determinar cuáles son las amenazas a la seguridad nacional de México y cuáles los intereses en peligro a partir de la elaboración estratégica de seguridad nacional estadounidense.

El capítulo 3º lo oriento a determinar los ámbitos en dónde ambos países identifican amenazas comunes a su seguridad nacional a partir de cambios en sus políticas interna y exterior durante la década de los noventa. Esto implica establecer el desarrollo de las elites políticas nacionales dentro de México y EEUU, así como las orientaciones en su política económica principalmente en el caso del primero y las orientaciones doctrinarias y estratégicas en materia de seguridad nacional en el caso del segundo.

Sin duda, esta es la década en donde inician las redefiniciones en todos los ámbitos de las relaciones internacionales. Mientras en el mundo se comenzó a debatir sobre los grandes conceptos de la ciencia política y la sociología como Estado, Soberanía y Nación, frente a los más recientes y propios de las relaciones internacionales como interdependencia, regionalismo y globalización, en México se trataron estos temas a la luz de la relación con EEUU y de la entonces posible firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sobre si era o no la única opción de México para ingresar, una vez más, a la modernidad que imponía el inicio de la década de los noventa se ha discutido mucho, sin embargo, poco se discutieron esos conceptos y ese tema a partir de perspectivas estratégicas y

geopolíticas con su consecuente impacto en la seguridad nacional de México y a la luz del proceso histórico que ha vivido el país.

Lo anterior se refleja en la vocación reactiva de México frente a los retos y las amenazas del entorno internacional y particularmente en cuanto a la relación con EEUU, lo cual abordo en los capítulos 4º y 5º que tratan sobre los esquemas de seguridad de ambos países. En estos apartados se hace evidente el nivel de cooperación y además se perfila la orientación de las estrategias de seguridad de EEUU y el papel de México en ellas.

En el capítulo 6º, explico los objetivos estratégicos, geopolíticos y geoeconómicos de la estrategia de seguridad nacional estadounidense y las repercusiones para México en función de lo desarrollado en los capítulos anteriores. Asia, China, Rusia y recursos energéticos se convierten en el eje de este capítulo, en dos palabras, geopolítica y geoeconomía. Para muchos, el 11 de septiembre de 2001 marcó el regreso de ambas áreas de estudio, maldita la primera y de reciente construcción teórica la segunda, aunque de una relación sumamente estrecha las dos. Estos seis capítulos demuestran lo contrario pero además se hace evidente lo imprescindible de profundizar en estos estudios para entender y enfrentar los retos a la política exterior de México y de su seguridad nacional.

Finalmente, el capítulo 7º lo dedico a las conclusiones de este trabajo, las cuales en realidad terminan en una pregunta con el fin de iniciar una nueva investigación en el futuro.

Capítulo 1

Concepto y práctica de la seguridad nacional en Estados Unidos

... no tiene sentido definir la “seguridad nacional” en lo abstracto; tiene que construirse con base en un examen de los contextos sociohistóricos, los valores culturales y las necesidades, percepciones y expectativas de pueblos y estados específicos. El razonamiento tras este enunciado es que la noción de seguridad nacional no es una categoría absoluta, objetiva o universal, es relativa, subjetiva y socialmente condicionada. En la jerga de las ciencias sociales, el problema para definir este concepto tiene una naturaleza ontológica, no epistemológica, teórica o metodológica.

Aguayo, Bagley y Stark*

1.1 Bases históricas

La idea de seguridad ha estado presente en la formación de Estados Unidos como república incluso desde antes de su independencia del Reino Unido de la Gran Bretaña. De acuerdo con los Padres Fundadores, la libertad, la propiedad y la virtud son los grandes valores que dan forma y color a esta nación y son precisamente estos valores los que se encuentran en peligro frente a la amenaza que significan *los otros*. Así, para Benjamín Franklin los lazos que conformarán a la nueva nación norteamericana se relacionarán en torno al eje de la propiedad privada: “Si la virtud social presupone la personalidad (y la fuerza) de la nación, en el interior presupone purificar las relaciones de propiedad, entendida ésta como el eje de la virtud máxima, la del conocimiento de nuestro interés verdadero”.¹

Tal como lo señala el Dr. José Luis Orozco, también emerge en Franklin el pensamiento geopolítico asociado al de la seguridad y el interés: “Al combinar en el plano de la expansión y de la ocupación territorial las categorías de la seguridad y las del interés, Franklin cobija por un lado al nacionalismo norteamericano bajo el imperialismo inglés y, por el otro, insinúa nada menos que un desprendimiento

* Aguayo Quezada, Sergio (Coordinador). *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Ed. Siglo XXI, México 1990, p. 27.

¹ José Luis, Orozco. *Benjamín Franklin y la fundación de la república pragmática*. Fondo de Cultura Económica, México 2002, p. 78-79.

de este último en aras (y en pago) del “espíritu público” de aquél”.² Desde mi punto de vista, la geopolítica, la seguridad y el interés son fundamentales para el proyecto nacional-republicano estadounidense desde mediados del siglo XVIII hasta nuestros días.

La seguridad, desde una perspectiva geopolítica y, la nación, nutrida por la propiedad y el interés como las virtudes máximas, conforman el primer acercamiento a la concepción norteamericana de seguridad nacional. Estos conceptos que a primera vista parecen demasiado abstractos en realidad son las coordenadas a través de las cuales el Estado norteamericano ha podido adaptar – a través del pragmatismo³ -sus necesidades de seguridad hasta hoy día.

Vale la pena revisar cómo se conformó el Estado norteamericano y cuáles son los ejes que le han permitido lograr tal funcionalidad hasta convertirse en el Estado hegemón que es actualmente proyectando su seguridad nacional al ámbito internacional. De esta manera puede lograrse una mejor apreciación del concepto y la base histórica de seguridad nacional en este país.

Importa destacar el hecho de que ha existido un proyecto nacional que puede ser rastreado desde los debates en torno a la adopción de la constitución norteamericana en 1787, la cual permitió que las trece colonias abandonarán el sistema de Estados Confederados y conformaran una Unión. Personalidades como Benjamín Franklin, Alexander Hamilton, Jay Madison o el mismo George Washington participaron en la Convención convocada por el Congreso a celebrarse a partir de Mayo de 1787 en Filadelfia.

Durante los once años que precedieron a este acontecimiento, y después de consumada la independencia, la situación en las trece colonias se caracterizaba por la desilusión y la anarquía⁴ al interior, mientras que al exterior hay que recordar que se encontraban rodeadas por tres imperios europeos: al norte se ubicaban Inglaterra y Francia, y al oeste y sur España. Ante este escenario se

² *Ibid.* p. 78.

³ La palabra pragma [en el sentido norteamericano] está asociada a la idea de ganancia y eficiencia sin el bagaje histórico filosófico. Busca aceptar al mundo tal como es. El pragmatismo plantea un pluriverso que no obedece a leyes generales porque la realidad no tiene una lógica.

⁴ *Cfr.* Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. *El Federalista*. FCE, México 2001, p. VIII.

comenzaba a perfilar la necesidad de llevar a cabo un cambio en el sistema político de las trece colonias. Sin embargo, este cambio tendría que darse sin ser un proceso traumático como lo sería la experiencia francesa en 1789. Esta preocupación se había mostrado ya en el pensamiento de Benjamín Franklin: “Que los ciudadanos individuales, y por ello virtuosos, no tomen para sí mismos la suprema autoridad: allí la fórmula democrática del Franklin de 1736 que prefiere, en la línea de sus lecturas de historia romana, el dictador dotado, en los casos de “extrema gravedad”, de poderes transitorios, que a una soberanía popular indiscriminada y establecida para siempre”.⁵

Esta preocupación tomaría mayor forma y contenido político durante las discusiones en la Convención de Filadelfia a través de la pluma de Madison, quien durante la defensa de la constitución y de la forma de gobierno propuesta, en el Federalista X comenzaba el rompimiento político-ideológico con la Europa renacentista al señalar las diferencias fundamentales entre una república y una democracia: “en la república se delega la facultad de gobierno a un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto; [y] la república puede comprender un número más grande de ciudadanos; así como una mayor extensión territorial”.⁶ Como vemos, una vez más aparece la visión estratégica y geopolítica en el naciente pensamiento norteamericano.

Al mismo tiempo perfilaba el equilibrio político que una república como la que aspiraba fundar debía conservar. Este equilibrio radicaría en ampliar la esfera de acción y admitir una mayor variedad de partidos y de intereses para hacer menos probable que una mayoría del total tenga motivo para usurpar los derechos de los demás ciudadanos. “En este aspecto la Constitución federal constituye una mezcla feliz; los grandes intereses generales se encomiendan a la legislatura nacional, y los particulares y locales a la de cada Estado”.⁷

Así entonces, el equilibrio político se definiría en función del equilibrio de intereses en donde, todo aquel que fuera propietario –y por ello virtuoso- tendría

⁵ José Luis, Orozco. *Benjamín Franklin y la fundación de la república pragmática*. *Op.cit.* p. 91-92.

⁶ *Cfr.* “El Federalista X”. *Op. cit.* p. 35-41.

⁷ *Ibid.* p. 40.

un interés que defender. Cabe señalar que los intereses en juego, de acuerdo a Charles Pinckney eran: “1) las pesquerías y el comercio con las Indias Occidentales, que pertenecían a los Estados de Nueva Inglaterra; 2) el comercio exterior, interés de Nueva York; 3) el trigo y la harina, fuente de ingresos de Nueva Jersey y Pennsylvania; 4) el tabaco, producto típico de Maryland y de Virginia, y de parte de Carolina del Norte; 5) el arroz y el añil, principales exportaciones de Carolina del Sur y de Georgia”.⁸ A grandes rasgos se agruparon en la Convención de Filadelfia los intereses comerciales-financieros en conjunto con los intereses agrarios. Ambos darían forma también a la política exterior estadounidense por lo menos hasta la década de los setenta del siglo XIX.

Pero a pesar de la ingeniería política de Madison en torno a los *intereses nacionales*, faltaba aún por afinar la capacidad de unir verdaderamente a la sociedad en torno al proyecto constitucional propuesto. En este sentido, la figura de Alexander Hamilton fue, y ha sido, fundamental para establecer la lógica de la unión e incluso podría decirse, del sentido nacionalista en torno al proyecto republicano. En el Federalista I, II y IV, Hamilton y Jay señalan que un pueblo ilustrado y libre debe fijar su atención primero en la propia seguridad y que los principales peligros provienen de las armas e influencia extranjeras (potencias extranjeras y países vecinos.) Por otro lado, el incremento del intercambio comercial y la disputa por los mercados es otra causa potencial de guerra. De aquí la necesidad de la Unión y un gobierno nacional fuerte política y militarmente, que tienda a reprimir y a disuadir la guerra.

Surgen aquí otros conceptos significativos para la cultura y la ideología política estadounidense en torno a la seguridad nacional: la libertad, el mercado junto con el intercambio comercial y la necesidad de apoyarlos mediante una fuerza militar importante.

Pero nadie como Hamilton para expresar *realistamente* la naturaleza del gobierno nacional y del interés común: “Con un enérgico gobierno nacional, la fuerza y los recursos naturales del país, encauzados en el interés común,

⁸ Samuel Eliot Morison, Henry Steel Commager y William E. Leuchtenburg. *Breve historia de los Estados Unidos*. FCE, México 1999, p. 149.

frustrarían todas las combinaciones de la envidia europea que se encaminasen a restringir nuestro progreso [...] Un comercio activo, una extensa navegación y una marina floreciente serían entonces el resultado de esta necesidad moral y física”.⁹

Esa necesidad *moral y física* de la que habla Hamilton hace patente que Estados Unidos está *llamado* a ser el contrapeso político, ideológico y militar de Europa, proyectando de esta manera el interés norteamericano, desde el nivel nacional, hasta el internacional y ampliando al mismo tiempo el ámbito de acción del Estado norteamericano en términos de seguridad.

De esta manera, un Estado fuerte al interior, que tenga la capacidad disuasiva y coercitiva para mantener la estabilidad y la seguridad de sus ciudadanos y de sus propiedades, así como un Estado fuerte al exterior que sienta las bases para un intercambio comercial amplio geográficamente y seguro política y militarmente, conforman el gran interés nacional del proyecto republicano concebido por Hamilton.

Frente a este proyecto, Thomas Jefferson presentaba un proyecto menos vinculado con el intercambio comercial y la fuerza militar de dimensiones extraterritoriales. Para Jefferson era más importante la expansión territorial hacia el oeste en busca no sólo de más tierras que cultivar –al mismo tiempo que se incrementaba la propiedad- sino además, concebida esta expansión como una válvula de escape ante las presiones económicas, sociales [y demográficas] con potenciales repercusiones en lo político propias de la sociedad norteamericana de ese momento.

¿Cómo conciliar estos dos proyectos que en primera instancia parecen opuestos? El primer presidente de los Estados Unidos, George Washington, inmerso ya en una cultura política pragmática logró conciliar ambos proyectos designando tanto a Hamilton (secretario del Tesoro) como a Jefferson (secretario de Estado) dentro de su gabinete. Con esta fórmula, Estados Unidos logró avanzar sólidamente en la unidad política, la reactivación económica y el progreso social, sin embargo, tres hechos fundamentales, de carácter internacional

⁹ *Ibid.* “El Federalista XI” p. 43-44.

permitieron la estabilidad necesaria para ese avance: el 22 de abril de 1793 el presidente Washington declaró la neutralidad norteamericana ante la guerra entre Inglaterra y Francia dejando de lado toda posible lealtad generada por el Tratado de París; en 1795, Estados Unidos firma con España el Tratado de San Lorenzo, mediante el cual se volvía a abrir “el Mississippi a mercaderes estadounidenses y concebido el derecho de guardar mercancías en Nueva Orleans, [también] se arreglo la cuestión del límite sureño de los Estados Unidos”.¹⁰ Para la elite política y militar estadounidense esto significaba el primer paso de la expansión norteamericana hacia el oeste. Por último, la compra de la Lousiana en 1803 a Francia ante la necesidad de recursos por los conflictos bélicos que tuvo que enfrentar Napoleón Bonaparte en Europa.¹¹

Es claro que desde 1789, año en que entra en vigor la Constitución, Estados Unidos aprovechó los constantes conflictos bélicos en Europa para llevar a cabo su proyecto expansionista. Para el 20 de diciembre de 1803, Estados Unidos había duplicado el tamaño del “imperio de la libertad” y con esto se aprestaba a experimentar todo un proceso de expansión territorial, económica y fundamentalmente, geopolítico.

Con la ocupación de la Lousiana se promovió la migración de las masas para que se hicieran propietarios, pero todo bajo un control financiero (un banco central) y una iglesia (religioso-ideológico). Alexis de Tocqueville lo describe de esta manera: “la Unión ejerce una soberanía restringida pero los elementos fundamentales para su conservación y el ejercicio del poder están dentro de su competencia la política monetaria, la política migratoria, armas, aduanas, etc”.¹²

Esta observación de Tocqueville pone de manifiesto las esferas de centralización y descentralización, desde una perspectiva vertical, del afinado sistema de gobierno estadounidense, el cual en algunas esferas tiene forma oligárquica y en otras forma democrática. En este sentido, Tocqueville encontró la

¹⁰ Karl Schmitt. *México y Estados Unidos 1821-1973. Conflicto y coexistencia*. Editorial Limusa, México 1978, p. 30.

¹¹ Cfr. Stephen J. Valone. *Two centuries of U.S. foreign policy. The documentary record*. Praeger Publishers, USA 1995, p. 9-11.

¹² Cfr. Alexis Tocqueville. *La Democracia en América*. FCE, México, p. 145.

forma más democrática en lo que el llamó “la comuna” pero que se podría identificar mejor con el *township*. En esta primer esfera, de no más de tres mil personas, existía un espacio de identificación personal y de intereses, los cuales se podían discutir en asambleas (lo cual se sigue observando hasta la fecha). En el condado, la segunda esfera, se puede encontrar ya un poder judicial conformado por una Corte (la cual no puede interpretar la Constitución y sólo puede juzgar delitos de competencia local), un jefe de policía (sheriff) y una prisión. Además es en el condado en donde se discute el presupuesto a través de su legislatura, mientras que en el *township* se discute cómo se va a utilizar ese presupuesto. De esta manera, *township* y condado se encargan de buscar y proteger sus intereses frente al Estado, el cual como ya se dijo, mantiene el control de las políticas públicas fundamentales.

En un plano horizontal, llama la atención de Tocqueville la lógica del poder judicial, en donde se ejerce un poder fragmentario sobre la sociedad, “la Constitución hizo que las Cortes federales hicieran observar las leyes directamente a los individuos, siendo éste el adversario más débil”.¹³ Al mismo tiempo, el poder judicial se encarga de salvaguardar los principios de las leyes en cualquier litigio dirigiendo el debate en torno a las consecuencias del mismo. Esto cuadra muy bien dentro del ideario de Hamilton, quien en el Federalista XVII señalaba que “La administración de la justicia criminal y civil es la fuente más poderosa y universal de sumisión y obediencia y que controlaría los intereses locales de los Estados en ciertas esferas jurídicas”.¹⁴

Es decir, un poder judicial federal con la capacidad de controlar las competencias legales verticalmente, de ser árbitro en las disputas entre los Estados y que además funcione como garante de la permanencia de los principios legales –y morales- planteados en la Constitución a través del derecho consuetudinario o *common law*.

Otra cuestión fundamental es el Poder Ejecutivo, el cual, a decir de Tocqueville, es un poder independiente del pueblo, que sin ser completamente

¹³ *Ibd.* p. 145

¹⁴ *Op. cit. El Federalista*, p. 66-69.

independiente de él, goza de un alto grado de libertad. La forma de lograr esta relativa independencia es a través del método diseñado para su elección, es decir, por medio de un colegio electoral. Este diseño impide primordialmente, que el sistema democrático estadounidense se vicie con la participación de las masas, las cuales tampoco encontrarán en la Cámara de Representantes un espacio para la proyección de sus intereses a menos claro, que sean propietarios. Esto también encuadra en el ideario de Hamilton y de Franklin ya que el primero señalaba en el *Federalista* XXXV que “La propiedad, más que la clase social unifica intereses y esta debe ser la lógica de la Cámara de Representantes”.¹⁵

El gran impulso demográfico y comercial estadounidense pronto se toparía con las fronteras de México. Carl Schmitt señala que tanto Jefferson, como John Adams y Andrew Jackson habían puesto la mira en Texas, sin embargo, era menester consolidar la expansión hacia la Louisiana manteniendo el control político y económico de las nuevas dimensiones geográficas del país. Conforme se ampliaba la *frontier* demográfica y comercial, la *frontier* de la seguridad nacional también requería ampliarse, de lo cual John Quincy Adams era perfectamente consciente, por lo que sugirió al presidente James Monroe establecer una posición concreta frente a Europa y la misma Rusia.

Así, en su mensaje anual del 2 de diciembre de 1823, el Presidente James Monroe declaró que “Consideraremos todo intento de su parte [de las potencias europeas] por extender su sistema a cualquier porción de este hemisferio como peligroso para nuestra paz y seguridad”.¹⁶ Este mensaje, dentro del cual destaca la cita consignada, se conoció posteriormente como Doctrina Monroe, de la cual se origina el concepto de hemisferio occidental y en donde se vinculan los intereses comerciales y de seguridad de EEUU con los de América Latina al mismo tiempo que genera la idea de “nosotros los americanos” frente a los “otros”, que para este momento son fundamentalmente las monarquías europeas.

¹⁵ *Ibid.* *El Federalista*, p. 137-141.

¹⁶ *Op. cit.* *Breve historia de los Estados Unidos*. p. 224. Cabe señalar que la Doctrina Monroe no está dirigida exclusivamente a las monarquías europeas, sino también a Rusia. “En septiembre de 1821, el emperador Alejandro I emitió un *ukase* por el cual extendía Alaska hasta la latitud 51°N, muy adentro de la zona de Oregon, y declaraba *mare clausum* desde allí hasta el estrecho de Bering”.

En función de que la prioridad de política interna era asegurar el control de los territorios ya adquiridos, y de que en realidad EEUU no contaba con la fuerza militar suficiente como para hacer valer lo establecido por James Monroe en 1823, la Doctrina Monroe no fue puesta en práctica cuando británicos y franceses impusieron un bloqueo comercial en Argentina en 1843 o cuando se orquestó la guerra de la Triple Alianza contra Paraguay entre 1864 y 1865.¹⁷

En cambio, el Destino Manifiesto parecía ser el *nuevo*¹⁸ eje de la política exterior estadounidense, el cual, funcionó para legitimar, e incluso justificar, la Guerra contra México de 1846 a 1848. El resultado de esta guerra marcó un cambio importante en cuanto a los mecanismos de dominación implementados por EEUU en sus relaciones con los demás países. La característica principal serían el comercio y la libertad de navegación, todo esto apoyado militarmente.

En cuanto a la política interna de EEUU y sus repercusiones en la política exterior, lo más interesante son los argumentos esgrimidos por parte de los congresistas en cuanto a la pertinencia de apropiarse de todo México o no. Estos argumentos variaban desde consideraciones de orden geopolítico y estabilidad política interna hasta raciales y religiosos. En todo caso, era evidente el desprecio y el sentimiento de superioridad de los estadounidenses hacia los mexicanos como resultado de la guerra y también de la forma en que ésta se llevó a cabo.¹⁹ Sin embargo, al igual que lo sucedido después de la adquisición de la Louisiana, el imperativo político y económico era afianzar el control económico y comercial en los nuevos territorios y para ello era necesario establecer vías de comunicación.

Estas nuevas necesidades volvieron a abrir el escenario que más había llamado la atención de Alexis de Tocqueville, es decir, la libertad en la igualdad de condiciones que permite la constante expansión de la frontera (*frontier*)

¹⁷ Cfr. Eduardo Galeano. *Las venas abiertas de América Latina*. Ed. Siglo XXI, septuagésima edición, México 1997, p. 299-324.

¹⁸ De acuerdo con Juan A. Ortega y Medina, esta doctrina tiene sus raíces históricas y religiosas en el siglo XVI entre el reformismo británico (anglicano-puritano) y el contrarreformismo español. "Representa a su vez un proceso de secularización que permite el traslado desde lo moral a lo económico" (p. 151). Ver Ortega y Medina, Juan A. *Destino Manifiesto. Sus razones históricas y su raíz teológica*. Sep-setentas, 1972.

¹⁹ Sobre este punto ahondaré más en el capítulo segundo.

estadunidense. Y es partir de esta expansión, que EEUU va obteniendo y fortaleciendo tanto su seguridad interna como externa. En lo interno se garantiza la ampliación de los mercados fortaleciendo los negocios y al mismo tiempo el proyecto político republicano bajo el principio de la propiedad y por tanto, de la virtud permitiendo también que penetre hacia las masas y en la ideología norteamericana la idea del destino manifiesto. En lo externo, amplía sus redes comerciales e industriales hacia el sur, obteniendo recursos y justificación para sostener un ejército fuerte.

Cambios cualitativos surgieron en la estructura política y económica de EEUU a partir de estos años provenientes principalmente de la costa noreste del país. Desde 1857 se comenzó a sentir el freno al auge económico producto de la expansión transcontinental. Al mismo tiempo, los sentimientos esclavistas se iban exaltando a medida que el norte comenzaba a presionar más por el abolicionismo y no fue sino hasta la elección de Abraham Lincoln en 1860 en que estos sentimientos se reflejaron en la secesión de algunos Estados del sureste como Alabama, Carolina del Sur, Georgia, Florida, Louisiana y Arkansas, a los cuales se adhirió Texas dos años después. A pesar de que los republicanos habían tratado de no llegar al conflicto mediante la admisión de Estados como Kansas y Nevada para dirimir la cuestión por medios políticos, la guerra estalló y de 1861 a 1867 los Estados del norte enfrentaron a los del sur en una guerra civil que dejó claro dos cosas: 1) que el proyecto industrial y financiero del norte con mayor capacidad militar no iba a permitir que ningún obstáculo se interpusiera en su camino y; 2) que la guerra se mostraba por primera vez como un gran negocio para el sistema capitalista del norte, el cual a la postre dominaría la escena nacional y muy pronto, la transnacional.

Al mismo tiempo que el norte asimilaba su victoria, los grandes especuladores de tierras, así como los nuevos industriales, comenzaban a involucrarse cada vez más dentro de las esferas del gobierno norteamericano. Esto se había ya experimentado desde que James Gadsden, prominente empresario ferroviario había sido designado embajador en México para negociar la compra de más territorio para pasar una gran línea ferroviaria a través del valle del

río Gila. La misión tuvo éxito y se concretó con el Tratado de la Mesilla, ratificado por el senado estadounidense en julio de 1854.

Durante este período y hasta la guerra con España por la posesión de Cuba en 1898, en EEUU surge la llamada primera generación de *pragmáticos*, encabezados por John Dewey y William James²⁰ quienes dan forma a esta filosofía dándole el sello norteamericano propio de las nuevas realidades económicas, sociales y políticas de Estados Unidos de finales del siglo XIX. La vinculación de la inteligencia y el interés en pos de la utilidad comunitaria basada en el *intercambio* darán la legitimidad y justificación que la nueva clase política asociada con las nacientes corporaciones aprovecharon para dar el *giro pragmático* a la política nacional norteamericana. Gente como Josiah Strong, Herbert Spencer o John Fiske hacen “converger el positivismo evolucionista de Darwin con el carácter teológico del Destino Manifiesto dándole una nueva cara a éste y de paso, justificando la ampliación de la *frontier*”.²¹ En el ámbito económico, industrial y financiero hombres como John Pierpont Morgan, John D. Rockefeller en las finanzas y el petróleo comenzarían a dar una nueva forma a la economía estadounidense. A partir de este momento el carácter nacional de EEUU comienza a explicarse en función de su transnacionalismo.

La aparición de la corporación y su vinculación con el Estado será punto de partida hacia una nueva estructura política que aprovechará la flexibilidad política, ética, moral e ideológica del Estado que tiene ya experiencia pragmática, la cual irá fortaleciendo a través del pensamiento y la pluma de Dewey y James. Y si el Estado sufre esta mutación hacia la transnacionalización, la seguridad nacional lo hará de igual manera pero de la mano de Alfred Thayer Mahan desde una perspectiva geopolítica y marítima. Es en este período donde la expansión hacia el Caribe y hacia el Pacífico, conseguida a través de la guerra hispano-americana en 1898, comienza a ser diseñada desde el nuevo Estado-Corporativo, el cual, al

²⁰ Como se ha visto en el presente capítulo, el pragmatismo ha estado presente en el pensamiento norteamericano desde la influyente figura de Benjamín Franklin.

²¹ José Luis Orozco. *De teólogos, pragmáticos y geopolíticos*. Ed. Gedisa y UNAM, México 2001, p. 134.

mismo tiempo, requiere de nuevas expresiones políticas e ideológicas del gobierno.

De Mackinley a Woodrow Wilson, pasando por Theodore Roosevelt, EEUU readaptará los ejes de su política exterior plasmados en la Doctrina Monroe y el Destino Manifiesto, ahora con la “Diplomacia del Garrote y del Dólar” dirigidas hacia América Latina, las cuales, el Estado norteamericano apoyará mediante los instrumentos de la diplomacia, la milicia y los tratados comerciales. Al mismo tiempo, la nueva *frontier*, -la del Pacífico principalmente- hace imperativo reorganizar las alianzas a través de una nueva política internacional, en donde la seguridad (nacional) forma parte fundamental de ésta. La “política de la Puerta Abierta” plasmará los nuevos imperativos transnacionales del Estado-Corporativo que no sólo se dirigen hacia los mercados de China, sino al establecimiento de un precedente que incluirá el Sur y Sureste de Asia. América Latina, por su parte, será tratada de manera distinta no sólo por el resultado de la guerra contra España, mediante la cual EEUU obtuvo Puerto Rico y Filipinas además de establecer un protectorado sobre Cuba por medio de la Enmienda Platt, sino también, a través de las Conferencias Panamericanas, organizadas y auspiciadas desde Washington.

Sin embargo vale la pena detenerse un poco en la forma en que la aparición de los grandes corporativos modificaron la política nacional de EEUU antes de abordar la política internacional. Si bien Louis Brandeis alertaba desde finales del siglo XIX del peligro que significaba para la libertad y para el interés público los *trusts* y las grandes corporaciones financieras con sus “directorios entrelazados”, será Arthur F. Bentley, quien a través de libros como *The process of government and Makers, Users and Masters* plantea la entrada en escena de los llamados grupos de interés, los cuales llevarán su lógica corporativa al terreno político convirtiéndolo en un *mercado político*. Los grupos de interés, erigidos en grupos de presión, promoverán sus intereses a través del poder legislativo pero sobre todo, a través del poder ejecutivo.

Bentley observaba que se había gestado una revolución al interior del gobierno que poco a poco había permeado hacia la sociedad modificando sustancialmente no sólo la esencia de la propiedad, sino también las relaciones entre individuos. Así “en los Estados Unidos la ganancia especulativa, a través de la obtención de posiciones estratégicas en los mercados, se ha convertido en un sistema y, a través de la rápida centralización de sus poderes, ha impuesto su propio lenguaje: “derechos de propiedad” –donde la propiedad significa solamente esta clase de ganancia- y “ley y orden” –lo cual únicamente significa la defensa de la especulación y de sus intereses”.²² De esta manera, Bentley afirma que “la ganancia especulativa es [...] nada más que la destrucción de la propiedad y por tanto de la libertad”.²³

Cabe decir que esta *revolución* al interior del Estado norteamericano encuentra su impulso a partir de los cambios cualitativos del sistema capitalista ahí desarrollado pero que no se aparta del ideario político y estratégico de mentes como las de Benjamín Franklin y de Alexander Hamilton aunque como señala Bentley, han cambiado sustancialmente los conceptos básicos de la ideología norteamericana, es decir, los conceptos de propiedad, libertad, interés –público y nacional- y por supuesto el de seguridad –también pública y nacional- ahora diseñados, y jerarquizados por el nuevo Estado-Corporativo.

1.2 Bases Contemporáneas

El nuevo andamiaje corporativo y conceptual de EEUU le abrió nuevos retos a este país hacia el siglo XX y el principal de ellos era seguir manteniendo la idea ‘tocquevilleana’ de la igualdad de oportunidades. Como se dijo anteriormente, la aventura bélica de 1898 extendió la *frontier* del oeste hacia China en la búsqueda de nuevos y más grandes mercados. La política de Puerta Abierta “por un lado enlaza a EEUU con el imperio inglés a través del *laissez faire* sin tradición

²² Giuseppe Buttá. *Makers, Users and Masters: The revolution of Arthur F. Bentley*. Mimeografiado.

²³ *Ibid.*

nacional pero sí con pertinencia internacional en China y por el otro, define para todo el siglo XX el principio empresarial de la *integridad territorial* de las colonias informales y la igualdad comercial formal en el acceso a sus mercados y la competencia en ellos”.²⁴ El posible conflicto con las potencias europeas generó la necesidad de establecer directrices diplomáticas y políticas pacíficas desde el punto de vista militar para contrarrestar las amenazas a la seguridad nacional del Estado-corporativo.

Garantizar la expansión corporativa transnacional conoció una continuidad con los presidentes William Mckinley, Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson teniendo como mercados fundamentales a China y el Sudeste asiático, México y Centroamérica y finalmente su corolario internacional con la propuesta de los 14 puntos de Wilson que se convertirían en la columna vertebral de la Sociedad de Naciones. Esto exigía agresividad comercial y prudencia política frente a Europa y Rusia pero diplomacia abierta y secreta apoyada por la intervención militar cuando fuera necesario en México y Centroamérica. Es en este mismo período en el cual se consolida el vínculo entre el nacionalismo con el corporativismo y de éste con las condiciones de seguridad internacional que permitan su expansión.

Si bien el equilibrio con las potencias europeas y la contención de Japón después de su victoria sobre la todavía Rusia zarista en 1905 eran del interés de EEUU, una vez más fue México escenario de la expansión estadounidense, ahora bajo la forma corporativa y materializándose en sectores estratégicos como minería, petróleo y ferrocarriles. La revolución mexicana puso a prueba la política internacional de EEUU y sus consideraciones sobre seguridad nacional. Entre 1910 y 1917 la principal preocupación para EEUU era estabilizar al país a través de la intervención política por medio de sus embajadores sobre los principales actores de la revolución al mismo tiempo que presionaba por la vía diplomática condicionando el reconocimiento de los gobiernos de Madero, Huerta y Carranza e incluso llegando a la intervención militar en 1914 (Veracruz) y 1916 (Chihuahua). La posición dura frente a los problemas de México así como la perspectiva

²⁴ *Op. cit. De Teólogos, pragmáticos y geopolíticos.* p. 173.

geopolítica sobre el vecino del sur tuvo un giro importante después del llamado telegrama Zimmerman. En plena primera guerra mundial Alemania proponía a México ser su aliado a cambio de restituirle los derechos sobre los territorios perdidos en 1848. El telegrama, interceptado por británicos y enviado a estadounidenses propició que estos últimos cambiaran su postura y se acercaran al gobierno de Carranza planteando solamente la imperiosa necesidad de discutir el artículo 27 de la Constitución mexicana. Sin duda, este arreglo político en la defensa de los intereses corporativos y estratégicos constituye el primer antecedente importante en las relaciones EEUU-México, el cual se consolidaría en 1921 con los “Acuerdos de Bucareli” aún cuando vería un capítulo dramático en 1938, siempre, con relación al artículo 27 constitucional.

Una vez dirimida “la cuestión mexicana” EEUU participó en la primera guerra mundial después de que durante los primeros tres años ésta le generó un incremento en el comercio (sobre todo militar) con Inglaterra y Francia así como la atracción de cuantiosas inversiones hacia Wall Street. 1917 marca el inicio de la participación de EEUU en la primera guerra mundial y de la participación del complejo industrial-militar en la salud económica de ese país asimilando la experiencia de la guerra civil en el siglo anterior.

El fin de la primera guerra mundial y la victoria de los aliados inauguró un período de esperanza internacional entorno a la paz y la seguridad con la Sociedad de Naciones. A pesar de que el senado estadounidense rechazó la entrada de su país al primer organismo internacional de vocación universal, EEUU sí se benefició del marco legal internacional respaldado por el organismo. En este momento, las consideraciones sobre seguridad nacional se encontraban en un proceso de tránsito hacia el llamado monismo estatal impulsado por la consolidación de la filosofía pragmática tanto en la elite política y corporativa como en la sociedad en su conjunto, así como por la presencia permanente de esa elite corporativa en los Departamentos de Defensa y de Guerra. Sin duda, el reto más importante que enfrentó la elite política y corporativa fue el de la crisis de 1929. Tan sólo entre 1929 y 1932 “más de 5 000 bancos cerraron sus puertas [...] el ingreso total de las granjas se redujo de 15,500 millones a 5,500 millones [...] El

comercio exterior declinó de 9 000 a 3 000 millones [...] en un país de cerca de 190 millones de habitantes, probablemente más de 40 millones eran o bien desempleados o miembros de una familia en que el principal proveedor estaba sin trabajo”.²⁵

En este panorama, ascendió al Poder Ejecutivo el demócrata Franklin D. Roosevelt el 4 de marzo de 1933. De las medidas adoptadas por Roosevelt destacan la legalización del vino y la cerveza, anulando con ello la Decimoctava Enmienda sobre la prohibición; enfrentó el problema de la inflación mediante una política monetaria controlada; a través de la Ley sobre la Verdad en los Valores (mayo de 1933) se obligó a *Wall Street* a registrar todas las acciones nuevas, a dotar de información completa toda oferta de acciones y; con la Ley Glass-Steagall (junio de 1933) separó los bancos comerciales y los de inversiones para evitar el uso de crédito con fines especulativos.²⁶ Estas medidas, entre otras, conformaron el llamado *New Deal*, que no fue otra cosa que la acción decisiva del Estado sobre todos los ámbitos de la economía y las finanzas nacionales estadounidenses.

El reto del Estado corporativo radicaba en restaurar la confianza de la sociedad en el sistema capitalista y el mundo empresarial en momentos donde el socialismo y el ascenso del fascismo en Europa representaban una amenaza ideológica al sistema estadounidense. Las medidas de Roosevelt restauraron los niveles de vida anteriores a 1929, sin embargo, para 1938 la producción industrial cayó 33% y la economía estadounidense entró a pique. Una vez más, la economía de guerra tendría que entrar a escena para elevar los niveles de producción de la economía estadounidense estadounidense.

Mientras del 11 de marzo de 1938 al 1º de septiembre de 1939, periodo en el que las fuerzas alemanas de Hitler concretan el Anschluss, se anexionan los Sudetes checoslovacos e invaden Polonia, Roosevelt tuvo que enfrentar la disputa en el Congreso por la derogación de la Ley de Neutralidad promulgada en 1937 y enmendada en 1939, la cual impedía al presidente enviar ayuda en forma de armas, barcos y aviones a la Gran Bretaña de Winston Churchill. La reelección de

²⁵ *Op. cit. Breve historia de los Estados Unidos*. p. 670.

²⁶ *Ibid.* p. 676-677.

Roosevelt en noviembre de 1940 para un tercer período fue interpretada por este como un apoyo a su política exterior fundamentada en la ayuda a las naciones que estaban según él, en defensa de la libertad.

Consideraciones geopolíticas y geoeconómicas se pueden localizar en el discurso del 29 de diciembre de 1940 del presidente Roosevelt sobre seguridad nacional a propósito del desarrollo de la segunda guerra mundial cuando señala que la caída de la Gran Bretaña daría el control a las potencias del eje de Europa, Asia, Africa y Australasia lo cual representaría para EEUU vivir con una pistola apuntando y cargada de municiones tanto económicas como militares.²⁷ El 7 de diciembre de 1941 a las 7:55 am, una flota aérea japonesa que partió de Formosa atacó Pearl Harbor, en el Océano Pacífico. El 8 de diciembre el Congreso norteamericano le declaró la guerra a Japón y el 11 de diciembre Alemania e Italia declaran la guerra a EEUU en función del pacto tripartita que habían firmado con Japón en 1940.

Desde 1940, la economía estadounidense, preparándose para su inminente incursión en la guerra europea, experimentó el repunte de la industria del aluminio y el magnesio, así como en la producción de electricidad, de maquinaria, herramienta, hierro, acero y, por supuesto, en la producción de aviones, tanques y barcos de guerra. Entre 1940 y 1944, tan sólo la industria de aviación norteamericana empleó a 2,102,000 trabajadores y los ingresos semanales de los obreros aumentaron 70%.²⁸

La influencia corporativa sobre el Estado no sólo fue incrementándose sino que, aprovechando cada situación que se presentaba al interior de EEUU, se plegaba y readaptaba las instituciones estatales adquiriendo estructuras y métodos de acción orgánicos. “A partir del *New Deal*, la europeización incrementada (si bien relativa y controlada) y el traspaso y la profundización de las viejas enemistades capitalistas (si bien alejadas y neutralizadas) obligan al cambio

²⁷ Cfr. Document 37 “Roosevelt's fireside chat on National Security” 29 de diciembre de 1940 en Stephen J. Valone. *Two centuries of U.S. foreign policy. The documentary record*. Praeger Publishers, USA 1995, p.79-80

²⁸ *Op. cit. Breve historia de los Estados Unidos*. p. 708-709.

de piel estatal (el *Welfare State*) que habrá de prolongarse y consolidarse a través del cambio simultáneo y más radical operado por el *Warfare State*".²⁹

En Yalta y San Francisco no sólo se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sino que se reconoció la existencia de dos Estados con capacidades militares, demográficas y políticas similares pero con orientaciones económicas e ideológicas opuestas. La entrada en vigor de la Carta de la ONU en 1945, en conjunción con los Acuerdos de Bretton Woods de 1944, significó para EEUU el establecimiento de un sistema internacional legal y financiero adecuado para sus necesidades corporativas. Sin embargo eso no era suficiente.

Los acontecimientos sucedidos en 1941 en Pearl Harbor dieron cuenta de la importancia de contar con una estructura de seguridad nacional y con servicios de inteligencia eficientes que permitieran tener acceso y control de la información en torno a las amenazas a la seguridad nacional estadounidense.

La Oficina de Servicios Estratégicos (OSS) creada en 1942 como consecuencia de la entrada de EEUU en la segunda guerra mundial era la que se encargaba de recabar y analizar información estratégica de acuerdo a los requerimientos de la Junta de Jefes de Estado (Joint Chiefs of Staff), sin embargo, sus competencias aún eran bastante limitadas con relación a las del FBI y los servicios militares de inteligencia. A partir de la abolición de la OSS en 1945, comenzó una disputa entre los Departamentos de Guerra y de Estado por establecer y controlar un aparato de seguridad e inteligencia nacional.

La Ley de Seguridad Nacional de 1947 (NSA 1947) creó el Consejo de Seguridad Nacional (NSC por sus siglas en inglés) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés). Con esta Ley, el NSC se encargaría de aconsejar al presidente sobre la integración de políticas domésticas, exteriores y militares relacionadas a la seguridad nacional.³⁰ El Consejo estaría presidido por el Presidente con la membresía permanente del Departamento de Estado, de Defensa, de la Armada, de la Naval, de la Fuerza Aérea y por el presidente de la

²⁹ José Luis Orozco. *El Estado pragmático*. Ed. Fontamara, México 1997, p. 32.

³⁰ *History of the National Security Council 1947-1997*. Office of the Historian Bureau of Public Affairs. United States Department of State. <http://www.fas.org/irp/offdocs/direct.htm>

National Security Resources Board. La CIA por su parte, se encargaría de coordinar las actividades de inteligencia relacionada a la seguridad nacional en todo tipo de fuentes. También de inspeccionar todas las actividades en la materia realizadas en el extranjero por otros departamentos, así como de distribuirla de forma apropiada. De forma adicional, la CIA estaba facultada para realizar actividades de espionaje y otras operaciones clandestinas. Cabe destacar que la CIA es una agencia independiente bajo la supervisión del Consejo de Seguridad Nacional. Puede realizar todo tipo de operaciones “abiertas o encubiertas” pero no puede llevar a cabo sus propias políticas y tampoco tiene poderes para hacer resguardar la ley.³¹

En este mismo año de 1947 se creó el Departamento de Defensa a través del cabildeo de abogados corporativos desapareciendo el Departamento de Guerra y fusionando al Departamento de la Fuerza Aérea, la Armada y la Naval. La reorganización de la seguridad nacional, así como de las amenazas a esta, estaba en marcha en consonancia con las características estatales, subestatales, supraestatales y metanacionales del Estado-corporativo.

Las disputas entre el Departamento de Estado y el nuevo Departamento de Defensa quedarían totalmente plasmadas en 1949. En septiembre de 1949, el presidente Truman anunció que la Unión Soviética había adquirido el secreto atómico, lo que se puede considerar como el primer gran fracaso de los servicios de inteligencia estadounidenses. La respuesta inmediata fue la redacción del National Security Council paper 68 (NSC 68) supervisada por el secretario de Estado Dean Acheson y el director de Planeación de Políticas del mismo departamento Paul Nitze, quien sustituyó a George Kennan en el cargo el mismo año por orden de Acheson.³² El documento planteaba esencialmente dos cosas, por una lado asumía que EEUU se encontraba en una disputa por el poder mundial con la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas y que ésta “buscaba establecer su autoridad absoluta sobre el resto del mundo guiado por el

³¹ Michael Warner. Ed. *Central Intelligence: Origin and evolution*. CIA History Staff, Center for the Study of Intelligence Agency, Washinton, DC 2001, p. 5.

³² Walter Lafeber. *The American Ages: United States Foreign Policy at home and abroad since 1750*. WW Norton Company, USA 1989, p. 479.

comunismo, una nueva y fanática fe antitética a la estadounidense”.³³ Al mismo tiempo afirmaba que la presión militar sobre el Kremlin tenía posibilidades de éxito porque el único vínculo de éste con el pueblo soviético era el miedo. Por otro lado, esta presión militar se materializaría en una rápida y masiva construcción de armamento principalmente en EEUU pero también en sus aliados y combinarse con el fortalecimiento de la democracia y del capitalismo.³⁴

Este documento significó el vínculo entre la política internacional con la de seguridad nacional de EEUU a partir de 1950 durante el período conocido como Guerra Fría. Aún cuando las tácticas variaron de acuerdo al presidente en funciones y la situación internacional, la estrategia propuesta por el NSC 68 se llevó a cabo hasta el final de la Guerra Fría dando pie a la creación de organismos de defensa como la Organización del Tratado del Sur Este Asiático (OTSEA), el Acuerdo entre Australia, Nueva Zelanda y EEUU (ANZUS) y el más importante de todos, la OTAN. Por el lado económico, el Plan Marshall –propuesto y diseñado por la elite militar- complementó el nuevo esquema de alianzas internacional iniciado por EEUU orientando todos sus recursos a la Europa Occidental, principalmente Alemania e Inglaterra.³⁵ América latina ya contaba desde 1947 con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) del cual México no formó parte en un principio pero que planteaba el principio fundamental que se trasladó a la OTAN: el ataque armado a uno de los miembros significa un ataque a todos los miembros del tratado.

Estados Unidos se convirtió entonces en el principal actor y rector del sistema de alianzas militares, económicas y financieras, posición que ostentaba como consecuencia directa de haber salido de la segunda guerra mundial como el principal acreedor del mundo, de no haber sufrido en territorio propio ninguna batalla parte de la guerra y de contar con el secreto atómico. De hecho, la primer acción después de la aprobación del NSC 68 el 31 de enero de 1950 fue la

³³ *Cfr. NSC 68: United States Objectives and Programs for National Security* (April 14, 1950). A Report to the President Pursuant to the President's Directive of January 31, 1950.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Incluso, el Banco Central Alemán fue rediseñado tomando como modelo la Reserva Federal de EEUU.

construcción de la bomba de fusión, hecho que marcó el inicio de la carrera armamentista entre EEUU y la URSS.

Por otro lado, otra “fusión” consolidada fue la del empresario y el político (corporación y Estado) apoyado en la ética y la verdad pragmática³⁶ ahora organizada, institucionalizada y “objetivizada” por la serie de *Think Tanks* que le darán “cientificidad” al aparato de seguridad nacional estadounidense permitiendo incluso épocas de oscurantismo político e ideológico como el llamado “McCartismo” (1950-1955), justificando intervenciones militares o bien a través de “operaciones encubiertas” por medio de la CIA en Asia, Medio Oriente, Africa, América Latina e incluso la misma Europa. Antes como hoy, vale la pena recordar la pregunta que se hacía Henry Adams “...no será que los EEUU logran hegemonía globalizando su incertidumbre y ampliando el radio de su explotación”.³⁷

El aparato legal y financiero otorgado por la ONU, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial ha fungido como medio estabilizador del entorno internacional para garantizar la expansión y transnacionalización de las corporaciones estadounidenses, las cuales, proyectarán sus hábitos, administración y organización empresarial impactando en los valores sociales de los países en donde se asientan y siendo cada vez más influyentes en la toma de decisiones políticas en esos mismos países al ser parte crecientemente importante de la estabilidad social con los empleos, pero principalmente con la inversión que representan. Garantizar el mejor de los escenarios para el asentamiento y desarrollo de esa inversión es labor de la diplomacia estadounidense, sin embargo, cuando eso no es suficiente existe la autoridad legal (por parte de EEUU por supuesto) para actuar “encubiertamente” de acuerdo a la NSA 1947, todo respaldado por el sistema de alianzas militares internacionales que representan el

³⁶ El pragmatismo plantea que la verdad es tal en cuanto es aceptada por la comunidad y es ética si es funcional y benéfica para ésta. Es a través de esta transacción que se constituyen los valores de la comunidad pragmática.

³⁷ José Luis, Orozco. *Henry Adams y la tragedia del poder norteamericano*, FCE, México 1985 p. 227

último recurso siguiendo la lógica de la estrategia general planteada en el NSC 68 y que permite la expansión de la *frontier* con esos medios y con esas garantías.

El Estado-corporativo, bajo la piel del Estado de Seguridad Nacional, requiere de la centralización del poder y de la toma de decisiones en los *temas vitales*, término ambiguo que en ciertas circunstancias puede abarcarlo todo. Si en 1789 se planteaba que las políticas monetaria, comercial y militar tenían que estar bajo la dirección del gobierno de la Unión y hacia el último tercio del siglo XIX Frederick Jackson Turner, Alfred Thayer Mahan y Brooks Adams plantean la necesidad de la centralización del poder después de la consolidación de la expansión hacia el oeste, para darle continuidad al proyecto geopolítico de EEUU³⁸, en 1950 se reitera esta perspectiva, la cual conocerá su extensión con la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de septiembre de 2002.

Como se puede observar, el Estado-corporativo se cierra y centraliza en nombre de la seguridad nacional haciendo evidente una continuidad teórica, geopolítica, filosófica y política con el pegamento cada vez más afinado del pragmatismo.

³⁸ Cfr. *De teólogos... op. cit.* p. 146-168

Capítulo 2

Concepto y práctica de la seguridad nacional en México

Las dificultades que representa el concepto de seguridad nacional aplicado al caso mexicano no surgen sólo de la historia política del país o de la impresión teórica del término, sino también por la naturaleza histórica de formación nacional mexicana.

Lorenzo Meyer*

2.1 Bases Históricas

Desde que México logra su independencia de España en 1821, el tema de la seguridad nacional se ha encontrado subyacente en los grandes objetivos nacionales desde ese momento: independencia y soberanía. Durante todo el siglo XIX y principios del XX México buscó consolidar su independencia política y fortalecer su soberanía, mientras que durante la mayor parte del siglo pasado los esfuerzos se orientaron hacia la independencia y soberanía económica apoyándose fundamentalmente en el artículo 27 constitucional y en los principios de política de exterior plasmados en el artículo 89, fracción X de la Carta Magna. Así, durante casi dos siglos de existencia como país independiente, México ha tenido que defender ese estatus en el concierto internacional al mismo tiempo que ha tratado de mantener la estabilidad política y social al interior, así como el desarrollo económico.

Como es bien conocido, entre 1821 y 1854 ejercieron el poder 45 administraciones presidenciales definitivas o interinas, durando cada una en promedio, 8 meses; se produjeron alrededor de 100 pronunciamientos, motines y rebeliones; Antonio López de Santa Anna dirigió al país en once ocasiones, cinco veces como liberal y seis como conservador; se promulgaron tres constituciones, una de corte liberal y dos centralistas; el país sufrió varias invasiones extranjeras y conflictos bélicos de importancia.¹ Este período, también conocido como el

* Aguayo Quezada, Sergio (Coordinador). *Ibid.* p. 13.

¹ Gloria Abella. "El pensamiento de Lucas Alamán en materia de relaciones exteriores de México", en *Relaciones Internacionales*, CRI, FCPyS, UNAM, México enero-abril 1992, p. 56.

“período de la anarquía”, refleja que el principal problema que ha enfrentado el país –aún en nuestros días- es el de el consenso en cuanto a las políticas para alcanzar los objetivos nacionales planteados.

Sin duda, este problema tiene una estrecha relación con el proceso colonial, el cual genera visiones y perspectivas del país tanto endógenas como exógenas ambas impactando en la formación de la identidad nacional e indirectamente en el consenso sobre el interés nacional.

En el plano interno, el hecho de que la lucha independentista haya sido organizada y comandada por los llamados *criollos* bajo el estandarte de la Iglesia Católica permitió la adopción de valores ligados al sistema feudal de la etapa colonial, es decir, se buscó romper política y económicamente con la metrópoli pero no ideológicamente.² Esta situación generó una disputa entre la elites políticas y económicas del país estableciéndose así una división –aunque no tajante- entre conservadores y liberales. Mientras los primeros querían que se mantuvieran lazos estrechos con Europa y por tanto con el sistema político y religioso, los segundos volteaban hacia el norte y veían en Estados Unidos un modelo republicano a seguir. Tal como señala Juan A. Ortega y Medina “ingenuamente se pensó que los de fuera, los extranjeros, sólo verían aquella pura naturaleza moral y política con que surgimos al mundo moderno; aspirábamos a que se nos viera como queríamos ser vistos, es decir, a las mejores luces del presente y sin los claroscuros entorpecedores”.³

Económicamente, el país se encontraba aún bajo las inercias del sistema colonial dependiendo principalmente de la producción minera, la cual, durante la época colonial se concentró en Pachuca, Real del Monte, Zacatecas, Guanajuato y Real de Catorce, los cuales proporcionaban más del 90% de la producción total.

² Cabe destacar que hacia septiembre de 1810, España estaba ocupada por Napoleón Bonaparte quien destituyó del trono a Fernando VII y por ende trastocó las relaciones de la metrópoli con la colonia. Aprovechando este momento de incertidumbre política en España, el movimiento independentista se lanzó a la lucha armada bajo el lema “muera el mal gobierno y viva el rey Fernando VII” acompañado del estandarte de la virgen de Guadalupe.

³ *Op. cit. Destino manifiesto. Sus raíces históricas y su raíz teológica.*, p. 10

Al mismo tiempo, la producción agrícola e industrial permanecía en una situación precapitalista y Veracruz era el único puerto marítimo de importancia.⁴

En este sentido, destaca el proyecto de Lucas Alamán porque es el primero en asociar la idea del fortalecimiento industrial con el de la soberanía. Alamán, vinculado con los conservadores, proponía reimpulsar la industria minera mediante la inversión extranjera y la utilización de bienes del clero. Para el pensamiento de Alamán, era claro que “la única forma de evitar el expansionismo norteamericano en México era acabar con el federalismo y reforzar la alianza con España”.⁵ De igual forma, observaba que la única fuente de unidad nacional que existía era la religión católica. Es interesante observar que esta misma perspectiva se tenía desde Estados Unidos, que para estos momentos ya tenía posesión de la Louisiana y concebían al Río Grande como “providencialmente designado por la mano de los cielos como frontera entre dos grandes naciones que perseguían objetivos distintos”.⁶

Cuando Santa Anna asume el poder junto con Valentín Gómez Farias a principios de 1830, este último adoptó reformas importantes como la secularización de la enseñanza, la incautación de los bienes del clero, la supresión de la coacción civil para el pago del diezmo –lo cual beneficiaba a las clases más pudientes- la abolición del fuero militar y la reorganización de la educación superior. Ninguna de estas medidas logró consumarse, el estado de la economía del país era desastroso y sin embargo ya se tenía firmado un Tratado de Amistad y de Comercio con Estados Unidos (1825) gracias a la intervención de Joel Poinsett y a pesar de las constantes negativas de Lucas Alamán. Mientras tanto, al interior de la sociedad (el pueblo) se encontraban divisiones de intereses, opiniones e incluso morales con lo cual “las normas sociales se volvían incoherentes e incomprensibles; y los ejemplos, contradictorios”.⁷ Al mismo tiempo, comenzaba a registrarse una intensa ola de migrantes sajones y

⁴ Cfr. Leopoldo Solís. *La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectivas*. Ed. Siglo XXI, México vigésima edición 1993, p. 19, 23 y 24.

⁵ Gloria Abella. *Op. cit.* p. 58.

⁶ Juan Ortega y Medina, *Op. cit.* p. 31

⁷ José Elías Palti. *La invención de una legitimidad: razón y retórica en el pensamiento mexicano del siglo XIX (un estudio de las formas de discurso político)*, Primera parte. No publicado, p. 101.

protestantes a Texas, los cuales lograron tener mayor influencia política en función de su número e importancia en la actividad económica de la región. La batalla del Álamo, comandada por el General, y también presidente de México, Santa Anna, (febrero de 1836) fue el primer intento militar del gobierno mexicano por acabar con las insurrecciones de los colonos. A pesar del triunfo del Ejército mexicano, los colonos texanos proclaman la independencia de la República Independiente de Texas y el 3 de marzo de 1837, el gobierno de EEUU otorga su reconocimiento.⁸

Cuando el general-presidente Santa Anna es capturado durante la batalla de San Jacinto el 22 de abril de 1836, las intenciones mexicanas de retener Texas se esfuman por completo y hecho prisionero es obligado a firmar los Tratados de Velasco, en los que se comprometía a terminar las hostilidades, a retirar sus tropas al otro lado del Río Grande (Río Bravo), a pagar toda propiedad o servicio texano utilizado y a otorgar el reconocimiento mexicano a la independencia de Texas.⁹ Desde 1837 y hasta la firma del Tratado Guadalupe-Hidalgo, diversas voces, tanto texanas como estadounidenses, pedían la anexión de Texas a EEUU, sin embargo ello había perjudicado el sensible equilibrio político entre los esclavistas del sur y los llamados “Estados libres” del norte.

En este escenario, México entra al pasaje más amargo de su historia al perder durante la guerra con Estados Unidos (1846-1848), Nuevo México y la Alta California. Cabe señalar que cada país presenta al otro como el agresor dentro de su historiografía oficial, pero más allá de esto, es importante decir que la mala preparación del ejército mexicano así como las divisiones internas tanto en éste como en la elite política y la carencia total de una identidad nacional entre la población y de identificación con el gobierno fueron los factores fundamentales para que México no fuera capaz de defender su integridad territorial. Tal como señala Ortega y Medina, “en el caso de los desposeídos mexicanos en Texas, Nuevo México y California, el argumento cohonestante para justificar el despojo (ventas obligadas a bajísimo precio, usurpaciones violentas, expropiaciones

⁸ Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer. *México frente a Estados Unidos. un ensayo histórico, 1776-2000*. FCE, cuarta edición aumentada, México 2001, p. 50. También *Breve historia de los Estados Unidos*. *Op. cit.* p. 286.

⁹ *Ibid.* p. 51.

ilegales e inclusive asaltos a mano armada en despoblado a los míseros vendedores que llevaban consigo los pagarés, o las monedas (pesos de la forzada venta) fue también de corte tradicional: que los mexicanos no obtenían de tales tierras el debido rendimiento”.¹⁰ El resultado de esta guerra movió las fibras más sensibles de la población en México y aún hasta la fecha significa un gran golpe para la sicología nacional que no termina de superarse y que se agrega a un pasado de conquista y colonización.

En el ámbito político, esta etapa de la vida independiente del país culmina con la primera transición presidencial pacífica del siglo y da inicio al período de Reforma, período en el cual se busca una vez más acceder a la “modernidad” entendida ésta como la secularización de la vida política y la generación de riqueza. Es decir, la “modernidad” significaba romper definitivamente con la estructura política, económica, social y cultural de la colonia. Para Arnaldo Córdova, en este período se pone fin a los años de desintegración estatal y da lugar a los gobiernos liberales de Juárez y Díaz, así como al régimen emanado de la Revolución, en los cuales se da una concentración del poder.¹¹

De acuerdo a Jesús Reyes Heróles, el pensamiento liberal se puede dividir en dos grandes ramas:

- a) Liberalismo económico y social.- La propiedad, librecambio y protección,
- b) Liberalismo político jurídico.- Libertades civiles, políticas; 1) Liberales y democráticas.- Enlace liberalismo-democracia. La diferenciación entre el poder político y la sociedad, la secularización de la sociedad y la supremacía estatal. 2) La identidad liberalismo-federalismo.- Enfrentamiento entre intereses centralizados e intereses descentralizados.¹²

La piedra angular de este período es la Constitución de 1857, la cual buscaba elevar al más alto rango jurídico la secularización de la vida política del país adoptando los más altos anhelos éticos y morales de la *Ilustración* europea

¹⁰ Juan Ortega y Medina. *México en la conciencia anglosajona*, p. 122.

¹¹ Arnaldo Córdova, *La ideología de la revolución mexicana*. Ed. ERA, México 1985.

¹² Jesús Reyes Heróles. *El liberalismo mexicano en pocas páginas*. Lecturas mexicanas, No. 100. (Primera Serie). Selección de textos de Adolfo Castañón y Otto Granados, México, SEP/FCE, 1985.

pero fundamentalmente, se le devolvió al Estado la gerencia del sistema de propiedad obteniendo a su vez fondos para salvar momentáneamente la bancarrota de la Hacienda a través de la Ley Lerdo.¹³

La reorganización política y económica era fundamental para poner orden en el país y para ello había que aplicar la nueva normatividad constitucional y subsidiaria, sin embargo, México, y el gobierno de Juárez, tendrían que enfrentar las conspiraciones internas de conservadores y clero además de las ambiciones expansionistas de Napoleón III. Para entender mejor el conflicto con Francia, es importante mencionar lo ocurrido con la deuda exterior mexicana en estos años.

En 1850 los tenedores de bonos británicos pedían que se les pagara con parte de la indemnización estipulada en el Tratado Guadalupe-Hidalgo bajo la tesis de que el territorio cedido a EEUU estaba dentro de la hipoteca de los tenedores de bonos. El ministro de Hacienda, José María Luis Mora, argumentó que los tenedores de bonos habían renunciado a esa parte de la hipoteca en 1846. Los británicos organizaron un “Comité de Tenedores de Bonos Mexicanos”, con el cual negoció Manuel Payno, nuevo ministro de Hacienda. Se negoció que el interés vencido y adeudado se consideraría pagado con £500,000 (\$2,500,000 pesos) procedentes de la indemnización de EEUU; que el capital de la deuda no aumentaría, quedándose en £10,241,650; que el interés se reduciría de 5% a 3%; por último, un porcentaje determinado de ciertos ingresos (principalmente aduanales) se destinaría al pago de intereses. Se aceptó en diciembre de 1850 y se conoció como la conversión de 1850.¹⁴

¹³ Promulgada en julio de 1859, formó parte sustancial de las Leyes de Reforma y principalmente prescribían lo siguiente:

- a) Separación Iglesia Estado
- b) Supresión de órdenes religiosas, archicofradías, cofradías, congregaciones o hermandades
- c) Prohibición de fundar nuevos conventos
- d) Prohibición del pago del diezmo y de obvenciones parroquiales.

Otras se referían al matrimonio y al registro civil, así como a la libertad de cultos. Buscaba movilizar la riqueza del clero pero a final de cuentas sólo cambio la concentración de esos bienes a otras manos.

¹⁴ Durante la presidencia de Guadalupe Victoria se negoció el primer préstamo del gobierno mexicano y se realizó el 18 de agosto de 1823 con la firma londinense Barclay, Haring, Richardson & Co. Este préstamo consistió en £2,500,000, de las cuales el gobierno mexicano aceptaría deber £4,000,000 al 6% anual. El segundo préstamo se negoció con la firma B. A.

Además de la deuda externa, se tenía que lidiar con los tenedores de bonos, que en su mayoría eran británicos. Para el gobierno mexicano, la única forma de allegarse de recursos era desamortizando los bienes del clero, para lo cual comenzó un proceso de valuación de sus bienes. Los tenedores de bonos en general sobrevaloraron esos bienes y tal como se plantea en el estudio hecho en las 'Memorias del Ministro de Justicia y Negocios Eclesiástico' su valor real era de \$50 millones de pesos y no de \$150 millones de pesos como se sostenía. Los recursos obtenidos con la desamortización fueron pocos, ya que ascendieron a 3 millones de pesos y al día siguiente el erario se encontraba en bancarrota. Al no pagarse la deuda con esos recursos y por lo anteriormente dicho, los tenedores de bonos tomaron una actitud hostil hacia el gobierno de Juárez, a lo cual se agregaron los factores de la deuda pública y las convenciones diplomáticas.¹⁵

Mientras el 17 de julio de 1861 el gobierno mexicano suspendió el pago de su deuda, en Europa se realizaban cálculos geopolíticos en donde se aseguraba que controlando el Istmo de Tehuantepec se tendría control del continente americano. Estas consideraciones abrieron la puerta a España, Francia e Inglaterra para que intentaran imponer su dominio en la Zona. Se celebró entonces la Convención de Londres en octubre, en donde se obligaba a México a cumplir con sus obligaciones internacionales. En el plano interno, los conservadores llamaron a esta Alianza tripartita pretextando falta de garantías internas. Posteriormente se realizó la Convención de la Soledad, con la cual se retiraron España e Inglaterra de la Alianza reconociendo al gobierno de Juárez en febrero de 1862.

Francia no firmó el Convenio de la Soledad mientras los conservadores, agrupados en la llamada Junta de Notables, gobernaron algunos meses esperando la llegada de un monarca extranjero. A mediados de marzo de 1862

Goldschmidt & Co. el 7 de febrero de 1824 por un monto de £1,600,000 a lo cual, el gobierno mexicano se comprometía a emitir bonos por £3,200,000 al 5% anual. Debido a la inestabilidad política interna, México dejó de pagar los intereses desde 1827, lo cual le comenzó a generar problemas con los compradores de los bonos mexicanos. Esta situación obligó al gobierno a renegociar la deuda en 1830, y una vez más en 1837. La pérdida de Texas y la posterior guerra contra EEUU dejaron a México en una pésima situación hacendaria. Aquí se encuentra el origen de los bonos que los británicos exigían se les pagara. Jean Bazant. *Historia de la deuda exterior de México 1823-1946*. El Colegio de México, México 1982, p. 24-61.

¹⁵ *Ibidem*.

llegaron a Veracruz 7,000 hombres del ejército francés al mando del general Lorencez. Hacia el 19 de abril comenzaron las operaciones militares francesas dirigiéndose de Veracruz hacia la Ciudad De México, para lo cual tenían que pasar por una de las ciudades más importantes del país, Puebla.¹⁶

Aquí ocurrió una de las batallas más importantes el 5 de mayo de 1862, cuando la defensa corrió a cargo de Ignacio Zaragoza. La superioridad numérica, además de un alto sentido de patriotismo del pueblo mexicano, se impusieron al ejército francés. Napoleón III reaccionó mandando más efectivos al mando del General Forey, quien contaba con mayor experiencia y comandaba a 30,000 hombres, los cuales llegaron a Veracruz el 22 de septiembre de 1862. Así, vencieron al ejército mexicano el 17 de mayo de 1863 en el mismo lugar pero esta vez Manuel Ortega estaba al mando, quien no pudo contener al ejército invasor.¹⁷

Por su parte, EEUU optó por la neutralidad debido a la Guerra de Secesión que vivía internamente y el “20 de noviembre de 1862 el Presidente Lincoln decretó un embargo sobre la exportación de armas y pertrechos militares de los Estados Unidos [sin embargo, los franceses] transportaban a México toda clase de vituallas, forraje, mulas, furgones, rieles, medicamentos, etc., es decir, todo aquello que su ejército requería”.¹⁸

En el Congreso estadounidense se levantaron protestas contra la intervención en México e incluso los ministros de Perú y Chile propusieron la creación de una alianza norteamericana para expulsar a los franceses de México sin embargo el Secretario de Estado William Seward estaba más preocupado por la situación de la Unión.

En abril de 1864 se firmaron los Convenios de Miramar formalizando así la entrega de la Corona por la Junta de Notables a Maximiliano de Habsburgo además de algunos acuerdos de tipo económico y financiero con Francia. Esta situación se mantuvo hasta 1867. El Imperio de Maximiliano fracasó porque, por

¹⁶ A.B. Belenki. *La intervención extranjera de 1861-1867 en México*. Ediciones de Cultura Popular, quinta reimpresión, marzo 1984, p. 74.

¹⁷ *Ibid.* p. 86-88.

¹⁸ *Ibid.* p. 172.

un lado, Maximiliano era limitado por jefes militares y agentes financieros de Napoleón III, los cuales le imponían sus puntos de vista, y por el otro, Maximiliano se identificaba con las propuestas liberales de la Reforma y eso le causó animadversión entre los conservadores mexicanos y el clero. Por otro lado, en el ámbito internacional terminó la Guerra de Secesión en EEUU y en Europa la Guerra Franco-Prusiana iba en aumento por lo que Napoleón III decidió retirarse de México en enero de 1865 dejando solo a Maximiliano, quien fue posteriormente fusilado en junio de 1867 en el Cerro de las Campanas en Querétaro.¹⁹ Sin embargo, para México los resultados de la estadía de Maximiliano como emperador se dejaron sentir sobre todo en la deuda externa. Entre 1864 y 1867, la deuda externa del país se triplicó quedando en \$182 millones de pesos.²⁰

Para Juárez esto era inaceptable y al retomar el poder desconoció la deuda argumentando que fue contratada por un gobierno ilegítimo. Sin embargo se dio el mismo trato a los tenedores de bonos en general buscando ganar tiempo para cumplir con las obligaciones legítimas. Esto daría pie a que surgiera la llamada Doctrina Juárez. El 31 de mayo de 1869 ante el IV Congreso, Juárez proclamó las tres condiciones esenciales de su doctrina: 1) que los otros países debían solicitar la reanudación de las relaciones diplomáticas con México; 2) que debían aceptar la caducidad de los Tratados anteriores firmados por México y; 3) que los nuevos Tratados debían ser justos y convenientes para México. Las primeras gestiones se llevaron a cabo con la que Juárez llamó “nueva y gran potencia”, es decir, la Alemania del Norte, la cual a ojos de EEUU era la que contenía el poder de Francia y Austria.²¹

La vieja tradición liberal iniciada con Sebastián Lerdo de Tejada que buscaba la vinculación con el vecino del norte comenzaba ahora a verse materializada. Hacia la década de los años setenta, el comercio y las inversiones eran las

¹⁹ Leonor Ludlow. “La etapa formativa del Estado Mexicano” en *Evolución del Estado Mexicano Tomo I*. Ed. El Caballito, México 1986, p. 117-118.

²⁰ Maximiliano contrajo una deuda por \$107 millones de pesos contratados con la firma bancaria Fould, Oppenheim & Cía. A esta cantidad hay que sumar la deuda exterior mexicana contraída hasta antes de 1863 con los tenedores de bonos británicos, la cual ascendía a \$75 millones de pesos. *Cfr. Historia de la deuda exterior de México 1823-1946. Op. cit.* p. 92-95.

²¹ Daniel Cosío Villegas. “La Doctrina Juárez” en *Historia Mexicana Vol XI, No. 4*. El Colegio de México, México abril-junio 1962, p 527-545.

necesidades económicas de México y EEUU La industrialización norteamericana necesitaba mercados y materias primas y México necesitaba herramientas, locomotoras y todo tipo de bienes de capital. El llamado “entendimiento liberal” entre ambos países dio paso a una colaboración expresada en el permiso a las tropas de ambos países para su incursión en las fronteras lo cual cambiaría hasta finalizar el porfiriato. Al mismo tiempo “la necesidad de construir el Estado Nacional bajo los principios del liberalismo exigía la presencia y la actividad de un gobierno fuerte e interventor [...] para lo cual se reforzó el Poder Ejecutivo frente a los otros poderes a través de la continua suspensión de las garantías constitucionales y la recurrencia a atribuciones de gobernar mediante facultades extraordinarias”.²²

En 1876 llega al poder Porfirio Díaz. Los objetivos de su gobierno se basaron en ideas como paz, orden, progreso, seguridad, prosperidad y estabilidad; así como el recurrir a la historia y al período de la anarquía en específico para justificar su forma de gobernar. En este último punto, el porfirismo se planteó como un proceso de la vida social la evolución hacia el progreso, de ahí que el supremo valor social fuera el ‘orden’. “Así, por ejemplo, en el presupuesto de egresos los ramos de hacienda, de gobernación, de guerra y de justicia, representan los elementos de orden de la sociedad; los ramos de fomento y de instrucción pública representan el elemento de progreso”.²³ Estas ideas fueron respaldadas y complementadas, desde la Cámara de Diputados primero y después como funcionario público, por Justo Sierra, quien se convirtió en el ideólogo del porfiriato. Para el entonces joven diputado, la educación basada en el conocimiento científico –fundamentalmente el positivismo- era el germen de una renovación política, social y religiosa. Es evidente que para Justo Sierra era fundamental llevar a cabo la Reforma en todos los ámbitos de la sociedad adhiriendo a los viejos anhelos de independencia y soberanía los de nacionalismo y patriotismo.

²² Leonor Ludlow. *Op. cit.* p. 123-124.

²³ Justo Sierra, *Obras Completas V, Discursos*. UNAM, México 1991, p. 56.

La renovación política, en un escenario donde, como ya se señaló, las facultades del Ejecutivo se han fortalecido, tiene que ver fundamentalmente con las funciones del Estado frente a las necesidades del desarrollo nacional. Así, el razonamiento positivista de Justo Sierra plantea que “si se trata del poder que al Estado se atribuye de hacer lo que los individuos libremente asociados, el Estado no tiene el deber de intervenir, el Estado no debe monopolizar la industria minera o bancaria, pero sí debe obligar a los ciudadanos a vacunarse y a mandar a sus hijos a la escuela. La libertad social es un problema complicadísimo que no debe tratarse por dogmas, sino por resultados de la observación y la experiencia”.²⁴

Estas ideas dieron pie a un Estado-Policía al servicio de capitales extranjeros y a un régimen de privilegio, por un lado hacia el sector de la agricultura y a ciertas empresas debido a la vinculación de funcionarios públicos a las mesas de dirección de varias empresas extranjeras importantes y en algunos casos incluso como prestanombres.²⁵ Adicionalmente a esto, después de la desamortización de los bienes de la Iglesia, esos bienes pasaron de una concentración a otra quedando en manos de ricos hacendados y muchos de estos hacendados y latifundistas se apoyaron en el régimen de Díaz. Junto a ellos también se organizaron el sector urbano de industriales, comerciantes y banqueros.

Al llegar Díaz al poder la situación política y económica de México, así como su imagen en el exterior, estaba sumamente deteriorada. Díaz se dio a la tarea de buscar soluciones a los problemas fronterizos del norte del país que consistían principalmente en incursiones violentas de indios al territorio nacional, el abigeato y al paso de tropas de ambos países a través de la frontera. Para ello buscó la concreción de un tratado en el cual se trataran esos temas y además se reglamentara el tiempo y el espacio en los cuales se ejercería autoridad por parte de cada Estado. Tras el cambio de presidente en Estados Unidos, Rutherford B. Hayes –se comenta que llegó al poder por medio del fraude electoral- el reconocimiento del gobierno de México se dificultó. Pero Díaz hábilmente, y tras

²⁴ *Op. cit.* Justo Sierra. *Obras...* p. 214.

²⁵ Esta vinculación no es más que un reflejo de la estructura Estado-corporación planteada en el capítulo 1.

muestras palpables de que 'metería al país al orden' comenzó a presionar al gobierno norteamericano para obtener el reconocimiento a través de los inversionistas de ese país quienes ya se mostraban impacientes ante la tardanza de su gobierno para otorgar el reconocimiento. Los informes publicados en un libro por parte de Matías Romero con información geográfica, económica y legal sobre México ayudó a que esta presión surtiera efecto. Meter al país al orden iba de la mano con la renovación social y en sus momentos pragmáticos Justo Sierra lo visualizaba así: "Para esos pueblos que no piensan, sino que practican la libertad, que no aman la libertad puramente ideal, sino la libertad real, es preciso que cada una de las libertades consignadas, para ser verdadera, tenga junto de ella, como condición de vida, una taxativa, una limitación".²⁶ Por otro lado, México también buscó reiniciar las relaciones diplomáticas con los países europeos y poder así romper con la dependencia hacia Estados Unidos. De hecho fueron países de ese continente quienes reconocieron antes que Estados Unidos al gobierno de Díaz.

También en la frontera sur de México hubo problemas. Estos se derivarían de la intención del dictador de Guatemala por vender a Estados Unidos los derechos sobre la zona del Soconusco en Chiapas alegando que ellos no reconocían la adhesión de Chiapas al territorio mexicano, la cual se dio voluntariamente en 1825. Estados Unidos vio la posibilidad de manipular la situación para poder construir un canal a través de Nicaragua y por medio del Secretario de Estado Blaine planteó la posibilidad de ser árbitro en la disputa entre el gobierno de México y Guatemala, sin embargo, ante la muerte del presidente Garfield, y el cambio de circunstancias políticas en Estados Unidos, así como al ascenso a la Secretaría de Estado norteamericana de Frederick Frelinghuysen, el dictador Barrios no obtuvo el apoyo de Estados Unidos y tuvo que negociar directamente con Matías Romero. Al final Guatemala firmó un tratado en el que aceptaba las negociaciones directas entre México y Guatemala.

Quizá uno de los problemas más complicados fue el de la utilización de las aguas de los ríos que servían de frontera: el Gila y el Bravo. Esto se dio porque a

²⁶ *Op. cit.* Justo Sierra. *Obras...*, p. 83.

raíz del incremento en la población del lado norteamericano, estos estadounidenses comenzaron a utilizar más agua de los ríos dejando en situación desventajosa a los pobladores del lado mexicano quienes se encontraban en una zona de por sí árida. Aunado a esto, el gobierno norteamericano construyó una presa que pretendían se administrara binacionalmente y que distribuyera el agua equitativamente. México, a través de los juristas Ignacio L. Vallarta y José M. Gamboa sugirieron a México que reclamara una indemnización por \$35,000,000 de dólares ya que esa presa se había construido sin permiso de las autoridades mexicanas. México llevó el caso ante la Comisión Internacional de Límites la cual dictaminó a favor de México el 25 de noviembre de 1896. México propuso a Estados Unidos renunciar a las reclamaciones a fin de que lograra la firma de un tratado que repartiera las aguas en forma justa y que se construyera una presa cerca de El Paso con ese fin. Por su parte, EEUU no respondió ya que pesó más la posición del procurador general Judson Harmon quien se apegaba al artículo 7 del Tratado Guadalupe-Hidalgo el cual se limitaba a la sección internacional de la corriente de los ríos, lo que le daba derecho a sus ciudadanos a erigir obras. México terminó por firmar un tratado que legalizaba la situación de hecho en la que la que predominaron los intereses de EEUU

Después de las adquisiciones de Alaska, Hawai, las Filipinas y el comienzo de la construcción del canal de Panamá, Estados Unidos enfocó sus esfuerzos hacia la penetración económica bajo la batuta de los empresarios. En México, dadas las afinidades ideológicas con el liberalismo, se tenía la convicción de que sólo la construcción de ferrocarriles y la inversión extranjera conducirían al país hacia el progreso además de que en México no existían las condiciones para llevar a cabo una tarea de este tipo de manera independiente. Sin embargo, para Justo Sierra ya representaba un peligro para México el viraje trasnacional de EEUU y, después de recordar la teoría de la manzana de John Adams, señalaba que “los que observamos, perfectamente escépticos frente a las frases y terriblemente inquietos frente a los síntomas, la actitud en apariencia divergente del pueblo y el gobierno angloamericano, no podemos dejar de comprender hacia cuál constelación se dirige la estrella solitaria, ni nos es permitido no prever que

clausurado así el golfo mexicano, son muy probables nuestro vasallaje mercantil y nuestra dependencia económica”.²⁷

Entre 1890 y 1911 se dio una expansión del capital de G.B, Francia y Alemania aunada a la de EEUU principalmente a través de las empresas de Sociedad Anónima en los ramos industrial, bancario, comercial y de servicios públicos orientando la economía mexicana hacia la exportación y dejando la agricultura en manos mayoritariamente de los hacendados y latifundistas mexicanos. Se hicieron cambios en el Código de Comercio el cual eliminó cargos fiscales que obstaculizaban el comercio legal, el Código de Minería de 1892 declaró que la propiedad del terreno incluía, con carácter perpetuo, los hidrocarburos y el carbón contenidos en el subsuelo a menos que fueran de oro, plata o cobre. Hacia 1898 otra ley permitió al ejecutivo autorizar la extracción de petróleo.

Por otro lado, EEUU ejercía una participación importante en la inversión indirecta a través del control de títulos de deuda exterior, lo que aumentaba su influencia en la economía mexicana por sobre los países europeos. Sin embargo, cuando de defender sus intereses se trataba, los inversionistas extranjeros hacían bloques frente al gobierno para obtener concesiones y ventajas frente a bloques rivales. Como ejemplo de lo anterior se puede mencionar al bloque formado por EEUU e Inglaterra en la rama petrolera.

Si bien Justo Sierra había ya percibido los peligros del expansionismo norteamericano, no percibió en cambio el trasfondo ideológico del mismo e ingenuamente planteaba “Trataremos de que de la famosa fórmula “América para los americanos”, fluya toda la substancia que contiene. América para los americanos significará la solidaridad americana para repeler toda tentativa contra nuestras independencias, ya sea interior o exterior a nuestro continente; y como los tiempos han cambiado profundamente, y de los europeos nada tememos y lo

²⁷ *Op. cit.* Justo Sierra. *Obras...*, p. 234. La “teoría de la manzana” se refiere a Cuba en estos términos: “Si una manzana desprendida por la tempestad del árbol que la ha producido no puede dejar de caer en la tierra en virtud de la gravedad, así Cuba, separada por la fuerza de su propia conexión con España e incapaz de mantenerse por sí sola, no puede dejar de gravitar hacia la Unión norteamericana, y ésta según la misma ley natural, no puede expelerla de su seno.

queremos todo, luz para nuestro mejoramiento intelectual, capital para nuestro mejoramiento económico, no será ya la nueva doctrina panamericana un arma de un continente contra otro, sino una égida del derecho contra la fuerza; y el principio “América para los americanos”, tendrá por comentario perpetuo el augusto apotegma de Juárez: “El respeto al derecho ajeno es la paz”²⁸.

Retomado del pensamiento de Benito Juárez, este es el primer planteamiento sobre la seguridad nacional del país vinculada directamente a un entorno de seguridad colectiva respaldada por el derecho. Sin embargo, las contradicciones del proyecto Porfirio Díaz-Justo Sierra para estos momentos eran ya evidentes. Además de la concentración de la riqueza, las áreas más productivas y estratégicas del país estaban en manos extranjeras, el comercio exterior del país – piedra angular de la economía en función de la estructura económica- se concentraba en un 90% con EEUU. La renovación política, social y religiosa planteada por Justo Sierra fundamentada en su gran proyecto educativo nacional no se concretó y a pesar de que se oficializó la instrucción preparatoria y universitaria, esto no fue suficiente. En septiembre de 1910, con el cansancio de los años sobre sus hombros, Justo Sierra reconocía que “la mitad de los habitantes de la República, y me quedo corto, ignora lo que es ser mexicano, no participa de la conciencia nacional; el aislamiento, la miseria de las necesidades y de los medios de vida, el predominio de la superstición y del alcoholismo privan a un inmenso grupo de nuestros conciudadanos en teoría, de todo contacto con el alma nacional”.²⁹

El hecho de que por un lado prevalecieran los privilegios a ciertas clases de tendencias aristócratas, el latifundismo y la gran penetración extranjera en la economía y por el otro, que la concentración de la riqueza dejara a grandes masas en la miseria y la ignorancia no hicieron sino alimentar los viejos prejuicios que sobre los mexicanos se tenían -¿o se tiene?- tanto en Europa como en EEUU. Mientras que la tradición sajona-protestante consideraba a los españoles

²⁸ *Op. cit.* Justo Sierra. *Obras...*, p. 280. la frase completa de Benito Juárez es “Entre los hombres como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”.

²⁹ *Op. cit.* Justo Sierra. *Obras...*, p. 439.

“fanáticos crueles y asesinos”³⁰, en Europa era común leer que el pueblo mexicano “tiene todos los defectos de los españoles sin poseer una sola de sus virtudes: es perezoso, ignorante, desmoralizado, vano, orgulloso, fanfarrón, fanático, grosero, rencoroso y capaz de sacrificar su porvenir por una personalidad”.³¹ Al comienzo del siglo XX México no sólo no había logrado desprenderse de los prejuicios hacia nuestra tradición hispanoamericana, sino que había comprometido aún más su independencia, su soberanía y minado la concreción de un sentimiento nacional y patriótico así como de la formación de una identidad nacional.

El reconocimiento de las condiciones sociales del país por parte de Justo Sierra semanas antes del estallido de la Revolución Mexicana no lo limitó para ser objetivo y optimista a la vez al plantear que la conquista de la independencia, la soberanía y con ellas de la patria y de la identidad nacional, sólo puede provenir de la sociedad “... esa conquista, que es ciertamente la más interesante y de mayor trascendencia para los mexicanos, no la conseguiréis sino conquistándoos primero a vosotros mismos; conquistándoos, es decir, procurando perder los prejuicios en que hemos sido creados y que por desgracia, han formado en nosotros hábitos mentales, pliegues psicológicos, digámoslo así, que es muy difícil deshacer y borrar”.³²

2.2 Bases Contemporáneas

En noviembre de 1910 inicia el movimiento armado conocido como la Revolución Mexicana. Entre sus principales causas se encuentran la gran concentración de tierras, el carácter dictatorial del gobierno de Díaz y la escisión del llamado grupo de los “científicos” encabezado por Bernardo Reyes. El movimiento armado que duró de 1910 a 1911 encabezado por Francisco Indalecio

³⁰ *Op. cit.* Juan Ortega y Medina. *México en la conciencia anglosajona*, p. 40.

³¹ *Op. cit.* Justo Sierra. *Obras...*, p. 254. Justo Sierra lo cita del periódico francés *Journal des Débats* del 11 de agosto de 1838.

³² *Op. cit.* Justo Sierra. *Obras...*, p. 440.

Madero fue apoyado principalmente por los Estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Durango, Morelos y Guerrero poniendo énfasis en su carácter rural. Sin embargo, los principales líderes revolucionarios de este momento surgieron de las clases altas rurales como el mismo Madero, Venustiano Carranza y José María Maytorena. Entre las clases medias tanto rural como urbana destacaron Abraham González, los hermanos Flores Magón y Pascual Orozco. Tal como señala Javier Garciadiego “el triunfo de Madero no trajo una gran reforma agraria, pero sí un nuevo aparato político burocrático, con elecciones estatales y municipales, lo que permitió una más amplia y justa asignación de recursos, tales como el agua, y lo que propició la aparición de la vida política de gente como Alvaro Obregón, Adolfo de la Huerta, Félix Palavicini y Benjamín Hill, entre otros”.³³

Una vez en el poder, Madero tuvo que lidiar, además de los ya tradicionales conflictos con Estados Unidos (problemas fronterizos y protección a ciudadanos estadounidenses), con la actuación dolosa del embajador estadounidense en México Henry Lane Wilson. La base de ésta política frente a EEUU, y en cierta medida frente a las potencias europeas, fue la de garantizar la seguridad de los extranjeros en México apegándose en lo posible al respeto al derecho en el orden nacional; “la condición era, justamente, que superara la dictadura y emprendiera el camino del derecho, pues nada había como la conciencia del propio derecho para poder fundar la existencia del país como nación independiente”.³⁴ Esto era vital ya que la inestabilidad política y social en México no le daba mucho margen de acción.

Madero se mantuvo en el poder hasta 1913, cuando después de un levantamiento de diez días contra su gobierno por parte de Félix Díaz y Bernardo Reyes, el 18 de febrero, Díaz y Victoriano Huerta acordaron el cese al fuego con el embajador Lane Wilson como testigo. El también conocido “Pacto de la embajada” incluyó la detención de Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez,

³³ Javier Garciadiego Dantan. “El Estado moderno y la revolución mexicana” en *Evolución del Estado Mexicano Tomo II, Reestructuración 1910-1940*. Ed El Caballito, México 1998, p. 30.

³⁴ Arnaldo Córdova. *La ideología de la revolución mexicana*. Ed. Era, México decimoséptima reimpresión 1992, p. 250.

quienes estuvieron presos del 19 al 22 del mismo mes en Palacio Nacional. Su asesinato, ocurrido al momento de ser trasladados a la penitenciaría de la ciudad dio lugar a nuevos enfrentamientos entre los grupos revolucionarios.

Entre 1913 y 1915 las disputas internas por el poder se vieron mezcladas con las intenciones del presidente Wilson de intervenir en los asuntos internos del país a través de argucias diplomáticas como lo fueron las llamadas conferencias del ABC³⁵, en las cuales Carranza mostró una gran habilidad política y estratégica al abstenerse de participar en ellas. En cuanto a Huerta, si bien se mostró firme en su posición frente a las exigencias del gobierno norteamericano, su firmeza se basaba en su terquedad por mantenerse en el poder, un poder que en la práctica compartía con Carranza, quien por su parte, aún cuando contaba con mayor apoyo de parte de Wilson, no perdió de perspectiva las consecuencias que hubiese implicado el haber aceptado la “ayuda” del presidente norteamericano. Esa postura la formalizaría con lo que después se conocería como la “Doctrina Carranza”.

Por otro lado, mientras Carranza sostenía un debate con Wilson acerca de la posición de EEUU en el conflicto entre huertistas y carrancistas, continuaba su avance hacia la Ciudad de México derrotando poco a poco a las fuerzas militares de Huerta. Sin duda que esta derrota también obedeció al menor apoyo por parte del gobierno de Woodrow Wilson hacia el “usurpador”.

La Constitución de 1917 se presentó como el nuevo proyecto de nación hacia dentro y hacia fuera, basando el primero en el desarrollo del capitalismo³⁶, convirtiendo con esto a la revolución mexicana en una revolución política;³⁷ y el segundo en la modernización de la dependencia tomando un enfoque juricista y por tanto reformista. En México se partía de la tesis de que para lograr la independencia política se debería lograr el desarrollo económico primero por lo que de entrada no se restringía el acceso a la inversión extranjera, sin embargo

³⁵ Este grupo fue conformado por Argentina, Brasil y Chile el 28 de abril de 1914.

³⁶ Cfr. Arnaldo Córdova. *La ideología de la revolución mexicana*. Ed. Era, México 1973 pp. 15-38.

³⁷ Cfr. Arnaldo Córdova. *La formación del poder político en México*. Ed. Era, vigésimo primera impresión, México 1997, p. 24.

ésta debía de adaptarse al nuevo juego de la política mexicana bajo la dirección del gobierno revolucionario. Las condiciones en que se desarrollaría la inversión extranjera en México pronto se convertiría en el punto álgido en las relaciones con Estados Unidos e Inglaterra principalmente. Así, esta nueva postura de la política exterior, así como su diseño, partía de la concepción del atraso económico del país, por lo que para lograr un trato de iguales en la arena internacional, las acciones se enfocarían en un sentido jurídico-político el cual buscaría el prestigio del país. Nacionalismo y soberanía se presentaron como los puntos nodales de la política del Estado mexicano tanto al interior como al exterior.

En este sentido, la redacción de los artículos 27 y 123 de la Constitución otorgan al Estado la propiedad permanente sobre la propiedad inmueble del país, así como el carácter de árbitro y conciliador entre las clases sociales del país.³⁸ En cuanto a la política exterior han sido fundamentales desde entonces, la no intervención (adoptada después por la OEA y la ONU), el rechazo a la teoría del reconocimiento de gobiernos y la exigencia a los extranjeros de renunciar a la protección de sus gobiernos cuando tuvieran inversiones en territorio nacional. La nueva estructura política e ideológica del Estado Mexicano estableció la necesidad de guardar un equilibrio entre la política interna con un Estado omnipresente y la tendencia (otra vez) hacia la instalación de un Ejecutivo fuerte que adquiriría en poco tiempo poderes metaconstitucionales y, la política exterior, la cual buscaría salvaguardar la independencia y la soberanía del país basándose en la doctrina Carranza y la doctrina Estrada principalmente. Es en este marco en el cual se ubica la seguridad nacional de México, seguridad que dependerá del respeto a las reglas del nuevo juego político interno y del apego a las normas de derecho internacional existentes hasta ese momento.

Entre 1917 y 1940 se sentaron las bases de la política exterior del país, primero con la doctrina Carranza, la cual es sintetizada así por el célebre jurista e internacionalista Isidro Fabela “1) no aceptación de la Doctrina Monroe, porque ella constituye una tutela arbitraria y forzosa, impuesta a países que no la han

³⁸ Esto además le legitimaba para dar un trato de nacionales a los extranjeros que tuvieran inversiones en México.

solicitado, ni tampoco la necesitan; tutela que ha causado dificultades a las Repúblicas hispanoamericanas con violación de su soberanía. 2) Todas las naciones son iguales ante el Derecho. En consecuencia, deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía, sometiéndose estrictamente y sin excepciones al principio universal de no intervención. 3) Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del Estado en que se encuentran; por consiguiente, ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y privilegio. 4) Las legislaciones de los Estados deben ser uniformes y semejantes en lo posible, sin establecer distinciones por causa de racionalidad, excepto a lo referente al ejercicio de la soberanía”.

“La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal, no debe servir para la protección de intereses particulares, ni para poner al servicio de éstos, la fuerza y majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los gobiernos de los países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los nacionales de países poderosos”.³⁹

Sin embargo, el nuevo juego político interno requería de dos cosas, primero la imperiosa necesidad de obtener el reconocimiento diplomático de EEUU, con lo cual se obtendría acceso a préstamos internacionales para iniciar la reconstrucción económica que tanto necesitaba el país así como garantizar que el gobierno norteamericano no apoyaría a grupos contrarrevolucionarios que buscaran tomar el poder; de esto se desprende lo segundo, el no afectar a las empresas petroleras estadounidenses principalmente, pero tampoco a las británicas con la aplicación del artículo 27 constitucional. De esta manera, los Convenios de Bucareli en 1923 lograron conciliar esas necesidades ante las presiones diplomáticas de EEUU. Hacia 1928, Alvaro Obregón, el “último caudillo”, es asesinado presuntamente por un fanático católico como consecuencia de la guerra

³⁹ Fernando Serrano Migallón. *Isidro Fabela y la diplomacia mexicana*. FCE, México 1981, p. 161-163.

cristera iniciada en 1926. Su muerte abrió paso a la pacificación del país y a la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929.

En el ámbito externo, surge en 1931 la doctrina Estrada, pronunciada por el entonces secretario de relaciones exteriores Genaro Estrada en estos términos “México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud crítica al decidir favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el gobierno de México se limita a mantener o retirar cuando lo crea procedente a sus agentes diplomáticos, y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitada ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades”.⁴⁰

La fundación del PNR significó un verdadero paso hacia la institucionalización de la revolución que se concretó con la llegada al poder en 1934 de Lázaro Cárdenas del Río y la expulsión por éste de Plutarco Elías Calles del país. Consolidando un Estado y un Ejecutivo fuerte se mantuvo la unión del país y de las facciones políticas. Para ello, Cárdenas logró unificar a campesinos y obreros en torno a su proyecto político-económico el cual se basaba en mantener el control de las fuerzas políticas del país dentro del PNR. Para ello, reinició el reparto agrario y confirmó al Estado como el mediador en los conflictos obrero patronales. Así, las circunstancias nacionales e internacionales permiten que se lleve a cabo la expropiación petrolera el 18 de marzo de 1938. La inminencia de la segunda guerra mundial hizo que EEUU modificara el apoyo que daba a las empresas petroleras y dio a México una importancia geoestratégica en función de su vecindad y del llamado “oro negro”. De acuerdo con Raúl Benítez Manaut “la expropiación petrolera de 1938 consolida en México una doctrina de seguridad

⁴⁰ *Ibid.* P. 106-107.

que se vincula estrechamente a la doctrina de política exterior de la revolución: el uso de recursos naturales y energéticos para la nación, ejercido por el Estado, con el objeto de que no se presenten vulnerabilidades en la economía y la sociedad”.⁴¹ Es decir, el petróleo se convirtió en símbolo de nacionalismo, soberanía y seguridad nacional a partir de ese momento.

Al mismo tiempo que Cárdenas aprovechaba las circunstancias que la geopolítica internacional le presentaba, mantenía la posición de México apegada al Derecho Internacional como lo demuestran las instrucciones de Cárdenas al representante de México ante la Sociedad de Naciones Isidro Fabela: “En términos generales, México ha sido y debe seguir siendo un país de principios cuya fuerza consiste en su derecho y en el respeto a los derechos ajenos. Consecuentemente, la representación de México en Ginebra deberá ser intransigente en el cumplimiento de los pactos suscritos, en el respeto a la moral y al Derecho Internacional y especificaciones en el puntual cumplimiento del pacto de la Sociedad de las Naciones”.⁴² Sin embargo, los acontecimientos nacionales e internacionales no estaban separados dentro del pensamiento jurídico, político y geopolítico de Isidro Fabela, tal como lo demuestra la carta enviada por éste al presidente Cárdenas el 7 de agosto de 1939: “En caso de guerra europea los Estados que permanecieron fieles al Pacto de la Liga, se verían obligados a decretar sanciones contra el agresor o los agresores. En esa eventualidad, si México guarda su misma posición actual, ¿tendría que conducirse en la misma forma en que se condujo cuando la Asamblea decretó las sanciones contra Italia con motivo de la conquista de Etiopía? ¿Cuáles serían las consecuencias de esta actitud? Serían inmediatas en el sentido de tener que suspender, al declararse la guerra, nuestro comercio de petróleo con Alemania, Italia y el Japón; y como según parece dichos Estados nos consumen ahora –después del boicot decretado por la Gran Bretaña, Francia y otros países en contra de nuestro petróleo- una buena cantidad de él, resultaría que nuestra economía quedaría quebrantada

⁴¹ Raúl Benítez Manaut. “Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990” en Revista de Administración Pública No. 98, México agosto de 1998 del Instituto de Administración Pública, p. 63.

⁴² *Op. cit.* Fernando Serrano Migallón p. 84-85.

desde luego. ¿Pero el quebrantamiento duraría? Evidentemente no, porque entonces las mismas potencias democráticas que han sido nuestras principales enemigas en la cuestión del petróleo, serían las primeras, por su propio beneficio, en solicitar todo el petróleo que México pudiera proporcionarles”.⁴³

La conflagración mundial fue inevitable y la relación entre México y EEUU, de acuerdo con Lorenzo Meyer, se convirtió en el aspecto fundamental de la política exterior de México a partir del régimen de Ávila Camacho.⁴⁴ Siguiendo a Adolfo Aguilar Zínzer “Entre 1940 y 1945, México y Estados Unidos firmaron un conjunto de acuerdos económico-políticos que puso fin a viejos rezagos financieros, resolvió antiguas disputas, estableció nuevos compromisos de cara a la Segunda Guerra Mundial y agilizó un gran número de nuevas transacciones. En diciembre de 1941, inmediatamente después del ataque japonés a Pearl Harbor, México rompió relaciones diplomáticas con Japón y en mayo de 1942 declaró formalmente la guerra a las potencias del Eje. En ese mismo año se estableció el Comité de Defensa Conjunto Mexicano-Norteamericano, y se firmó en Washington el Pacto de Naciones Unidas. En 1941 se suscribió el Acuerdo General México-Estados Unidos que finiquitó las reclamaciones que se remontaban a 1869. A este documento le siguieron, en 1942, el Acuerdo de Braceros, el Convenio de Deuda, el Tratado Comercial y el Convenio Consular y en 1944 el Tratado de Distribución de Aguas de Ríos [...] En 1941, el comercio con este país abarcó –*record* histórico- el 91% de las exportaciones y el 84% de las importaciones mexicanas”.⁴⁵

En términos económicos, México puso en marcha el llamado “desarrollo estabilizador” el cual se caracterizó por un impulso al “crecimiento de la agricultura que al producir más rápidamente que los cambios de la demanda interna, aumentó en forma considerable las exportaciones de productos agrícolas”⁴⁶ cuestión que se

⁴³ *Ibid.* p. 249.

⁴⁴ Cfr. Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo. *México frente a Estados Unidos. un ensayo histórico, 1776-2000*. FCE, 4ª edición aumentada, México 2001, p 175-188.

⁴⁵ Adolfo Aguilar Zínser. “México y Estados Unidos hacia el 2000. integración silenciosa o alianza concertada” en *México hacia el 2000. Desafíos y opciones*. Pablo González Casanova, Coordinador, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1989, p. 72.

⁴⁶ Leopoldo Solís. *La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectivas*. Ed. Siglo XXI, México vigésima edición 1993, p. 96-97.

revirtió a partir de 1957 y hasta la fecha cuando México es importador neto de alimentos.

Así, “la misma formulación de política económica orientó el crecimiento de la economía ‘hacia dentro’ mediante la utilización de la política comercial, proteccionista, cuotas de importación como formas de estímulo a la sustitución de importaciones, aranceles elevados, exenciones fiscales para el fomento de nuevas industrias, tasas de interés preferenciales para la promoción industrial [teniendo como resultado] insuficiencia dinámica para crear empleos y una clara tendencia hacia el desequilibrio externo acompañada con un déficit creciente de las finanzas públicas.⁴⁷ Lo anterior hace evidente la “incompatibilidad entre el equilibrio externo -entendido como el mantenimiento del tipo de cambio- y el equilibrio interno. Usualmente, cuando se presentaba el dilema, se optaba por reducir la tasa de crecimiento -tal fue el caso de los años 1965, 1969 y 1971- y éste fue quizá el error más grave de este modelo de desarrollo: crear un desequilibrio creciente en el mercado de trabajo. [Así] el convertir un instrumento de política económica -el tipo de cambio- en un fin en sí mismo impidió corregir el déficit comercial y, la amplia posibilidad de endeudamiento externo permitió posponer la adopción de medidas correctivas”.⁴⁸

Bajo este esquema económico y con un presidencialismo institucionalizado, Benítez Manaut afirma que México ingresó a la guerra fría con “una confusión entre amenaza externa y lucha contra el comunismo”.⁴⁹ Es interesante observar que los dos últimos presidentes militares (Cárdenas y Avila Camacho) fueron quienes iniciaron el recorte al presupuesto de las fuerzas armadas. Restarle fuerza a las fuerzas armadas para incorporarlas totalmente al corporativismo del Partido Revolucionario Mexicano (1938) primero, y del Partido Revolucionario Institucional (1946) después era importante para consolidar la institucionalización del régimen revolucionario –y el tránsito hacia gobiernos “civiles”-, al mismo tiempo que se evitaba la relación entre el ejército mexicano y el norteamericano en función de la

⁴⁷ *Ibid.* p. 104.

⁴⁸ *Ibid.* p. 106.

⁴⁹ *Op. cit.* Raúl Benítez Manaut, p. 64.

agenda de seguridad estadounidense basada en las *National Security Act* de 1947 y 1949. En cambio, en México se creó la Dirección Federal de Seguridad (DFS) en 1946⁵⁰ que “en realidad obedecía al presidente y actuaba con autonomía del Congreso o del sistema judicial. Fue relativamente eficaz (aunque nada respetuosa de los derechos humanos) en el control de los movimientos opositores que fueron surgiendo periódicamente en diferentes partes de México”.⁵¹

Así, México mantendría hacia el exterior una política apegada al derecho internacional y a sus principios de política exterior siempre bajo el supuesto de que “México no es una gran potencia, sino un Estado independiente y soberano que sólo ha querido conservar íntegra su autonomía y tener el respeto, la consideración y la amistad de las demás naciones del mundo”.⁵² Diversos analistas como Sergio Aguayo, Mario Ojeda y Jorge G. Castañeda han planteado que esta política le permitió a los gobiernos del PRI mantener canales de entendimiento con la izquierda mexicana al mismo tiempo que mantenía las relaciones con EEUU bajo un principio fundamental: garantizar la estabilidad política y social dentro del país eliminando toda posibilidad del surgimiento de brotes comunistas que representaran una amenaza real al vecino del norte. De acuerdo con Mario Ojeda para los años 50, EEUU había aceptado ya la importancia de esa estabilidad en el país a cambio de algunas diferencias y disgustos con México siempre y cuando fueran en asuntos de menor importancia para EEUU. En este ámbito, México mantuvo la coherencia de su política exterior sólo regionalmente, ya que no actuó igual ante los casos de Guatemala en 1954, Cuba en 1959 y 1964 y, República Dominicana en 1965 que frente al caso de China y Taiwán en 1977.

Aún cuando esta constitución del sistema político mexicano generó estabilidad al interior y certidumbre al exterior, los fracasos y corrupción del sistema mismo, así como su incapacidad para reconocer el momento para

⁵⁰ De acuerdo a Sergio Aguayo, no existe una fecha exacta de la creación de la DFS. Ver Sergio Aguayo. *La Charola*. Ed. Grijalbo, México 2001, p. 62.

⁵¹ Sergio Aguayo Quezada, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990” en *En busca de la seguridad perdida*. Ed. Siglo XXI, México 1990, p. 115

⁵² *Op. cit.* Fernando Serrano Migallón p. 142.

cambiar y reformarse, como en su momento lo planteó Pablo González Casanova, fue transformando al país en una olla de presión que encontró su punto de ebullición en 1968, no sólo por lo que respecta al movimiento social-estudiantil de ese año, sino por los efectos en la conciencia nacional que ya se iba gestando y que continuó con su lento desarrollo.

En términos de seguridad nacional, el caso más emblemático de lo anterior lo representa la Dirección Federal de Seguridad. Este órgano, adscrito oficialmente a la Secretaría de Gobernación, actuaba con total impunidad y era presa de los vaivenes políticos del país lo que revelaba la falta de institucionalización y de profesionalización de sus elementos. Sergio Aguayo plantea que de hecho hubo una vinculación entre las agencias de inteligencia estadounidenses (CIA y FBI) con la DFS a partir de los años cincuenta pero en función del bajo perfil de ésta, sólo realizaba actividades que se circunscribían al mantenimiento del *stablishment* y de recopilar información esporádicamente. Esto se aunaba a la confusión en torno a la seguridad nacional señalada por Benítez Manaut y que tuvo como consecuencia primero, el pésimo trabajo de inteligencia realizado tanto en 1968 como en 1971 y segundo, la vinculación de la DFS con el narcotráfico a partir de los años setenta.

Tal como menciona Leonardo Curzio, en estos años de Guerra Fría, el concepto de seguridad nacional adquirió en México una mala reputación debido a “la contaminación que el término sufrió por la “exportación” de la agenda de seguridad nacional norteamericana a América Latina. [...] se ve teñido por una acción represora del estado y de control político para coartar el régimen de libertades. De este divorcio entre seguridad nacional y régimen de libertades, se desprende una tentación controladora de las libertades públicas que se disfraza de seguridad nacional”.⁵³ Así, las actividades de inteligencia y represión se dirigieron por igual a opositores políticos que a guerrilleros urbanos y rurales distinguiéndose cada caso por la violación de derechos constitucionales, civiles y humanos.

Es importante recalcar que las características cerradas, autoritarias, monolíticas y verticales del sistema político mexicano le permitieron alcanzar la

⁵³ Leonardo Curzio. “La seguridad nacional en México: balance y perspectivas”. *Op. cit.*, pp. 9-10.

estabilidad necesaria para llevar a cabo el proyecto económico modernizador que llevó a México a tener tasas de crecimiento anual en términos del PIB de 7% y una inflación anual promedio de 3.3% entre los años de 1955 y 1970.⁵⁴ En este sentido, Lorenzo Meyer señala que “a partir del fin de la revolución de 1910-1920 el esfuerzo mexicano en materia de seguridad nacional dejó de centrarse en la defensa territorial y hasta fechas muy recientes se concentró en dos áreas con poco o nulo contenido militar: a) en ampliar su capacidad de autodeterminación política *vis-á-vis* Estados Unidos, y b) en la promoción de un desarrollo económico basado en la protección del mercado interno y en la acción directa del Estado en el proceso productivo. En realidad, esas dos áreas se transformaron en los elementos centrales del nacionalismo revolucionario, que, a su vez, fue la columna vertebral de la política mexicana posrevolucionaria hasta la gran crisis del modelo económico y político en 1982”.⁵⁵ Así los preceptos revolucionarios del nacionalismo político y económico por un lado sirvieron para dar legitimidad a los regímenes emanados del PRI y por el otro, vincularon el concepto de seguridad nacional al de seguridad del Estado viendo sus momentos más crudos e impunes en el combate a los movimientos de Lucio Cabañas, la Liga Comunista 23 de septiembre y los movimientos político-sociales de 1968 y 1971.

No es casualidad que este concepto de nacionalismo comenzaría a sufrir cambios radicales a partir de mediados de la década de los años setenta, cuando el grupo de los llamados tecnócratas empezaron a ocupar cargos de mayor peso político y económico dentro de la administración federal. De hecho, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 fue preparado por la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y, rompiendo con el mito, se utilizó el término seguridad nacional en un documento oficial “para discutir el papel y las funciones de las fuerzas armadas confundiendo seguridad con defensa nacional”.⁵⁶

⁵⁴ Carlos Sales Sarrapy. “La reforma económica” en Luis Rubio y Arturo Fernández (Editores). *México a la hora del cambio*. Ed. Cal y Arena, México 1995, p. 90.

⁵⁵ Lorenzo Meyer. *En busca de la seguridad perdida*. Prólogo, p. 13-14.

⁵⁶ *Op. cit.* Sergio Aguayo. “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”, p. 116.

El texto menciona que “la relación directa sobre las fuerzas armadas se da con el objeto de reafirmar y consolidar la viabilidad de México como país independiente. 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”.⁵⁷ Como se puede observar, además de la confusión entre seguridad y defensa nacional, permanece la perspectiva de seguridad vinculada al régimen político fundado por el PRI, al mismo tiempo que se garantiza la continuidad de la lealtad de las fuerzas armadas. Por otro lado, es de destacarse que el Plan Global de Desarrollo haya sido formulado por la SPP, ya que esta secretaría será fundamental para decisiones importantes en materia de política económica nacional e internacional durante la década de los años noventa como se verá en el siguiente capítulo.

⁵⁷ *Op. cit.* Raúl Benítez Manaut, p. 68.

Capítulo 3

Diferencias y convergencias en materia de seguridad nacional entre México y Estados Unidos en la década de los años noventa.

...hay dos clases de unión; la una de amistad y confraternidad, la otra de dependencia y subordinación.

Padre Talamantes 1808*

3.1 La Posguerra fría.

El período conocido como Postguerra Fría inicia entre los años de 1989 y 1991 cuando cae el Muro de Berlín y se desintegra la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) respectivamente. Este período marcó un cambio en la forma de ver y entender a las relaciones internacionales en todos los ámbitos en función del fin de una perspectiva bipolar. Surgieron entonces diversas interpretaciones teóricas en torno al nuevo ambiente internacional que hablaban de “unipolaridad” en lo militar y “multipolaridad” en lo económico. A partir de esta última interpretación comenzó a dominar la idea de la regionalización económica, fundamentada en la aceleración de la integración europea y en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como en el proceso de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC).

Al mismo tiempo empezaba a circular también con mucha fuerza la palabra globalización, principalmente en el ámbito de las tecnologías de la información (TI) y el medio financiero. Esta palabra estaba, y de hecho está, asociada a la interdependencia mundial en torno al intercambio de bienes y servicios potencializado por las TI. Se aseguraba que esta interdependencia generaría un ambiente internacional pacífico en donde el mercado realmente sería “libre” de las

* Stanley J. Stein y Barbara H. Stein. *La herencia colonial de América Latina*. Ed. Siglo XXI 25ª edición, México 1997, p. 183.

presiones políticas que implicaba la confrontación geoestratégica entre EEUU y la URSS.¹

Alrededor de estas percepciones de la realidad se encontraban dos visiones del futuro mediato. Por un lado la de Francis Fukuyama, quien escribía sobre “el fin de la historia”, ya que, con la “victoria del capitalismo y el liberalismo”, se habían terminado las disputas ideológicas y doctrinarias que habían llevado al hombre a constantes conflictos y guerras. Así, los valores occidentales, libertad política y económica, democracia, propiedad, laicismo tenían el campo abierto para su expansión. Por otro lado, Samuel Huntington, en su libro “Choque de civilizaciones”, comenzó a hablar sobre el surgimiento de una nueva clase de conflictos, esta vez fundamentados en la religión y la cultura. La perspectiva de Huntington sigue colocando al Estado como el actor principal del sistema internacional aunque reagrupa a los Estados en torno a valores, historia, religión y cultura, frente a otros con características distintas, realizando así un reacomodo de la geografía del poder entre “occidente” y el resto de los países considerando su principal preocupación la conexión chino-islámica en donde los primeros provean de armas a los segundos iniciando así una nueva forma de carrera armamentista.²

Esta última interpretación continuó permeando el pensamiento sobre seguridad nacional a un nivel teórico durante gran parte de la década de los años noventa implicando con ello el uso de medios tradicionales para hacer frente a las amenazas identificadas. Este marco teórico mostró sus deficiencias para explicar hechos de esta década como la desintegración misma de la URSS y de los Balcanes, así como los conflictos étnicos y religiosos tanto en Europa, Africa y el

¹ Marcos Kaplan asegura que el vocablo globalización comenzó a ser utilizado desde la década de los ochenta por ideólogos, dirigentes corporativos y representantes de grupos de interés y de presión. También afirma que su popularización va acompañada de significados imprecisos y contradictorios. Cfr. Marcos Kaplan, “El sistema internacional: límites, paradojas y posibilidades” en, José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés. *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*. UNAM, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, p. 163-164.

² Geároid O’Tuathail. “Samuel Huntington and the ‘Civilizing of global space’” en *The geopolitics reader*. Routledge , London, UK 1998, p. 174.

Sur de Asia, fenómenos todos de carácter endógeno pero con implicación directa en el escenario internacional.

3.2 Las principales amenazas a la seguridad nacional para México.

De acuerdo al Dr. Sergio Aguayo, entre 1979 y 1981 se dan los primeros estudios serios en EEUU que vinculan la seguridad nacional de ese país con México, los cuales tienen como marco referencial la sucesión presidencial en 1976 y el posterior descubrimiento de yacimientos petroleros en México. Así, de acuerdo con el Dr. Aguayo “El principal punto de acuerdo es que un México inestable afecta a Estados Unidos porque abre la posibilidad de que lleguen intereses externos y/o adversos, lo que pondría en riesgo las inversiones, el acceso al petróleo, las rutas marítimas en el Golfo y el Caribe y podría implicar la llegada de millones de refugiados. Finalmente, preocupa que EEUU se viera obligado a militarizar su frontera sur”.³

En estos años, la política mexicana toma un giro muy importante que comienza en las entrañas del PRI para proyectarse después hacia la política económica, impactando en todas y cada una de las políticas públicas del Estado mexicano, así como en su política exterior hasta la fecha. En materia de seguridad nacional, me parece importante recordar lo señalado por el Dr. John Saxe-Fernández, quien rescata el término *zersetzung*, el cual consiste en: ...”el desgarramiento de la estructura política y social de un estado victimizado hasta que la estructura de la moral nacional se desintegra y el Estado es incapaz de resistir una intervención más intensa”.⁴ Es decir, este giro de la política mexicana que a continuación plantearé implica un embate hacia la estructura política y social del Estado mexicano vulnerando no sólo su seguridad nacional, sino sobre todo, su capacidad de pensar y tomar decisiones sobre ella.

³ Sergio Aguayo Quezada. “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”, en *En busca de la seguridad perdida*. p. 111.

⁴ John Saxe-Fernández. *De la seguridad nacional*. Ed. Grijalbo, México 1977, p. 25.

A fines de los años setenta comenzaba a ser evidente el desgaste del modelo económico mexicano llamado “desarrollo compartido” por lo que, desde el nivel mesopolítico⁵ (*think tanks* estadounidenses), se recomendaba estimular una reforma económica y política gradual en México de corte liberal en aras de mantener la estabilidad del país. En este sentido hay dos hechos a los cuales quiero hacer referencia. En primer lugar, la creación en 1977 de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y, en segundo lugar, la primera aparición explícita de la idea de seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND 83-88) de Miguel De la Madrid.

La importancia de la SPP radica en que fue desde esa secretaría desde donde se formularon las estrategias de reforma económica gradual en México implementadas desde mediados de la década de los años ochenta sin olvidar que tres titulares de esa entidad fueron presidentes de México (Miguel De la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo).

Cuando en 1979 Miguel De la Madrid es designado titular de la SSP, Carlos Salinas de Gortari se incorpora al equipo de López Portillo como Secretario Técnico del gabinete económico. Son conocidos los conflictos que Salinas de Gortari tuvo con dos titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) distintos en 1981 y 1986 donde el manejo de las cifras macroeconómicas del país resultaron fundamentales para ciertas decisiones de política económica y política exterior. En el primer conflicto, aún como Secretario Técnico, Salinas de Gortari proyectó el déficit presupuestal en alrededor de 490 mil millones de pesos, en tanto que la SHCP y su secretario David Ibarra lo proyectó en más de 600 mil millones de pesos.⁶ El presidente López Portillo terminó por valorar más las cifras presentadas por el Secretario Técnico; cabe señalar que para noviembre de ese

⁵ Esta categoría es utilizada por el Dr. Orozco para definir la complementariedad existente entre la academia, la industria, y el Estado, en donde la primera otorga el aval científico a “la concurrencia pragmática de intereses cuya prioridad en la agenda del interés nacional se da en función del peso específico razonado de las unidades de capital en juego, de su mayor pertinencia sistémica, de su concordancia con las premisas de la Seguridad Nacional [...]” además de añadir “la dimensión de la *neutralidad, apoliticidad y posideologicidad* asociada a las *policy sciences* y sus paradigmas racionales de toma de decisiones”. José Luis Orozco, *Razón de Estado y Razón de Mercado*. FCE, México 1992, p. 33-35.

⁶ Cfr. *El Universal*, Bucareli Ocho, 30/05/99. “Tecnócratas en crisis”, p. 13

mismo año decidió la sucesión presidencial en favor de Miguel de la Madrid quien en ese momento era titular de la SPP. Tan solo días después, López Portillo se dio cuenta que la SHCP tenía razón en las cifras y que tenía un alto déficit presupuestal, un peso sobrevaluado y que había riesgo de fuga de capitales, todo lo cual finalmente sucedió. Aunado a esto, para principios de los años ochenta se comenzaba a registrar un exceso de oferta en el mercado del petróleo mundial, una reducción del consumo, se descubrieron nuevas reservas petrolíferas tanto en el Mar del Norte como en Alaska –ambos descubrimientos en beneficio de las llamadas siete hermanas-, así como el mantenimiento de altos niveles de producción en Arabia Saudita. Todo esto no sólo fue desastroso para la política económica y monetaria del país, sino que además terminó con el activismo en política exterior que el gobierno de López Portillo había desarrollado en su administración, política exterior que contenía una política de seguridad nacional con un alto grado de visión geopolítica subregional.

De este activismo destacan la Declaración Franco-Mexicana el 28 de agosto de 1979, mediante el cual se reconoce a las fuerzas revolucionarias salvadoreñas como una fuerza política representativa y la firma con Venezuela del Acuerdo de San José el 3 de agosto de 1980 para proveer a países de Centroamérica y el Caribe de petróleo a precios por debajo del mercado y acceso a créditos con tasas igualmente bajas.⁷ La entrada de México de manera activa en el conflicto centroamericano hizo reaccionar violentamente a EEUU acusando al primero de intervencionista. Los intereses geoestratégicos de EEUU, desde la perspectiva de la teoría del dominó, estaban siendo amenazados mientras que para México significaba mantener el conflicto dentro de los límites territoriales centroamericanos, así como sus consecuencias: migración, escalada del conflicto hacia Chiapas y el alejamiento del conflicto este-oeste de la zona, es decir, era un asunto de seguridad nacional desde una perspectiva geopolítica. Además, México buscaba 1) continuación del diálogo, 2) negociación de paz en El Salvador y 3) que se firmaran tratados de no agresión entre Nicaragua- EEUU y Nicaragua-con sus vecinos. Esto lo entendían otros países latinoamericanos por lo que la

⁷ p. 95 y 97.

posición mexicana fue respaldada en la región. Hacia 1982, México tuvo que aceptar de EEUU un pago por adelantado de 3 mil millones de dólares por concepto de petróleo mexicano para la reserva estratégica de ese país y además 2 mil millones de dólares entre 900 créditos básicamente otorgados por la FED y el Fondo del Departamento del Tesoro.

El desastre económico y político de México, tanto interno como externo, le generó serias dificultades a la administración de Miguel De la Madrid y al país en general. Es en este contexto que aparece la definición de seguridad nacional en el PND 83-88 el cual señalaba que “México funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación depende de la afirmación de su propio poder a expensas de otras [...] 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 el desarrollo integral en el ámbito interno”.⁸ De esta idea se desprende la vinculación de los tradicionales principios de política exterior de México con el desarrollo económico, político, social y cultural del país. El aspecto económico se desarrollaría desde los centros de poder gubernamental y el político surgió abruptamente en 1987; los aspectos social y cultural han sido dejados de lado hasta la fecha.

Dentro del esquema seguridad nacional-política exterior-economía en el que estamos avanzando, cabe destacar dos hechos de la administración de Miguel De la Madrid. En primera instancia, la conformación en 1983 del Grupo Contadora por México, Panamá, Venezuela y Colombia como una instancia de diálogo en Centroamérica, la cual apoyaba la perspectiva mexicana de “diálogo con distensión” y, en segunda instancia, la decisión de incluir a México en las rondas de negociación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) a partir de 1986 lo cual iniciaba de *jure* y de *facto* la apertura comercial del país. Para tomar esta decisión fue fundamental el análisis macroeconómico realizado por Carlos Salinas de Gortari, titular de la SPP en ese

⁸ Citado en Leonardo Curzio, “La seguridad nacional en México: balance y perspectivas”, en Revista de Administración Pública No. 98, México agosto 1998, p. 11.

momento, lo cual conllevó el conflicto señalado anteriormente, con Jesús Silva Herzog como titular de la SHCP y quien fuera removido del cargo posteriormente.

Ambos hechos representan la transición política y geopolítica que realiza México durante los años ochenta y que concluirá con el inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) con EEUU en 1989 (dos años después de iniciadas las negociaciones, Canadá pidió su inclusión en las mismas), con lo cual se dejaba de ver al vecino del norte como la principal amenaza para la seguridad nacional de México y considerarlo entonces como el socio estratégico. No sólo se elimina doctrinariamente a la única amenaza identificada por México para su seguridad nacional, sino que se coloca al desarrollo nacional –concepto que refiere a una noción integral de seguridad nacional- en una dirección vinculada al sector externo en términos de comercio e inversión a costa de la disminución del papel del Estado como intermediario en las relaciones sociales de acuerdo a las características del sistema político mexicano emanado de la revolución y fundamentado en la Constitución. Esto último generó tensiones dentro de la llamada “familia revolucionaria” que se materializaron con la escisión del Frente Democrático del PRI en 1987 encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo –en ese bloque también se encontraba Andrés Manuel López Obrador.

En este momento, México encuentra ya vulnerada su seguridad nacional en función de la inestabilidad política interna producida por la fractura dentro del PRI y por los altos niveles de corrupción que permean tanto al gobierno como a la sociedad. Esta corrupción llevó a la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), la cual, como ya se planteó en el segundo capítulo, se encontraba relacionada con los cárteles del narcotráfico que comenzaron a aparecer en Jalisco desde la década anterior. Miguel De la Madrid terminó con la existencia de la DFS en 1985 luego de que se encontró que agentes de esta dirección habían secuestrado, torturado y asesinado al agente de la Drug Enforcement Agency (DEA) Enrique Camarena en el mismo año. Se dio paso entonces a la creación, también por decreto presidencial, de la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional.

Comienza entonces una serie de lagunas teóricas, institucionales y orgánicas en torno a la seguridad nacional del país. Por acuerdo presidencial, se crea el 7 de diciembre de 1988 la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, así como la creación por primera vez de un Gabinete de Seguridad Nacional el cual incluía a la Secretaría de Gobernación (SG), a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Procuraduría General de la República (PGR)⁹ y que dependía funcional y operativamente de la Oficina. El 8 de diciembre de 1988 se constituye el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) el cual se encargaría de establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país. Después, el 13 de febrero de 1989, el presidente Carlos Salinas de Gortari expide un nuevo Reglamento Interior de la SG en donde se le encomienda coordinar las acciones en materia de seguridad nacional. Finalmente, en mayo de 1989 publican el PND 1989-1994 pero en el capítulo sobre seguridad nacional sólo se menciona a las Fuerzas Armadas sin aclarar una cadena de mando entre éstas, la Oficina de la Presidencia y la SG y por tanto el CISEN.¹⁰

Así, la reforma económica y política gradual llevada a cabo a partir de mediados de los años ochenta ha tenido una influencia importante en la seguridad nacional del país porque se trata de un nuevo proyecto de nación, en el cual el desarrollo nacional se sustenta en la estabilidad macroeconómica bajo los criterios esgrimidos por el Fondo Monetario Internacional, es decir, reducción del déficit fiscal –lo cual impacta directamente en el gasto público-, privatizaciones y la orientación del sector productivo hacia el mercado externo. El argumento fundamental para realizar este cambio en la función del Estado era que, dejando de ser este el actor principal en la economía podría entonces orientar sus recursos hacia el desarrollo social y la seguridad jurídica. Se pensaba adicionalmente –y de hecho permanece esta creencia- que con estas reformas se atraería la suficiente inversión extranjera para poder abatir los niveles de desempleo y con ello elevar el nivel de vida de la población para, en esa medida, reducir al mínimo cualquier

⁹ Diario Oficial de la Federación (DOF), Presidencia de la República, México, D.F., miércoles 7 de diciembre de 1988, p. 4.

¹⁰ Cfr. Sergio Aguayo Quezada. *Op. cit.* p. 120-121.

brote de inestabilidad social o política interna.¹¹ Cabe señalar que este proyecto no era compartido por la clase política y así se manifestó con el surgimiento como partido político del Frente Democrático en 1988, hoy Partido de la Revolución Democrática (PRD), y en la posterior crisis dentro del PRI puesta en evidencia de forma dramática y descarnada entre 1993 y 1994.

De esta manera, uno de los elementos esenciales de la seguridad nacional no se cumplía, el consenso y, por consecuencia, la legitimidad del proyecto nacional. Las mencionadas reformas económicas significan una vinculación plena con EEUU y una creciente subordinación de la economía nacional a las condiciones económicas internacionales, todo lo cual se opone ideológica y políticamente al nacionalismo revolucionario de tanto arraigo en la sociedad. De esta manera se abren dos ventanas de vulnerabilidad: hacia el exterior en términos económicos, comerciales y financieros y; hacia el interior en términos ideológicos, políticos, sociales y culturales.

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari no sólo es importante por las reformas económicas y los hechos políticos paralelos ya mencionados, sino también por los acontecimientos internacionales que en este período irrumpieron en la historia mundial. En primera instancia se debe mencionar la caída del muro de Berlín y con ello la gradual disolución del bloque socialista en Europa Central. Al inicio de la década de los noventa se presentaba un escenario totalmente distinto en las relaciones internacionales que todavía se trata de entender teórica e incluso metodológicamente. Sin embargo, en cuanto a la vecindad de México con EEUU, éste mantuvo la visión estratégica y en consecuencia comenzó a dar los primeros pasos hacia la afirmación de su hegemonía regional, continental y mundial. Tal como lo señala el Coronel Michael Dziedzic la principal preocupación estadounidense en cuanto a la relación con México se refería a la necesidad de la integración económica de la región –entonces comenzaría a utilizarse el término

¹¹ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal, México 1989 p. 69-71. Dentro de las líneas estratégicas de modernización económica se hablaba sobre la inversión extranjera en estos términos: “promover un flujo de inversión extranjera que apoye los objetivos del país, mediante la aportación de recursos financieros para la inversión en territorio nacional, la creación de empleos, el acceso a mercados externos y la difusión de tecnologías”.

de América del Norte para referirse a Canadá, EEUU y México- para hacer frente a los procesos de regionalización económica en Europa y Asia.¹² Y más aún, se consideraba que “México es un socio geoeconómico vital de Estados Unidos pues nos protege contra futuras interrupciones en el abastecimiento de petróleo proveniente de Medio Oriente. De hecho, durante la guerra del Golfo, México fue el primer país que respondió a la petición de Estados Unidos de que se incrementara la producción para compensar la baja en el abasto causada por el conflicto bélico”.¹³

Una vez terminada la Guerra Fría y desaparecida la amenaza del comunismo se imponía la reestructuración de la agenda de seguridad nacional y en las prioridades estadounidenses, en cuanto a la relación con México, las prioridades eran migración y narcotráfico. El gobierno de Salinas de Gortari adoptó estas prioridades y en 1992 designa a Jorge Carrillo Olea responsable de la Policía Federal contra las drogas removiéndolo para ello de su cargo como director del CISEN, lo cual, a decir del Dr. Aguayo, debilitó a esta institución que no acababa de consolidarse en términos profesionales e institucionales.¹⁴

Consolidar y estrechar la relación con EEUU era de vital importancia para el gobierno de México en este momento para darle continuidad a la estrategia económica, la cual pasaba por la ratificación del TLCAN en el Congreso estadounidense. Tal era la importancia geoeconómica de México en esos años que el recién electo presidente William Clinton optó por concretar puntos de las negociaciones vía *fast track* marginando al Congreso de algunas decisiones. Sin embargo, fue en 1995 cuando EEUU demostró qué tan importante era México en su esquema geoeconómico mundial.

Es de todos conocida la convulsión política y social que vivió México entre 1993 y 1994 con los asesinatos del presidente del PRI, Francisco Ruiz Massieu, el

¹² Cfr. Coronel Michael J. Dziedzic, Fuerza Aerea de los EEUU “México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad”, en John Bailey y Sergio Aguayo, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de Transición*, Ed. Siglo XXI, México 1997, p. 104.

¹³ *Op. cit.* Coronel Michael J. Dziedzic, p. 102

¹⁴ Cfr. Sergio Aguayo. “Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México”, en Bailey y Aguayo, *op. cit.*, p. 197.

Cardenal de Guadalajara, Juan Jesús Posadas Ocampo y del candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donald Colosio Murrieta, así como el levantamiento armado por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1° de enero de 1994, exactamente el día que entró en vigor el TLCAN. Todo esto, aunado a la poca transparencia en el manejo de las variables macroeconómicas del país durante esos dos años y particularmente durante la transición presidencial, originaron el llamado “error de diciembre” el cual se tradujo en una masiva fuga de capitales –en realidad durante todo el año de 1994 se registraron constantes salidas de capital del país-, un severo desajuste en la cuenta corriente del país, causando a su vez una sobrevaluación del peso frente a dólar.¹⁵

Esta crisis económica y financiera mexicana se presentó como la primera dentro del “nuevo mercado global” y sus efectos se sintieron en varias de las economías denominadas “emergentes” (países que se encontraban en el mismo proceso de reformas económicas y políticas algunos al igual que México) como Brasil, Argentina, Marruecos, Filipinas, Nigeria, Polonia y Bulgaria. La reacción de EEUU fue casi inmediata y el 2 de enero de 1995 el presidente Clinton dio a conocer un paquete financiero de rescate para México por 20,000 millones de dólares a los cuales se agregaron después –cuando se dieron cuenta de la magnitud de la crisis- 17,800 millones del FMI más 1,000 millones dólares de Canadá.¹⁶ Cabe destacar que el presidente Clinton defendió el paquete económico señalando que era vital para preservar la seguridad nacional de la Unión Americana. Por su parte, Warren Christopher apuntó que “los Estados Unidos tienen un interés nacional fundamental en asegurar que se restaure la confianza financiera en México”; dijo que “más significativo aún, el paquete de rescate se

¹⁵ “De acuerdo con el diagnóstico oficial sobre las causas de la crisis presentado por el presidente Zedillo en su primer informe de gobierno, la falta de ahorro interno, de inversión y de crecimiento del PIB durante más de un decenio, así como la existencia de crecientes déficit en la cuenta corriente, llevaron a que la economía mexicana se hiciera cada vez más vulnerable a movimientos de capital de corto plazo altamente volátiles. Guadalupe González, “Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México” en Aguayo y Bailey. *Op. cit.*, p. 152.

¹⁶ Nora Lustig. “Los Estados Unidos al rescate de México en crisis: ¿repetición de la historia?”, en Vereza Campos, Mónica, Fernández de Castro Rafael y Weintraub, Sydney (Coordinadores). *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*. FCE, México 1998, p. 486.

refiere a la estabilidad de una nación que es de capital importancia estratégica para los Estados Unidos por tratarse de nuestro vecino cercano, y de un interés económico, al ser México nuestro tercer socio comercial más importante”. Finalmente “el secretario del Tesoro, Robert Rubin, advirtió que México era un modelo económico para otros países en desarrollo y que las dificultades por las que estaba atravesando podrían contagiar a otros mercados emergentes, donde la Unión Americana tiene intereses comerciales significativos”.¹⁷

A cambio de este paquete, frente a EEUU, México colocó en garantía hasta 7,000 millones de dólares en ingresos futuros por petróleo en lo que se conoció como Acuerdo Marco entre México y EEUU, firmado el 21 de febrero de 1995; mientras que con el FMI acordó establecer políticas monetaria y fiscal restrictivas, y continuar con las reformas estructurales. Con ambos “México aceptó proporcionar información de manera transparente, sistemática y con regularidad” del desenvolvimiento de dichas políticas.¹⁸

Como en 1982, EEUU apoyó a México a cambio de petróleo, sin embargo, en esta ocasión el interés primordial en concretar el paquete de rescate era de EEUU y esto en función de las nuevas condiciones en las relaciones internacionales. Las declaraciones de W. Clinton, R. Rubin y W. Christopher respaldan la afirmación del Coronel Dzedzic y revelan la importancia de México en un momento en donde la proyección del modelo de crecimiento económico estadounidense hacia el mundo, correspondiente con sus valores e ideología, eran fundamentales para la afirmación de su poderío frente a Europa y Asia. Al mismo tiempo, se evidenció la vinculación financiera entre ambos países y la importancia que esto representa para la gran estrategia estadounidense, así como para la estrategia de crecimiento y desarrollo económico de México.

Dentro de este gran esquema mundial en ciernes, México cada vez más afirmaba su posición de ente pasivo y subordinado al acontecer internacional y sobre todo, al activismo estratégico de su vecino del norte. En el plano interno, el

¹⁷ John Bailey y Timothy Goodman. “Redefinición de la seguridad en la relación México-Estados Unidos”, en Vereá Campos, Fernández de Castro y Weintraub, *Op. cit.* p. 197-198.

¹⁸ *Op. cit.* Nora Lustig, p. 481-482.

presidente Zedillo continuó colocando al narcotráfico en el tope de la agenda de seguridad nacional, aunque hay que decir que en “el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), la agenda de seguridad nacional se centra en seis aspectos: 1] la defensa de la integridad territorial frente a otros estados y a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales; 2] la vigencia del estado de derecho y la protección de los derechos humanos dentro del territorio; 3] la actualización de la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada y la modernización de sus capacidades operativas y de inteligencia; 4] la coordinación de dependencias estatales y federales, y la unidad de criterios en el combate a las “amenazas modernas” de la seguridad nacional (narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y terrorismo); 5] la actualización del marco legal en materia de servicios de inteligencia con el objetivo de asegurar eficiencia y apego a la ley; 6] el fomento de los valores históricos y culturales de la identidad nacional”.¹⁹ Tal como señala Guadalupe González, “En contraste con la agenda de seguridad nacional del presidente Salinas, estas políticas destacan la necesidad de actualizar la legislación en materia de inteligencia, de mejorar la coordinación entre los aparatos de seguridad dentro del marco de las instituciones formales existentes –en particular, el gabinete de seguridad nacional y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional-, y de modernizar las capacidades estratégicas, operativas y de inteligencia de las fuerzas armadas”.²⁰

Durante la administración de Ernesto Zedillo se avanzó en la profesionalización del CISEN y en el mejoramiento de la coordinación entre los aparatos de seguridad con la creación, en 1999, de la Policía Federal Preventiva (PFP), la cual se “estrenó” con su entrada a Ciudad Universitaria el 6 de febrero del 2000 con el fin de romper la huelga que contaba ya diez meses de haber iniciado. Es importante destacar que la PFP está integrada en su mayor parte por miembros de la Policía Militar, agentes especiales del CISEN con experiencia en vigilancia de puertos marítimos, aéreos y de fronteras, carreteras y edificios federales. Abarca a las funciones de la anterior Policía Federal de Caminos, de la

¹⁹ Guadalupe González, “Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México”, en Bailey y Aguayo, *op. cit.* p. 161.

²⁰ *Ibid.*

Policía Fiscal y tiene facultades sobre asuntos migratorios de acuerdo a la Ley General de Población.²¹ Sobre el papel de la PFP dentro del esquema general de seguridad nacional en México hablaré en el capítulo 5, por el momento basta con señalar que el encargado de las funciones de la PFP será designado por el presidente y que dentro de su estructura orgánica destaca la existencia de la Coordinación de Fuerzas Federales de Apoyo como una de las diez unidades administrativas centrales, la cual, de acuerdo al artículo 15, de la sección quinta, del Reglamento de la Policía Federal Preventiva, podrá proponer políticas y estrategias al Estado Mayor Presidencial para “garantizar la seguridad y funcionamiento de las instalaciones estratégicas ante eventos de origen natural o intencional que signifiquen riesgo para las mismas...”.²² De acuerdo a las declaraciones de los titulares de Gobernación, Procuraduría General de la República y Defensa Nacional durante la presentación de la PFP en 1999, este cuerpo de seguridad pública será capaz de “producir la más selecta inteligencia policiaca”.²³

Atendiendo al punto cuatro del PND 1995-2000, correspondiente a la agenda de seguridad nacional, de las amenazas identificadas y calificadas de modernas solamente el narcotráfico representa un verdadero problema para el país en cuanto a la penetración de éste hacia la sociedad, el gobierno y las fuerzas armadas, situación que se agudizó en la década de los años noventa cuando los lazos con EEUU se estrecharon en los ámbitos político, económico, comercial y financiero, y es en esta medida que el narcotráfico es considerado un problema de seguridad pública y de seguridad nacional. El tráfico de armas y el terrorismo no fueron problemas de seguridad pública o seguridad nacional durante el sexenio de Ernesto Zedillo, pero el lavado de dinero sí comenzó a ser un serio problema ante un sistema financiero recientemente desregulado y cada vez más vinculado al sistema financiero estadounidense.

²¹ Diario Oficial de la Federación, México, D.F., miércoles 26 de abril de 2000, p 10.

²² *Ibid.* p. 8.

²³ Jorge Alejandro Medellín, “La última carta”, *El Universal*, *Bucareli Ocho*, 22/08/99 , p. 17

Así entonces, se observa que México ha ido colocando en las prioridades de la agenda de seguridad nacional las amenazas que tienen que ver con la relación con EEUU, sin incorporar de forma oficial el tema del desarrollo social, el cual en la práctica dejó de ser prioridad desde el momento en que se adoptó el modelo de crecimiento económico orientado al exterior, acompañado de políticas fiscales y monetarias cada vez más restrictivas así como del llamado “adelgazamiento del Estado”.

La apertura de la economía hacia el mercado externo y la consecuente vinculación económica, comercial y financiera con EEUU, representan un choque frontal con los preceptos del nacionalismo revolucionario, nacionalismo que parece ahora estar sólo fundamentado en la preservación de algunas empresas paraestatales y en un antiamericanismo color sepia. En el mismo orden de ideas, la fractura del representante político de ese nacionalismo revolucionario, es decir el PRI, significó no sólo una división de grupos y subgrupos políticos, sino también la falta de acuerdo en torno al proyecto de nación que se quiere desarrollar, aunque ese proyecto se vea cada vez más condicionado al proyecto nacional norteamericano, así como a sus alcances y límites globales.

3.3 Las principales amenazas a la seguridad nacional para Estados Unidos.

Como se planteó en el capítulo primero, la centralización del poder para la toma de decisiones *vitales* fue una constante a partir de la creación del Consejo de Seguridad Nacional (NSC por sus siglas en inglés) en 1947 y durante el período de la guerra fría, viendo sus más intensos episodios en las figuras de Henry Kissinger y Zbigniew Brezinski en los períodos presidenciales de Nixon y Carter, imponiéndose, como afirma el Dr. Orozco “la categoría de la Seguridad Nacional [y con ella] una *dirección suprapartidista (non partisan o bipartisan, engañosamente traducible como no partidista o bipartidista)* que sustrae los temas *vitales* de la ingerencia de los demás niveles de la *política nacional tradicionalmente expresada*

en los partidos y los grupos de presión”.²⁴ De esta manera, la política de contención –que identificaba al enemigo así como las amenazas que éste representaba para los valores, modo de vida, sistema político y económico, en suma, para la existencia misma de EEUU- expresada en el NSC 68 fue elevada al nivel de la *metapolítica*²⁵ estadounidense hasta 1991, aunque ya desde la década los años ochenta se evidenciaba la necesidad de adaptar la dirección *suprapartidista* a las nuevas condiciones nacionales e internacionales.

Durante el período de guerra fría, el ejército y la comunidad de inteligencia de EEUU oscilaron entre aciertos y fracasos. Entre estos últimos destacan el no impedir que Rusia, China e India adquirieran capacidad militar nuclear o la frustrada invasión a Bahía de Cochinos en Cuba. Sin embargo, el escándalo *Watergate* y el caso *Irán-Contras* fueron los que más influyeron en ciertos cambios dentro de la estructura de seguridad nacional estadounidense. A raíz del caso *Watergate* –en donde el presidente Nixon se vio obligado a renunciar el 8 de agosto de 1974 al cargo por haber instalado un sistema de vigilancia en oficinas del Partido Demócrata- tanto el Congreso como la opinión pública comenzaron a desconfiar del poder ejecutivo y de sus facultades para operar el aparato de seguridad nacional. En consecuencia, se crearon “comisiones de inteligencia independientes para el Senado y la Cámara, en 1976 y 1977 respectivamente, y la adopción de la enmienda Hughes-Ryan (llamada así debido a que la introdujeron el senador demócrata por Iowa, Harold Hughes, y el representante también demócrata por California, Leon Ryan), la cual demandaba que se notificara al Congreso de las operaciones encubiertas de la Agencia Central de Inteligencia, parecieron restringir la extraordinaria libertad de la que hasta entonces habían disfrutado los servicios secretos de la nación”.²⁶ Sin embargo, durante las

²⁴ *Op. cit.* José Luis Orozco. *El Estado Pragmático*. p. 65-66.

²⁵ Esta categoría es definida por el Dr. Orozco en estos términos: “Al universalizar la productividad, la eficiencia, el cristianismo, la seguridad militar o la misma democracia, moviliza elásticamente un conjunto de piezas dogmáticas y les imprime contextos liberales o conservadores en función de su oportunidad económica o su contundencia estratégica [pragmatismo]”. *Op. cit. Razón de Estado y Razón de Mercado*. p. 43.

²⁶ Barry Blechman M. *Política y seguridad nacional*. Ed. Gernika, México 1996, p. 34.

administraciones de G. Ford y J. Carter, consideradas por muchos como débiles*, el poder militar de la Unión Soviética creció más con relación al estadounidense y para 1980 la opinión pública comenzaba a considerar los temas de defensa como punto fundamental para las elecciones presidenciales. Sin duda que la invasión soviética a Afganistán influyó mucho en ello. Así, hacia “1981, el Congreso ya había modificado la enmienda Hughes-Ryan a fin de disminuir la cantidad de informes obligatorios sobre operaciones secretas. En 1985 se abrogó la enmienda Clark [...], la cual prohibía a los Estados Unidos apoyar las guerrillas antigubernamentales de Angola”.²⁷

El caso *Irán-Contras* tuvo un mayor impacto en el NSC conllevando las críticas sobre el involucramiento del consejo en operaciones secretas y en la política exterior del país. Cabe recordar que en este caso, EEUU financió armas y equipo al gobierno de Saddam Hussein en su guerra contra Irán, al mismo tiempo que le vendía armas a Irán para financiar las operaciones paramilitares en Nicaragua, todo ello a través de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la cual en estos años estaba a cargo de George H. Bush.²⁸ Para Carnes Lord esta situación evidenció principalmente la falta de confianza del presidente Reagan en el Departamento de Estado y en la CIA para desarrollar ciertas políticas con lealtad, discreción y competencia.²⁹ Pero no sólo existían dudas y suspicacias de parte del presidente, sino también dentro de la comunidad de inteligencia civil (CIA, NSA y FBI), así como entre ésta y la inteligencia militar (la Agencia de Inteligencia de la Defensa y los componentes de inteligencia de cada servicio militar). Incluso “muchas veces, agencias similares en Estados Unidos y México forman alianzas

* Las críticas principales son hacia Carter y surgen por el reconocimiento a la República Popular de China, la firma del Tratado Torrijos-Carter el cual devolvía la soberanía del Canal de Panamá a este país para el año 2000, y el inicio de pláticas con la Unión Soviética para la reducción de armas estratégicas mejor conocido como START II.

²⁷ *Ibid.* p. 45.

²⁸ La CIA también se vio involucrada en el financiamiento de grupos afganos, entre ellos Osama Ben Laden y los Talibán, en su guerra de guerrillas contra la Unión Soviética. Sobre este punto ver Ahmed Rashid. *Taliban, militant islam, oil and fundamentalism in Central Asia*. Yale University Press, USA 2000, p. 84-85 y 170-172 y Neamatollah Nojumi. *The rise of the Taliban in Afganistán. Mass mobilization, civil war, and the future of the region*. Ed. Palgrave, New York, NY 2002, p. 98-99 y 196-199.

²⁹ Carnes Lord. *The presidency and the management of national Security*. The Free Press, United States of America 1988, p. 3.

en contra de otras coaliciones; por ejemplo, la DEA y la Policía Judicial de México pueden cooperar contra el Departamento de Estado y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)".³⁰

Después de las audiencias del caso *Irán-Contras* en 1987 comenzaron los movimientos dentro del gobierno de Reagan, aunque estos movimientos también respondieron a la proximidad de las elecciones presidenciales. De este reacomodo dentro del gabinete destacan la remoción de Frank Carlucci del NSC para ser sucedido por el Teniente General Colin Powell. Carlucci fungió como *pivote* en la relación entre el Consejero de Seguridad Nacional William P. Clark, quien aplicó una política más dura hacia los sandinistas durante los cinco años que estuvo en el cargo, y los departamentos de Defensa y Estado.

Como se dijo anteriormente, el tema de la defensa fue fundamental desde la campaña política de Reagan, pero lo fue más durante sus dos administraciones, en las cuales el incremento del presupuesto de la defensa se duplicó al contar en el año fiscal de 1980 en \$143.9 billones de dólares para llegar a \$294.7 billones de dólares en 1985.³¹ Este incremento significó un relanzamiento de la carrera armamentista con la Unión Soviética, relanzamiento que para algunos analistas fue causa fundamental del desplome económico de la URSS, aunque habría que considerar también hechos como el desajuste causado por la implementación por parte de Gorbachov de la Glasnot (reforma política) y la Perestroika (reforma económica) en períodos muy cortos, además, con la incipiente apertura, la sociedad del bloque soviético enfrentó una campaña mediática muy fuerte sobre el estilo de vida "occidental" lo cual sin duda también influyó. No hay que dejar de lado el ascenso de Karol Wojtyla como máximo jerarca de la Iglesia Católica, quien siendo arzobispo en Polonia, fue parte importante del movimiento Solidaridad en contra de las limitaciones ideológicas, religiosas y políticas que imponía la URSS como parte de la doctrina Brezniev. Finalmente, el 21 de

³⁰ John Bailey, "Inteligencia y aplicación de la ley en un contexto de seguridad bilateral: la dinámica burocrática en Estados Unidos," en *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de Transición. Op. cit.*, p. 208.

³¹ Michael Klare. *Rogue States and Nuclear Outlaws*. Ed. Hill and Wang, United States of America 1995, p. 5.

diciembre de 1991 se pone fin a la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas con el tratado de Alma Ata, aunque meses antes se había conformado con Letonia, Estonia y Lituania la Comunidad de Estados Independientes (CEI) mediante el tratado de Minsk.

El período 1989-1991 significó una verdadera revolución en el pensamiento estratégico y geopolítico para Estados Unidos –léase para el Estado Corporativo y para el Estado de Seguridad Nacional- ya que rompía con el encuadre alcanzado en el NSC 68 y con la imbricación de intereses existentes entre Estado, corporaciones y centros de pensamiento o investigación (*think tanks*). Como menciona Michael Klare, “al final de la guerra fría, esta red comprendía cerca de 30,000 grandes y pequeñas compañías que empleaban a 3.3 millones de trabajadores americanos y que obtenía más o menos \$175 billones de dólares al año en contratos militares”.³² A pesar de que el entonces Secretario de Defensa, Dick Cheney, seguía considerando como amenaza para la seguridad nacional a Rusia (en función de que aún tenía capacidad militar y nuclear suficiente para alcanzar objetivos estratégicos en EEUU), Colin Powell comenzaba a considerar la necesidad de tener nuevas formulaciones estratégicas de la seguridad nacional de ese país.

Así, en 1990 aparece un artículo publicado en la revista *Sea Power* titulado “*the strategic army in the 1990s and beyond*” escrito por el General de la Armada Carl E. Vuono, afirmando que en función del poder y de los intereses globales vitales de EEUU era tiempo de considerar otras amenazas a la seguridad nacional estadounidense. “La proliferación de poder militar en lo que ha sido llamado el “Tercer Mundo” presenta un panorama problemático. Muchas naciones del Tercer Mundo poseen arsenales de tanques, artillería pesada, misiles balísticos y armas químicas. Al menos una docena de países en desarrollo tienen esparcidos más de mil tanques de batalla, plataformas portátiles de misiles antiaéreos y antitanques [...] Los Estados Unidos no pueden ignorar la expansión del poder militar de estos países y el Ejército debe mantener la capacidad de derrotar amenazas potenciales

³² *Ibid.* p. 5-6.

donde sea que éstas ocurran”.³³ Es evidente el tono alarmista y ambiguo de este artículo porque habla de capacidades militares importantes pero no especifica en qué consisten esas capacidades y tampoco identifica plenamente a los países con esas capacidades. Sin embargo, representa el primer acercamiento por parte del pensamiento estadounidense a nuevas fórmulas para identificar otros enemigos que tengan importancia estratégica y permitan darle continuidad, aunque con un pequeño viraje, al proyecto nacional-republicano planteado aquí en el capítulo primero. De esta manera podemos identificar el nacimiento de la doctrina de los *Rogue States*.

Esta doctrina pronto se nutrió de elementos como *terrorismo* y *estados promotores del terrorismo* que ya estaban presentes en la administración Reagan y que Colin Powell, desde el NSC, se encargaría de hacer converger con una nueva doctrina militar conocida como “Estrategia de Defensa Regional” en donde se planteaba fundamentalmente que, cuando los medios de disuasión y negociación hayan fracasado, EEUU debería estar preparado para pelear dos guerras simultáneas en dos frentes distintos con la capacidad suficiente para salir victorioso. La doctrina de los *Rogues States* y la doctrina militar concebían a ciertos Estados del Tercer Mundo como la principal amenaza para intereses vitales de EEUU en el mundo, en la medida en que con su capacidad militar podrían intentar acciones hostiles contra sus vecinos y con ello desestabilizar toda una región.

La invasión de Iraq a Kuwait el 1 de agosto de 1990 resultó ser el factor propicio para aplicar política y militarmente ambas doctrinas. Es cierto que en este momento EEUU actuó de acuerdo a las resoluciones de Naciones Unidas, específicamente la resolución 678 del 29 de noviembre de 1990, la cual establece como fecha límite el 15 de enero de 1991 para que Iraq salga de Kuwait, sin embargo, años después las cosas serían distintas cuando la doctrina de seguridad nacional fue redondeada con nuevos elementos. Esta invasión abrió la puerta para que el presidente George H. Bush señalara el inicio de una nueva era en la que,

³³ *Ibid.* p. 23-24.

siendo EEUU el único país con la capacidad para enfrentar con efectividad y firmeza los nuevos peligros mundiales: “el mundo, antes dividido en dos campos armados ahora reconoce una sola y permanente potencia, los Estados Unidos de América. Y el mundo lo considera sin ningún temor. [...] Esto es un hecho: la fuerza en busca de la paz no es un vicio; aislacionismo en busca de seguridad no es una virtud”.³⁴ Meses después, apareció un documento escrito por el Subsecretario de Defensa, Paul Dundes Wolfowitz, titulado *Defense Planning Guidance for Fiscal Years 1994-1999* en donde destaca lo siguiente: “nuestro primer objetivo es evitar la reemergencia de un nuevo rival, ya sea en el territorio de la extinta Unión Soviética o en cualquier otro lugar. Esta es una nueva consideración que subraya la nueva estrategia de defensa regional y requiere nuestro esfuerzo para evitar que cualquier potencia hostil domine una región cuyos recursos, bajo un control total, sean suficientes para convertirse en un poder global. Estas regiones incluyen a Europa Occidental, el Este de Asia, el territorio de la extinta Unión Soviética y el Sudoeste de Asia”.³⁵

El presidente William Clinton, junto con los miembros de su gabinete, adoptó las doctrinas ya señaladas orientando apoyos importantes al desarrollo de nuevas tecnologías para impulsar la economía –la llamada nueva economía estimuló la apertura del índice Nasdaq, en el cual cotizan acciones de compañías del sector llamado tecnologías de la información- de las cuales también tendría participación el ejército. Noam Chomsky rescata el hecho de que W. Clinton en 1993, Madelein Albright, entonces embajadora ante Naciones Unidas en 1994, y el Secretario de Defensa William Cohen en 1999, señalaron que EEUU actuará multilateralmente cuando sea posible y unilateralmente cuando sea necesario “para defender intereses vitales que, incluyen asegurar el acceso sin obstáculos a mercados clave, aprovisionamiento de energía y recursos estratégicos”.³⁶ Y así lo demostraron en la intervención en los Balcanes y en el establecimiento de zonas de exclusión en Iraq, ambas al margen de las NU.

³⁴ Discurso de George H. Bush el 28 de enero de 1992, en Valone, Stephen J. *Two centuries of U.S. foreign policy. The documentary record*. Praeger Publishers, USA 1995, p. 184.

³⁵ *Op. cit.* Michael Klare, p.100-101.

³⁶ Noam Chomsky, *Estados Canallas*. Ed. Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, España 2000, p. 13.

Cabe señalar que aún cuando el eje de la política de defensa y de seguridad nacional se compone del conjunto doctrinario explicado, se comenzó a utilizar como argumento adicional el concepto de “derecho de injerencia” cuando existiesen violaciones a los derechos humanos, una agenda considerada “suave”, apoyada por la naciente Unión Europea y por Canadá, la cual vulnera el concepto de soberanía bajo ciertos criterios respaldados por NU. Bajo este concepto EEUU también tuvo intervenciones militares en Somalia y Haití.³⁷

En abril de 1993, Corea del Norte suspende su membresía del Tratado de No Proliferación (TNP) lo cual genera preocupación internacional debido al desarrollo de su programa de misiles. Para 1994, Kim Jong Il llega al poder de esa nación y es en este año cuando desarrollan el misil Taepodong I y II, los cuales alcanzan distancias de 2,000 y 4,000 km respectivamente. La crisis detona cuando un misil Taepodong II sobrevuela el espacio aéreo de Japón el 31 de agosto de 1998. La reacción de EEUU fue con mucha mayor cautela comparada a la que tuvo en Iraq, Sudán, Afganistán o Kosovo. Esta crisis es la que agrega el elemento de la proliferación de armas de destrucción masiva (WMD por sus siglas en inglés) al conjunto doctrinario de defensa y seguridad nacional estadounidense.

En suma, con la apertura del nuevo orden mundial declarado por el primer presidente Bush se buscaba consolidar valores “universales” como libertad, democracia y prevalencia del orden jurídico, los cuales serían los pilares para el desarrollo de relaciones económicas y comerciales extendidas y pacíficas en todo

³⁷ En 1991 se celebró la Cumbre del Consejo de Seguridad en donde surgió la interpretación de que las violaciones a los derechos humanos son una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, con lo cual se abría el campo de acción al Consejo de Seguridad de la ONU. Con esto, se considera que el principio de no intervención, así como, el concepto de soberanía, no pueden ser aludidos por un Estado cuando existe una violación sistemática a los derechos humanos dentro de su territorio con conocimiento del gobierno. Extendida esta noción, y en el contexto de fin de la Guerra Fría, se intentó sostener la tesis del “derecho de injerencia”, la cual sostiene el derecho de intervenir en asuntos internos de otros Estados cuando exista violación a los derechos humanos. Ver Ricardo Méndez Silva, “El vaso medio lleno, la Declaración Universal de los Derechos Humanos” en Héctor Fix Zamudio (coordinador). *México y las declaraciones de derechos humanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 18. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=107> y, Jorge A. Bustamante. “La paradoja de la autolimitación de la soberanía: derechos humanos y migraciones internacionales” en Ricardo Méndez Silva. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 98. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=342>

el mundo para así poder alcanzar el progreso y el desarrollo de las naciones. Pero el presidente Bush sabía perfectamente la necesidad de cohesión nacional en torno a los nuevos objetivos. “Nuestra habilidad para funcionar efectivamente como una gran potencia en el extranjero depende de cómo nos conducimos en casa. Nuestra economía, nuestras fuerzas armadas, nuestra dependencia energética y nuestra cohesión, todas determinan si podremos ayudar a nuestros amigos y enfrentar a nuestros enemigos”.³⁸

Cabe destacar que en su último año como presidente, W. Clinton recalca la influencia y el liderazgo de EEUU en el mundo con la cual era capaz de proteger al pueblo y al territorio estadounidense. Para continuar de esa manera y alcanzar los objetivos primarios –mejorar la seguridad de EEUU; impulsar la economía y promover la democracia y los derechos humanos en el extranjero- se debía lograr un equilibrio entre la diplomacia y la fuerza militar. Todo esto está planteado en el documento “*A national Security Strategy for a new century*” publicado el 5 de enero de 2000. Por el lado de la diplomacia se señala la importancia de la promoción de instrumentos jurídicos internacionales como la ratificación del START II; de la Convención de Armas Químicas; la adaptación del Acuerdo sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa; el Acuerdo Marco con Corea del Norte con el cual suspende la producción de material de fisión; la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados orientada a países africanos principalmente; los acuerdos de paz en Irlanda, Sierra Leona, entre Perú y Ecuador; el inicio de conversaciones para integrar a China a la Organización Mundial de Comercio y, finalmente, la ayuda otorgada a México durante la crisis económica y financiera de 1995.

En el mismo documento se señalan con toda claridad la amenazas a la seguridad de EEUU:

- ✓ Amenazas de carácter regional o centradas en el Estado (*Regional or State-Centered Threats*). Aquí se localiza la doctrina de los *Rogue States* en donde

³⁸ President George Bush. “Toward a New World Order” from Public Papers of the President of the United States (1991). En Geároid O’Tuathail. *Op. cit.*, p. 134.

se ubican de forma general a Afganistán, Corea del Norte, Cuba, Iraq, Irán, Libia y Sudán.

- ✓ Amenazas Transnacionales (*Transnational threats*). Aquí se encuentran el terrorismo, tráfico de drogas, el tráfico ilícito de armas, la migración incontrolada de refugiados, el tráfico de personas, la pornografía infantil así como daños a la infraestructura nacional principalmente a través de internet.
- ✓ Proliferación de tecnologías peligrosas (*Spread of dangerous technologies*). Aquí se ubican las armas de destrucción masiva, las cuales incluyen armas químicas, biológicas y nucleares.
- ✓ Estados Fallidos (*Failed States*). Aquí se encuentran Estados que no tienen capacidad de gobernar y que pueden generar conflictos internos, migración masiva, hambrunas, epidemias, desastres ambientales, asesinatos en masa y agresiones contra Estados vecinos.³⁹ El pensamiento estadounidense incluye países como Haití, Somalia e incluso el caso de los Balcanes.

Es interesante observar que en esta estrategia de seguridad nacional la defensa del *homeland* sólo merece 9 líneas dentro de un documento de 2,759. Al respecto se menciona que EEUU debe estar preparado para posibles ataques con armas de destrucción masiva, misiles balísticos, desestabilización financiera o ataques informáticos, sin considerar al terrorismo o al narcotráfico. Por otro lado, México es mencionado al hablar de la crisis de 1995, de la segunda posición que ocupa el país como mercado receptor de exportaciones estadounidenses, de la cooperación alcanzada para combatir el narcotráfico y de la importante participación del petróleo mexicano en las importaciones del vecino del norte.

Cabe destacar que para EEUU el narcotráfico era tratado como un problema de oferta y, por tanto, de los países exportadores de narcóticos, de ahí que implementara el detestable proceso de “certificación” a través del Congreso y que finalmente servía como un medio de presión político y económico hacia los países

³⁹ The White House, Office Press of the Secretary. *A national Security Strategy for a new century*. Enero 5 de 2000, p. 5. www.fas.org/man/docs/nssr-1299.pdf

“oferentes”, principalmente Bolivia, Colombia y México en el caso de América Latina.

Capítulo 4

El Departamento de Seguridad del Territorio Nacional. Department of Homeland Security

“We are today a Nation at risk to a new and changing threat. The terrorist threat to America takes many forms, has many places to hide, and is often invisible. Yet the need for homeland security is not tied solely to today’s terrorist threat. The need for homeland security is tied to our enduring vulnerability.

We will prevail against all who believe they can stand in the way of America’s commitment to freedom, liberty, and our way of life.”

National Strategy for Homeland Security*

Como respuesta a los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001¹ se ha procedido al establecimiento del Departamento de Seguridad Del Territorio Nacional (*Department of Homeland Security, DHS*). Este nuevo departamento de carácter federal se apoya estratégica y doctrinalmente en el documento *National Strategy for Homeland Security* publicado en julio de 2002 y jurídicamente en la *Homeland Security Act of 2002* aprobada el 19 de noviembre por el Congreso de los Estados Unidos.

De acuerdo al documento estratégico los objetivos de la nueva entidad serán:

- Prevenir ataques terroristas al interior de EEUU.
- Reducir la vulnerabilidad de EEUU proveniente del terrorismo.
- Minimizar los daños y reconstruirlos cuando éstos ocurran.²

La Estrategia se concentra en cuatro campos críticos: 1) inteligencia y advertencia; 2) seguridad de las fronteras y transporte; 3) contraterrorismo interno,

* National Strategy for Homeland Security. Office of Homeland Security. USA, Julio de 2002, p. iii.

¹ El martes 11 de septiembre de 2001, a las 8:47 am, el vuelo 11 de *American Airlines* se estrella contra el piso 94 de la torre norte del World Trade Center en Nueva York. Veinte minutos después lo haría el vuelo 175 de *American Airlines* contra la torre sur. A las 9:39 am, el vuelo 77 de *American Airlines* se estrelló contra uno de los costados del edificio del Pentágono. Finalmente, a las 10:10 am, el vuelo 95 de la misma línea aérea caía sobre la zona sureste de Pittsburg, Pensilvania, al parecer, a causa de la lucha entre pasajeros y terroristas. Sobre el particular se recomienda José Luis Valdés Ugalde. *Comarca herida, en Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*. Op. cit. p.11.

² National Strategy for Homeland Security. Office of Homeland Security. Julio de 2002, p. 3

protección de la infraestructura crítica, defensa de ataques catastróficos y; 4) preparación y respuesta ante emergencias. Los tres primeros se centran primariamente en prevenir los ataques terroristas y el último en reducir los puntos vulnerables de ese país para finalmente minimizar los daños y proceder a la recuperación de los ataques que lleguen a ocurrir.³

Los principales miembros de la Casa Blanca han repetido en muchas ocasiones que Estados Unidos se encuentra en guerra y si bien la estrategia de seguridad orienta sus primeros objetivos a contrarrestar las amenazas provenientes del terrorismo y considera a la red terrorista Al-Qaeda como el principal enemigo, también es cierto que sus objetivos se extienden hacia los Estados que se considera también representan una amenaza para la seguridad de EEUU y de sus intereses globales. Estos Estados, conocidos como *Rogue States* o también *Outlaw States*, concretan una vinculación con la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América publicada en septiembre de 2002 y la cual se abordará en el capítulo 6 de este trabajo.

4.1 Estructura y competencias.

El DHS agrupa a 22 agencias federales involucrando el trabajo de entre 180 y 200,000 trabajadores y se conforma de cuatro grandes divisiones:⁴

Seguridad fronteriza y del transporte.- Absorbe las responsabilidades del Equipo Guerdacostas (*US Coast Guard*), la Oficina de Aduanas (*US Customs*), los Servicios de Naturalización e Inmigración (*Immigration and Naturalization Service, INS*), la Patrulla Fronteriza (*Border Patrol*), Servicio de Inspección Sanitaria para Animales y Plantas del Departamento de Agricultura (*Animal and Plant Health Inspections Service of the Department of Agriculture*), y la recientemente creada Administración de Seguridad del Transporte (*Transportation Security Administration*).

³ *Ibid.* p. 4.

⁴ "Department of Homeland Security Facts for March 1, 2003". U.S. Department of Homeland, Security Office of the Press Secretary, February 28, 2003. <http://www.dhs.gov/dhspublic/>.

La Estrategia Nacional identifica seis iniciativas principales en este campo:

1. Garantizar la responsabilidad en la seguridad de las fronteras y el transporte
2. Crear "fronteras inteligentes";
3. Incrementar la seguridad en los contenedores de transporte marítimo;
4. Implementar la *Aviation and Transportation Security Act* del 2001;
5. Cambiar la estructura del Servicio de Guardacostas; y
6. Reformar los servicios de inmigración.⁵

Alerta de emergencias y respuesta.- Coordinará los programas de bomberos, policía y personal de emergencia. Además, administrará las prerrogativas del Equipo de Búsqueda para Emergencias Nucleares (*Nuclear Emergency Search Team* del Departamento de Energía) y de la Reserva Nacional de Fármacos (*National Pharmaceutical Stockpile*).

Se identifican once iniciativas principales en este campo:

1. Integrar planes federales separados de respuesta en un solo plan multidisciplinario de administración de incidentes;
2. Crear un sistema nacional de administración de incidentes;
3. Mejorar la capacidad táctica contraterrorista;
4. Habilitar la comunicación sin trabas entre todos los que respondan;
5. Preparar a los proveedores de atención médica;
6. Aumentar las reservas farmacéuticas y de vacunas de Estados Unidos;
7. Realizar preparativos para la descontaminación química, biológica, radiológica y nuclear;
8. Planear el apoyo militar a las autoridades civiles;
9. Crear un Cuerpo de Ciudadanos;
10. Crear un sistema nacional de capacitación y evaluación;
11. Mejorar el sistema de apoyo a las víctimas.⁶

⁵ *Op. cit.* National Strategy for Homeland Security. p. 22-23.

⁶ *Ibid.* p. 42-45.

Contramiedas biológicas, químicas, radiológicas y nucleares.- Se encargará de preparar, y en su caso responder, a toda la gama de amenazas terroristas que impliquen Armas de Destrucción Masiva. Para ello, adiestrará equipos y planes de respuesta y ataque en los niveles federal, estatal y local en materia química, biológica, radiológica y nuclear. Se incluirá la amenaza *agroterrorista*.⁷

Se identifican seis iniciativas principales en este campo:

1. Prevenir el uso terrorista de armas nucleares por medio de sensores y mejores procedimientos;
2. Detectar materiales y ataques químicos y biológicos;
3. Mejorar los sensores químicos y las técnicas de descontaminación;
4. Desarrollar una amplia variedad de vacunas, antimicrobianos y antídotos;
5. Encauzar los conocimientos y las herramientas científicos para combatir el terrorismo;
6. Implementar el Programa de Agentes Selectos.⁸

Infraestructura para Análisis de Información y Protección.- Tendrá acceso y analizará toda la información proveniente de departamentos como la Oficina Federal de Investigación (FBI), la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la Agencia de Seguridad Nacional (NSA), Servicios de Naturalización e Inmigración (INS), Agencia Contra las Drogas (DEA), el Departamento de Estado (DoS), la Agencia Nacional de Imágenes y Mapas, la Agencia de Inteligencia de la Defensa, el Departamento de Transporte (DoT) y otras que el presidente considere apropiadas.

Se protegerá la infraestructura crítica a partir de la identificación de vulnerabilidades en sistemas de alimentación, agua, agricultura, sistemas de salud y servicios de emergencia, información y telecomunicaciones, banca y finanzas, energía (petróleo, gas, electricidad, nuclear, presas), transporte (aéreo, carretero,

⁷ La amenaza agroterrorista se refiere a ataques al sector agrícola o bien áreas agrícolas de importancia para la economía de EEUU mediante el uso de agentes biológicos. Bioterrorism, the next step. An executive summary of the Rand Symposium. Edited by Maurice Eisenstein and Brian K. Houghton. February 2000, Santa Monica, California USA, p. 6. www.rand.org/nsrd/bioterr

⁸ Ver National Strategy for Homeland Security. *Op. cit.* p. 9, y The Department of Homeland Security. The White House. Junio de 2002, 24 p. 12. www.dhs.gov/dhspublic/

ferrocarril, puertos, canales), industrias químicas y de defensa, entidades postales y navieras, así como monumentos nacionales y símbolos.

Se identifican doce iniciativas principales en este campo:⁹

1. Unificar los esfuerzos para proteger la infraestructura de Estados Unidos en el Departamento de Seguridad del Territorio Nacional;
2. Crear y mantener una evaluación completa y exacta de la infraestructura crítica de los Estados Unidos y los bienes clave así como su protección contra amenazas internas.
3. Posibilitar la asociación efectiva entre los gobiernos estatales y locales así como el sector privado;
4. Crear un plan de protección de la infraestructura nacional;
5. Proteger el mundo cibernético;
6. Encauzar las mejores herramientas analíticas y de creación de modelos para desarrollar soluciones efectivas de protección;
7. Crear sociedades con la comunidad internacional para proteger nuestra infraestructura transnacional.
8. Mejorar la capacidad analítica del FBI;
9. Potencializar las capacidades analíticas a través de la rama de Análisis de Información y Protección de la Infraestructura del propuesto Departamento de Seguridad del Territorio Nacional;
10. Implementar el Sistema Asesor de la Seguridad del Territorio Nacional;
11. Utilizar el análisis de doble uso para prevenir los ataques;
12. Emplear técnicas de "equipo rojo".¹⁰

Contraterrorismo Interno.

1. Mejorar la coordinación intergubernamental de las agencias encargadas de la ley y el orden;
2. Facilitar la detención de terroristas potenciales;
3. Continuar las investigaciones y los procesos judiciales en curso;
4. Concluir la reorganización del FBI para enfatizar la prevención de ataques terroristas;
5. Atacar el financiamiento terrorista; y

⁹ *Op. cit.* National Strategy for Homeland Security. p. 31-35

¹⁰ Estas técnicas (*red team techniques*) se refieren a grupos especiales de trabajo que cooperarán con la comunidad de inteligencias estadounidense para evaluar las vulnerabilidades del país desde la perspectiva de los grupos terroristas con el fin de poder prevenir y establecer prioridades de largo plazo. *Ibid.* p. 19.

6. Perseguir a los terroristas extranjeros y llevarlos ante la justicia.
7. Integrar el intercambio de información por todo el gobierno federal;
8. Integrar el intercambio de información por todos los gobiernos estatales y locales, industrias privadas y ciudadanos;
9. Adoptar normas comunes de "meta datos"¹¹ para la información electrónica de relevancia a la seguridad del territorio nacional;
10. Mejorar las comunicaciones de emergencia para la seguridad pública; y
11. Garantizar la información confiable sobre la salud pública.¹²

4.2 Alcances jurídicos.

La Ley del Departamento de Seguridad del Territorio Nacional (HSA)¹³ define la misión del DHS en seis incisos ubicados en la sección 101:

- a) Prevenir ataques terroristas dentro de Estados Unidos;
- b) Reducir la vulnerabilidad de Estados Unidos hacia el terrorismo;
- c) Minimizar el daño y asistir en la recuperación de ataques terroristas ocurridos dentro de Estados Unidos;
- d) Encargarse de las funciones de todas las entidades transferidas al Departamento incluyendo aquellas que requieran del manejo de crisis y emergencias por causas naturales o provocadas por el hombre;
- e) Garantizar que las funciones de las agencias y subdivisiones dentro del Departamento que no estén relacionadas con la seguridad del territorio nacional no se vean minimizadas o descuidadas a no ser que sea especificado por una ley del Congreso;
- f) Garantizar que la seguridad económica de los Estados Unidos no sea vulnerada por esfuerzos, actividades y programas enfocados a la seguridad del territorio nacional

¹¹ Este término (*meta-data* en inglés) se refiere a la creación de una base de datos que comprenda la información de todas las bases de datos de las agencias vinculadas a la seguridad del territorio nacional (*homeland security*). Una vez integrada, esta información estará disponible para todas las agencias e incluirá nombres, perfiles y tendencias de conducta de terroristas conocidos así como personas relacionadas con ellos, así como personas que ingresan y salen del territorio estadounidense. *Ibid.* p. 57.

¹² *Ibid.* p. 26-28.

¹³ An Act to establish the Department of Homeland Security, and for other purposes, "Homeland Security Act". H.R. 5005, noviembre 19 de 2002. www.findlaw.com

- g) Monitorear conexiones entre narcotráfico y terrorismo, coordinar esfuerzos para romper tales conexiones, y además contribuir en los esfuerzos para detener el tráfico de drogas.

Por otra parte, la sección 2, párrafo 15 de la HSA define al terrorismo señalando lo siguiente: “El término “terrorismo” significa cualquier actividad que envuelva actos peligrosos para la vida humana o potencialmente destructivos de la infraestructura crítica o de recursos clave; y que sea una violación de las leyes criminales de los Estados Unidos o de cualquier Estado o subdivisión de los Estados Unidos; y parezca tener la intención de intimidar o coercer a la población civil; de influir en la política de un gobierno por intimidación o coerción; o de afectar la conducta de un gobierno por la destrucción masiva, asesinato o secuestro”.¹⁴

La definición de *Homeland* se localiza en el párrafo 1 de la misma sección: “los términos *American Homeland* y *Homeland* se refieren a los Estados Unidos”. Así entonces, es importante remitirnos al párrafo 16(A) todavía en la sección 2: “El término Estados Unidos, *cuando se usa en sentido geográfico**, se refiere a cualquier Estado de los Estados Unidos, el Distrito de Columbia, la Mancomunidad de Puerto Rico, las Islas Vírgenes, Guam, Samoa Americana, la Mancomunidad del Norte de las Islas Marianas, cualquier posesión de los Estados Unidos y todas las aguas dentro de la jurisdicción de los Estados Unidos”.¹⁵

En la sección 102 se establece la figura del Secretario del Departamento, el cual tendrá total control y autoridad sobre el mismo y será designado por el presidente bajo el consejo y aprobación del Senado. La organización del DHS estará a cargo del Secretario y a nombre del Departamento, el Secretario coordinará los esfuerzos en materia de seguridad, a través de la Oficina de Coordinación Estatal y Local, con Estados y gobiernos locales dentro de los Estados Unidos así como con otras agencias federales y el sector privado. Asimismo, será el responsable de difundir información y alertas en materia de

¹⁴ *Ibid.* p. 11.

* *Cursivas del autor*

¹⁵ *Ibid.* 12

seguridad a aquellos. Para ello, el secretario formará parte del Consejo de Seguridad Nacional creado en 1947.

En la sección 103 se definen las subsecretarías que conforman al DHS y son:

1. Vicesecretario del Departamento.
2. Subsecretario de Información, Análisis y Protección de Infraestructura.
3. Subsecretario de ciencia y Tecnología.
4. Subsecretario para la Frontera y Seguridad del Transporte.
5. Subsecretario de Emergencia, Alerta y Respuesta.
6. Director de la Oficina de Servicios Migratorios y Ciudadanos.
7. Subsecretario de Administración.
8. No más de doce Secretarios Asistentes.
9. Consejo General, el cual será el Jefe Legal del Departamento.¹⁶

Además, el Secretario se apoyará en las siguientes oficinas para el desarrollo de sus funciones: 1) Director del Servicio Secreto; 2) Jefe de la Oficina de Información; 3) Jefe de la Oficina de Capital Humano; 4) Jefe de la Oficina de Financiamiento y; 5) Jefe de la Oficina para los Derechos y las Libertades Civiles.

Por otra parte, tanto el Secretario del DHS como los Subsecretarios serán designados por el Presidente de los Estados Unidos bajo consejo y aprobación el Senado. A pesar de que se trata de respetar el principio republicano del equilibrio de poderes, destaca la acumulación de tareas y, en el contexto actual de lucha contra el terrorismo, de poder que recaen en el Subsecretario de Análisis y Protección de Infraestructura, las cuales se enumeran en la sección 201:

- 1) Acceder a, recibir y analizar toda la información proveniente de las Agencias del orden, de inteligencia y de otras dependencias del gobierno federal, estatal y local, y de entidades del sector privado e integrar esta información para: a) identificar y evaluar la naturaleza y alcance de las amenazas terroristas al *homeland*; b) detectar e identificar las amenazas terroristas

¹⁶ *Ibid.* p. 19-20.

contra los Estados Unidos; y c) comprender tales amenazas a la luz de las actuales y potenciales vulnerabilidades del *homeland*.

- 2) Consultar con el Director de Inteligencia Central y otros elementos apropiados de inteligencia, del orden o del Gobierno Federal para establecer las prioridades y estrategias de información, incluyendo las relacionadas con el orden y con amenazas de terrorismo contra los Estados Unidos a través de los medios de representación del Departamento (DHS) en discusiones concernientes a requisitos y prioridades en la colección de tal información.
- 3) Asegurarse de: A) cualquier material recibido conforme a esta ley está protegida de revelaciones no autorizadas y manejada y utilizada para acciones oficiales; y B) cualquier información de inteligencia bajo esta ley es compartida, retenida y diseminada de acuerdo con la autoridad del Director de Inteligencia Central para proteger las fuentes y métodos de inteligencia de acuerdo a la ley de Seguridad Nacional de 1947 y procedimientos relacionados y, cuando sea apropiado, con autoridad similar del Procurador General concerniente a información sensible para el mantenimiento del orden.¹⁷

Los alcances jurídicos de esta ley se complementan con la llamada ley “patriótica” (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism, USA PATRIOT Act*)¹⁸, la cual expande la definición de terrorismo al fraude cibernético y permite al FBI indagar en los estados financieros de las personas dentro del *Homeland*, compartir y recibir información sobre ciudadanos americanos incluso de la CIA para que pueda ser utilizada en juicios contra éstos. Al mismo tiempo, la *USA Patriot Act* se complementa con la Ley de Vigilancia e Inteligencia Extranjera (*Foreign Intelligence Surveillance Act, FISA*) la cual permite al gobierno realizar vigilancia electrónica y física así como confiscaciones secretas de información empresarial dentro y fuera de Estados Unidos cuando lleve a cabo investigaciones sobre

¹⁷ *Ibid.* p. 21-28

¹⁸ Esta ley fue promulgada en octubre de 2001 e inicialmente tendrá una vigencia hasta el 2005, sin embargo, el presidente Bush ha dicho que buscará extender su vigencia.

terrorismo internacional, así como compartir la información resultante con la comunidad de inteligencia apoyándose en la infraestructura que ofrece la Agencia de Seguridad Nacional.¹⁹

Hay una cuestión más que conviene agregar en este apartado y es el referente a la relación del DHS con las fuerzas armadas. En este sentido, y de acuerdo a la sección 886, se establece que a pesar de la vigencia de la sección 1385, título 18 del Código de los Estados Unidos, mejor conocida como *Posse Comitatus Act*, en donde se prohíbe el uso de las fuerzas armadas para aplicar la ley excepto bajo autorización expresa de la Constitución o bien de una ley del Congreso, sin embargo, esta ley que data de 1878 no limita la facultad del presidente de autorizar el uso de las fuerzas armadas al interior de EEUU para aplicar la ley o bien para responder rápidamente en tiempo de guerra, insurrección u otras emergencias importantes.²⁰

4.3 Alcances políticos.

Como se puede observar del apartado anterior, la orientación del DHS está totalmente volcada hacia el terrorismo a pesar de que en el documento que define la estrategia para seguir se incluye a los desastres naturales como otro de los objetivos dentro del plan de seguridad y a los cuales se dedica sólo una pequeña mención en el párrafo d) de la sección 101. En este sentido, uno de los principales retos del Departamento es el de adaptar la cultura laboral de entidades como la Agencia para el Manejo de Emergencias (FEMA) o la Oficina de Aduanas (US Customs), las cuales no tienen una orientación programática ni orgánica hacia la seguridad en caso de actos de terrorismo.

Y hablando de culturas, en este caso políticas, destaca que a pesar de ser las designaciones del Secretario y los Subsecretarios del Departamento también competencia del Senado, la inclusión del primero en el Consejo de Seguridad

¹⁹ "Fierce Fight Over Secrecy, Scope of Law. Amid Rights Debate, Law Cloaks Data on Its Impact". Amy Goldstein, Washington Post. Septiembre 8 2003. www.washingtonpost.com

²⁰ *Ibid.* p. 286.

Nacional, las importantes facultades del Directorio de Análisis y Protección de Infraestructura, así como las leyes que rodean las funciones contraterroristas internas y externas del Departamento concentran prácticamente todas las decisiones en el Ejecutivo dejando en una posición marginal al poder legislativo.

En este sentido, el concepto *homeland* así como la abreviación de la ley “patriótica” (*patriot*) estimulan un sentido nacionalista en donde la defensa del territorio legitima las acciones de inteligencia y mantenimiento de la ley por agencias como el FBI, la CIA y la DEA al mismo tiempo que permite la vinculación de toda esa infraestructura con las fuerzas armadas a pesar de la *Posse Comitatus Act*. De esta forma, más que un asunto de defensa civil, la defensa del *homeland* se torna en una extrema vigilancia sobre sus habitantes y en donde el procurador de Justicia y la Corte de Justicia serán fundamentales.²¹ De acuerdo al Washington Post, hasta septiembre de 2003, el Procurador John Ashcroft había emitido 172 órdenes de vigilancia respaldado en la *Patriot Act* y la Ley de Inteligencia y Vigilancia Extranjera (FISA) aunque no se había especificado cuántas de estas órdenes correspondieron a casos relacionados al terrorismo.²² A este respecto, es de resaltar el proceso de nominación de jueces que el Presidente George W. Bush realizó en medio de la batalla contra Iraq. A este respecto, el editorial del New York Times del 20 de abril de 2003 lo percibía como otro frente de batalla que el Ejecutivo abría en el *homeland* al tener en su terna de nominados a jueces con antecedentes de decidir casos contra personas o grupos que defienden sus derechos civiles, ambientales, laborales o contra la discriminación.²³

Para noviembre del mismo año, un profesor de Derecho de la Universidad de Georgetown cuestionaba a Viet D. Dinh, ex -asesor de John Ashcroft en política legal, sobre la efectividad de la ley patriótica en la guerra contra el terrorismo

²¹ Tan sólo cinco meses después de aprobada la *Patriot Act*, 89 ciudades de EEUU (el territorio continental) habían emitido resoluciones contra la observancia de esta ley. “Local Officials Rise Up to Defy The Patriot Act”. Washington Post, 21 de abril de 2003.

²² Ver Amy Goldstein, “Fierce Fight Over Secrecy, Scope of Law”, Washington Post, 8 de septiembre de 2003.

²³ “The War at Home”, The New York Times, 20 de abril de 2003. El editorial comentaba además que el presidente Bush calificaba de obstruccionistas a aquellos demócratas que se oponían a su terna.

dentro de EEUU resaltando el hecho de que a poco más de un año de haber entrado en vigor la citada ley, se habían realizado 5,000 detenciones, de los cuales sólo a tres se les levantaron cargos relacionados con terrorismo y sólo uno (Zacarias Moussaoui) tenía relación directa con Al Qaeda.²⁴

Por otro lado, se observa también una vinculación con el sector corporativo y los *think tanks* ubicados ideológica y políticamente a la derecha para cubrir las necesidades de seguridad. En un documento titulado *Defending the American Homeland* publicado por la Fundación Heritage se delinean prácticamente el 80% de las medidas adoptadas por la administración Bush en el documento estratégico citado en este capítulo, en donde entre otras cosas proponen aplicar tecnología biométrica a los métodos de seguridad de la Agencia de Transportación, en documentos migratorios de extranjeros y ciudadanos estadounidenses y en todas las estaciones de la Patrulla Fronteriza.²⁵

Como se dijo al principio de este capítulo, EEUU está en guerra, y en función de esta premisa es que se toman medidas como las aquí descritas. La novedad de esta guerra, de acuerdo con la visión estadounidense, es que se trata de un enemigo que se mueve por todo el mundo y que lo mismo realiza actos terroristas en Medio Oriente, el Norte de Africa o el Sudeste de Asia, lava dinero para financiar sus actividades desde cualquier parte del mundo o trafica drogas para el mismo fin de financiamiento –aunque diversos analistas expertos en el tema del narcotráfico rechazan esta idea porque sostienen que los cárteles tienen otros móviles y fines muy distintos a los de grupos terroristas, los primeros son puramente económicos y los segundos son políticos o religiosos.

Esta forma novedosa de hacer la guerra abre nuevos caminos a EEUU para vigilar y preservar sus intereses en prácticamente todo el mundo, forzando a diversos países a cooperar con él a través de mecanismos bilaterales e

²⁴ “The Patriot Act: A Debate”, Council on Foreign Relations, 19 de noviembre de 2003. transcripción del debate en donde participaron David Cole, profesor del Centro de Derecho de la Universidad de Georgetown y Viet D. Dinh, profesor de Derecho del mismo Centro y ex –asistente en el Departamento de Justicia. <http://www.cfr.org>

²⁵ *Defending the American Homeland*. A Report of the Heritage Foundation Homeland Security Task Force Chaired by Paul Bremer III y Edwin Meese III. Enero de 2002, Washington D.C. p. 39, 78 y 79.

interinstitucionales que abarcan desde el sistema financiero al sistema de transporte en todas sus modalidades. Durante los años noventa se habló constantemente de la emergencia de actores no estatales que ponía en cuestionamiento la fortaleza e incluso la existencia del Estado-Nación, concebido en sus estructuras clásicas y con los medios clásicos para defenderse. Estos actores no estatales comprendían tanto a una organización no gubernamental, un cártel de narcotraficantes, o un grupo terrorista, como al mismo ciudadano potencializando su capacidad de interactuar en este nuevo mundo a través del internet (la llamada sociedad global). Autores como David Ronfeldt hablaban sobre la importancia de la actualización del Estado para actuar en estos nuevos terrenos.²⁶

Todo parece indicar que EEUU ha dado un nuevo viraje al proyecto nacional republicano partiendo de la actualización del concepto de seguridad a partir de nuevos enemigos y nuevos temores, expandiendo la *frontier*, ya no sólo en términos geográficos sino en términos tecnológicos e ideológicos impulsando con ellos los filosóficos y religiosos. Para lograrlo, tenía que empezar en casa – *homeland*- porque la nueva expansión pasa por adaptar precisamente este concepto en los términos ya expuestos.

²⁶ David Ronfeldt y John Arquilla. "Information, Power, and Grand Strategy: In Athena's Camp," en *The Information Revolution and National Security: Dimensions and Directions*. Ed. Stuart J. D. Schwartzstein, Washington, D.C. CSIS, 1996.

Capítulo 5

Esquema de Seguridad Nacional en México

Como se señaló en el capítulo 3, tradicionalmente el gobierno mexicano trata el tema de la seguridad nacional en los planes nacionales de desarrollo y el “gobierno del cambio” no fue la excepción. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND 2001-2006), capítulo 7 de “Orden y Respeto” tampoco se hace una definición clara del concepto pero se señala que “la seguridad nacional tiene como metas velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas”.¹ Por otro lado, en el “Segundo Informe de Ejecución 2002” se señala que “La política de seguridad nacional del gobierno mexicano se sustenta en los principios constitucionales de garantizar la defensa de la soberanía del país y salvaguardar los derechos de los ciudadanos. Por ello, se ha puesto énfasis en la Agenda Institucional de Riesgos que incluye temas como terrorismo, crimen organizado y problemas de frontera y migración, lo cual permite aplicar políticas preventivas y planes de contingencia ante amenazas a la seguridad nacional”.² Volviendo al PND 2001-2006, se señala que “las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y 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”.³

En el mismo capítulo, el gobierno del presidente Vicente Fox señala que las relaciones internacionales se caracterizan cada vez más por la cooperación y la interdependencia, por lo cual no se advierten riesgos a la soberanía provenientes

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Capítulo 7 “Área de Orden y Respeto”, Presidencia de la República, México 2001, p. 127.

² Segundo Informe de Ejecución 2002, Presidencia de la República, México 2003, p. 511-512.

³ *Ibid.* p. 128.

“de amenazas externas de tipo tradicional”.⁴ Es por eso que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada están comprometidas a contrarrestar el tráfico de drogas, la delincuencia organizada, el tráfico de armas, de personas y las redes de terrorismo internacional, así como las carencias y rezagos que existen en las “zonas deprimidas de nuestro país”.⁵ Quizá el objetivo más ambicioso de ésta administración se encuentra en el Objetivo Rector 2, el cual propone:

Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.

Elaborar nuevas definiciones de interés y seguridad nacionales que confluyan a la gobernabilidad democrática. Desarrollar la doctrina de seguridad nacional que guíe la identificación, previsión, valoración y evaluación de los factores que la ponen en riesgo y las estrategias a seguir. Promover el diseño de un marco jurídico que permita eficacia en sus políticas y acciones y, al mismo tiempo, proteja las garantías legales y constitucionales de los ciudadanos. Facilitar la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la administración pública federal responsables de la defensa de la seguridad nacional. De esta manera, se le dará coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que le corresponde tomar al Ejecutivo Federal.⁶

De todo lo anterior se desprende que las amenazas definidas, todas realizadas por actores no estatales, se prevendrán y en su caso combatirán desde el territorio nacional por tierra, aire y mar a través de las fuerzas armadas. En la práctica, amenazas como el narcotráfico, el tráfico de personas y tráfico de armas pueden ser combatidas por fuerzas de seguridad pública como la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) apoyándose en las diferentes autoridades competentes dependiendo si se trata de delitos del fuero federal o común, sin embargo, esta categorización de amenazas vinculada con la perspectiva restringida hacia el territorio de la seguridad nacional en México

⁴ *Ibid.* p. 130.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.* p. 134.

induce una vinculación entre seguridad nacional y seguridad pública involucrando con esto a las fuerzas armadas. Adicionalmente, la actual administración busca realizar nuevas definiciones de interés y seguridad nacional al mismo tiempo que se ha aprobado una ley sobre seguridad nacional, todo lo cual pone en claro los graves rezagos que en esta materia tiene el país.⁷

Jurídicamente, el esquema de seguridad nacional en México tiene su fuente en el artículo 89, fracción VI de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos el cual señala lo siguiente:

artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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.⁸

Por su parte, el artículo 73, sobre las facultades del Congreso señala lo siguiente:

I al XXIX-L . . .

XXIX-M.- Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes".⁹

Ambas fracciones fueron reformadas el 29 de abril de 2003 por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos. Cabe destacar que entre las consideraciones esgrimidas en la iniciativa de reforma se señala la importancia de la participación de las entidades federativas en caso de

⁷ Una discusión importante tiene que ver con el contenido de estas definiciones en el marco político mexicano, así como, las definiciones sobre seguridad internacional y seguridad nacional en Estados Unidos.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. H. Congreso de la Unión - Cámara de Diputados, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Bibliotecas, Subdirección de Documentación Legislativa - Sistematización Electrónica de Información. H. Congreso de la Unión. Última Reforma D.O.F. 05/04/2004, p. 42.

⁹ *Ibid.* p. 36.

desastres naturales, actos de terrorismo y narcotráfico como materias de seguridad nacional.¹⁰

Al momento de escribir este capítulo se aprobó la iniciativa de Ley de Seguridad Nacional.¹¹ Esta iniciativa plantea la necesidad de regular, por parte del Poder Legislativo, el ejercicio del Estado a través del Poder Ejecutivo en materia de seguridad nacional, la cual tiene el propósito de garantizar la defensa de la nación y del Estado como forma de organización política. Se agrega, dentro de las consideraciones de la Ley, que la normatividad propuesta se orienta básicamente a la seguridad interior del Estado sin descuidar los aspectos de seguridad exterior, ya que, en función de la vocación pacifista del país, se tiene como base toda una doctrina de política exterior establecida en el artículo 89 constitucional, fracción IX, para la defensa de la seguridad nacional con relación al exterior en términos diplomáticos.

Dentro de esta iniciativa destacan algunas cuestiones como la definición de seguridad nacional entendida ésta como “como la condición imprescindible para mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la Nación, basada en la preservación de la soberanía e 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 habitantes”.¹² Sin duda no es una definición que considere a la seguridad nacional como un concepto multidimensional y sí en cambio pone énfasis en valores del tipo del nacionalismo revolucionario como independencia, soberanía, orden constitucional, unidad nacional y cohesión social.

¹⁰ Estas consideraciones tienen su respaldo en el artículo 21 de la Constitución Política el cual señala que “La federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema de seguridad pública”.

¹¹ Gaceta Parlamentaria, No. 46, Jueves 15 de Abril, año 2004. Esta Ley fue promovida por los Senadores Enrique Jackson Ramírez y Antonio García Torres del Partido Revolucionario Institucional.

<http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/04/15/1>

¹² *Ibid.*

Por otro lado, se identifican como amenazas a la seguridad nacional “actos tendientes a consumir espionaje, sabotaje, rebelión o terrorismo en contra de los Estados Unidos Mexicanos o sus intereses vitales, dentro o fuera del territorio nacional; actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales, que puedan implicar una afectación a cualquier persona o al interés nacional; actos de violencia contra personas o bienes, que se realicen para conseguir un objetivo político o que pretendan influir en decisiones gubernamentales; actos de violencia entre distintos grupos de la sociedad mexicana; actos en territorio nacional de miembros o simpatizantes de grupos u organizaciones que tengan antecedentes de violencia en contra de personas o bienes; actos tendientes a consumir espionaje, sabotaje, rebelión o terrorismo en contra de otros Estados, comunidades o grupos que lleven a cabo personas de cualquier nacionalidad dentro del territorio nacional; y todo hecho que atente en contra de cualquier interés vital de la Nación y se manifieste por medios extremos”.¹³ Estas amenazas corresponden con la definición mencionada en el párrafo anterior y al mismo tiempo va perfilando la importancia de los servicios de inteligencia en la concepción de seguridad nacional.

Siguiendo con el documento, estas amenazas son definidas y evaluadas anualmente a partir de la Agenda Nacional de Riesgos (ANR) con el fin de tener plena coherencia con los objetivos planteados en los PND sexenales. De hecho, antes de aprobarse la citada Ley, el documento central para la clasificación de amenazas a la seguridad nacional es la ANR, la cual es elaborada por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y aprobada por el Consejo Interinstitucional del mismo centro integrado por los titulares de las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública; en calidad de invitado permanente participa el Procurador General de la República y el Director General del CISEN funge como Secretario Técnico del Consejo. Tanto el CISEN como el

¹³ *Ibid.*

Consejo Interinstitucional están regulados por el Reglamento Interior de la SG en los artículos 38 al 42.¹⁴

En cuanto a las instancias encargadas de la seguridad nacional se plantea en primer lugar el establecimiento del Gabinete de Seguridad Nacional, el cual, si bien ya existía, no estaba definido en ningún instrumento jurídico. Al gabinete se le otorga una naturaleza deliberativa, y se le asignan asuntos más no atribuciones, es decir, se le desvincula de todo carácter operativo. Está constituido por los “el Titular del Ejecutivo Federal, quien presidirá el gabinete, los Titulares de la Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Procurador General de la República y del Centro de Investigación y Seguridad Nacional”.¹⁵

Como se puede observar, a excepción de la Secretaría de la Función Pública y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Gabinete de Seguridad Nacional y el Consejo Interinstitucional del CISEN coinciden en su conformación por las mismas dependencias federales, situación que no se considera en la Ley aprobada. Esto es importante porque actualmente el Consejo Interinstitucional prueba la ANR elaborada por el CISEN mientras que en la Ley comentada el Gabinete fungiría como el órgano de consulta para el Presidente en la toma de decisiones y en su caso, para la coordinación de las estrategias por seguir, es decir, el Consejo podría desaparecer y desahogar ambas actividades en el Gabinete.

En cuanto al CISEN, por un lado, la Ley de Seguridad Nacional propone sentar las bases para profesionalizar al personal del CISEN –una necesidad que en diversas ocasiones ha señalado el Dr. Sergio Aguayo¹⁶- con el fin de otorgar mayor arraigo y especialización al ambiente y régimen laboral del Centro. Por otro lado, se busca regularlo a través del presupuesto ya que actualmente esa facultad

¹⁴ Diario Oficial de la Federación, (DOF) Quinta Sección, Secretaría de Gobernación, México, Martes 30 de Julio 2002.

¹⁵ *Op. cit.* Gaceta Parlamentaria No. 46.

¹⁶ Ver *La Charola, Op. cit.* y *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición, Op. cit.*

corresponde a la Secretaría de Hacienda tal como señala el artículo 39 del Reglamento Interior de la SG:

Artículo 39. El presupuesto del Centro y los lineamientos para su ejercicio se sujetarán a la normatividad que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece para las unidades de gasto autónomo.

El presupuesto que se autorice no podrá ser objeto de transferencia a otras unidades administrativas u órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación. Para esos efectos, el Director General del Centro enviará al titular del ramo, una vez autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el proyecto del presupuesto del Centro, para que se integre al presupuesto global de la Secretaría de Gobernación.¹⁷

También se propone facultar al Poder Judicial de la Federación para designar a los Juzgados que recibirán y, en su caso, aprobarán las solicitudes que sólo el CISEN puede hacer para intervenir comunicaciones privadas, únicamente cuando exista una amenaza a la seguridad nacional de acuerdo a la clasificación ya mencionada.

Finalmente, en cuanto al acceso a la información sobre seguridad nacional, ésta será reservada cuando implique revelación de métodos, normas o procedimientos útiles para la generación de inteligencia o que pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una o varias amenazas a la seguridad nacional y permanecerá en carácter de reservada por treinta años. En el artículo 53 se introduce la figura de “promesa de confidencialidad”, la cual deberán presentar por escrito todos los servidores públicos que laboren en dependencias federales o instancias que sean parte del Gabinete o del CISEN.¹⁸

Como se puede observar, la Ley de Seguridad Nacional aprobada presenta avances en cuanto a la definición del concepto de seguridad nacional y las amenazas a ésta, así como el establecimiento del Gabinete de Seguridad Nacional, su regulación y la profesionalización del personal del CISEN. Sin

¹⁷ *Op. cit.* DOF, Secretaría de Gobernación, México, Martes 30 de julio de 2003.

¹⁸ *Op. cit.* Gaceta Parlamentaria No. 46.

embargo, desde el punto de vista de este trabajo se sigue careciendo de una perspectiva estratégica de corto, mediano y largo plazo en función de la posición geográfica de México y particularmente de sus relaciones internacionales. En este sentido, constantemente se utiliza la palabra “interés nacional” en los diversos documentos citados en este capítulo, el cual, de acuerdo al PND 2001-2006 y a la Ley de Seguridad Nacional aquí expuesta se encuentra en un proceso de redefinición. Sin duda esto es lo más preocupante porque sin una definición clara del interés nacional, las bases de un proyecto nacional y, por tanto, de la seguridad nacional son sumamente endebles.

Sin embargo, sí se ha definido que México busca estrechar una relación estratégica con Estados Unidos conformando lo que comienzan a llamar “la comunidad de América del Norte”, la cual se constituye por los integrantes del TLCAN. Así se establece en el Segundo Informe de Ejecución 2002 cuando se afirma que la relación estratégica en esta región es el objetivo central de la política exterior mexicana.¹⁹ Quien expresó de forma más clara esta nueva relación estratégica fue el ex-Canciller Jorge G. Castañeda planteando que, en el fondo, México debe buscar conciliar la política de principios con una política de intereses reales para promover el desarrollo económico y social de México. La importancia de esta nueva estrategia la fundamentaba el Dr. Castañeda en la concentración de las relaciones mexicanas con Estados Unidos en los rubros económico (87% de los turistas que visitan México provienen de EEUU), comercial (el 91% de nuestras exportaciones se dirigen hacia EEUU) y financiero (67% de la Inversión Extranjera Directa proviene de EEUU)²⁰ –Esto in contar la cantidad de Mexicanos que viven en ese país y las remesas que anualmente envían esos trabajadores a sus familiares en México, recursos que superan la cantidad de inversión extranjera directa. De esta manera, la premisa fundamental es que “la política exterior de México es realista: reconoce el hecho incontrovertible de que hoy existe una potencia hegemónica en el sistema internacional, a la que estamos estrechamente

¹⁹ *Op. cit.* Segundo Informe de Ejecución 2002, p. 513.

²⁰ “Palabras del Doctor Jorge Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores, en el almuerzo ofrecido por el Presidente Vicente Fox al cuerpo diplomático acreditado en México”, Palacio Nacional, México, 27 de junio de 2002. http://www.ser.gob.mx/comunicados/discursos/disc_jun/d-05-06.htm

vinculados por razones de historia, geografía e intereses concretos”.²¹ Lo expuesto anteriormente no es únicamente el fragmento de un discurso de un personaje político con una personalidad polémica, sino que es la idea más acabada y honestamente expresada de la elite política del país acerca del interés nacional, del proyecto de nación y de la estrategia para alcanzar y concretar ambos.

En materia de seguridad nacional las “relaciones estratégicas” ya se habían estrechado cuando a mediados de los años ochenta (1986) se considera al narcotráfico asunto de seguridad nacional y con ello se involucra al Ejército mexicano para su combate. Como ya se señaló antes, en este momento EEUU concebía, y continúa concibiendo, el fenómeno del narcotráfico como un problema de oferta, presiona a otros gobiernos para que lo combatan en su territorio y sólo establece mecanismos de cooperación con los países andinos como Colombia, y con México, países que, por un lado, presentan graves problemas por la penetración del narcotráfico en las esferas políticas y sociales y que, por otro lado, presentan posiciones geográficas inmejorables, entre las que se puede mencionar que ambos tienen salida al Caribe –zona por la que por un tiempo se traficaba la mayor parte de la droga hacia EEUU, por donde se trafica una cierta cantidad de armas (mercado negro) de esta zona con Europa, Africa y Asia y por donde además pasa la mayor parte del abastecimiento de petróleo hacia EEUU-; ambos países simbolizan las “puntas de la pinza” sobre Centroamérica, desde Guatemala hasta Panamá. Esta región sigue siendo importante para el paso del comercio internacional, así como para operar posiciones de vigilancia marítima y aeroespacial. Finalmente Colombia se presenta como punta lanza para los intereses estadounidenses en la región, fundamentalmente hacia Venezuela –país que se convirtió en el principal abastecedor de petróleo para EEUU, junto con México, en América Latina- y hacia Brasil, líder económico sudamericano y la principal economía de Latinoamérica.²² Así, México –y en su caso Colombia-

²¹ *Ibid.*

²² El Plan Colombia, instaurado durante la administración de W. Clinton, tiene una orientación claramente militar no sólo para combatir el tráfico de drogas, sino también para combatir a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y al Ejército de Liberación Nacional (ELN), lo cuales tiene bajo su control más de la mitad del territorio colombiano y, que a decir de EEUU, se mueven dentro de los territorios de Venezuela y Brasil. De acuerdo con Francisco Rojas Aravena,

adopta la perspectiva geopolítica y geoestratégica de EEUU la cual se circunscribe –con las adaptaciones necesarias de acuerdo a circunstancias políticas nacionales e internacionales- dentro de la gran estrategia estadounidense, así como, a sus perspectivas y necesidades de seguridad.

Como veremos a continuación, en la actualidad existen nueve grupos binacionales de trabajo abocados a la seguridad –nacional y pública- que se clasifican por tema y en función de éste es que participan diversas dependencias. Los grupos de trabajo son los siguientes:

1. Grupo de Coordinación Interinstitucional para la Prevención y Control del Tráfico de Armas de Fuego y Explosivos.- Participan la Procuraduría General de la República; las Procuradurías Generales de Justicia del Estado de México y del Gobierno del Distrito Federal; las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina-Armada de México; Secretarías de Seguridad Pública en el Estado de México; Morelos; Michoacán y del Gobierno del Distrito Federal, así como con la Policía Federal Preventiva; el Centro de Investigación y Seguridad Nacional; la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América y la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera. Su objetivo es erradicar el tráfico ilegal de armas de fuego, municiones y explosivos. Por otro lado, es importante recalcar que México firmó y ratificó el primero de julio de 1998, la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados.
2. Grupo de Coordinación Interinstitucional para la atención de Instalaciones Estratégicas.- En su seno trabajan el Gobierno del Distrito Federal; las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina; la Procuraduría General de la República; la Policía Federal Preventiva;

es de suma importancia establecer regímenes sectoriales coordinados para accionar instrumentos de seguridad apropiados a las realidades y necesidades de la región. Francisco Rojas Aravena, "América Latina y la Seguridad Internacional: contribuciones y desafíos para el Siglo XXI", FLACSO, Chile. <http://fondo.flacso.cl/b-flacso/opac/index.htm>

Comisión Federal de Electricidad; Petróleos Mexicanos; Comisión Nacional del Agua; Teléfonos de México; Servicio Postal Mexicano; Ferrocarril Mexicano; Ferrocarriles del Sur; Transportación Ferroviaria Mexicana; Terminal Ferroviaria del Valle de México; Compañía de Luz y Fuerza del Centro; Telecomunicaciones de México y Caminos y Puentes Federales. Cabe señalar que de acuerdo al artículo 28 de la Constitución mexicana se señalan como instalaciones estratégicas a “correos, telégrafos, radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión”. Se agrega que “la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional; [...] el Estado al ejercer su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia”.²³ El objetivo de este grupo consiste en establecer una instancia de supervisión y evaluación permanente de los sistemas de seguridad, así como el de dar respuesta inmediata a las contingencias que se les presenten.

3. Grupo de análisis estratégico de coordinación interinstitucional, en materia de Seguridad Pública y factores de riesgo a la Gobernabilidad Democrática.- En éste interactúan la Procuraduría General de la República; las Procuradurías Generales de Justicia del Estado de México y del Gobierno del Distrito Federal; las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina-Armada de México; así como con las Secretarías de Seguridad Pública en el Estado de México; Morelos; Michoacán y del Gobierno del Distrito Federal; con la Policía Federal Preventiva; el Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Instituto Nacional de Migración y la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y

²³ *Ibid.* Este artículo plantea esencialmente la prohibición de los monopolios a excepción de los relacionados con las instalaciones estratégicas controladas por el Estado.

Aduanera. Su objetivo rector, consiste en promover y ejecutar acciones institucionales e interinstitucionales en materia de seguridad pública, gobernabilidad y estabilidad democrática del país.

4. Grupo Permanente de Trabajo derivado del Convenio General de Colaboración.- Este grupo se crea a partir de un convenio firmado el 11 de diciembre del año 2001 entre la Procuraduría General de la República y el Banco de México. Este convenio busca combatir crímenes contra la seguridad de la moneda circulante así como la falsificación monetaria. Para lograrlo trabajan las Subprocuradurías de Procedimientos Penales “A”, “B” y “C” de la PGR, la Fiscalía Especializada contra la delincuencia Organizada (UEDO); el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO); la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales (DGCSP); el Instituto de Capacitación (ICAP) y el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).
5. Grupo de Trabajo de Coordinación Interinstitucional PGR – INM.- Pretende establecer estrategias para enfrentar el fenómeno migratorio e inhibir conductas criminales relacionadas con este fenómeno.
6. Grupo de Trabajo para la Atención de la Problemática del Uso ilícito del Clenbuterol en la Alimentación Animal.- El grupo busca eliminar el uso de clenbuterol* en la engorda de ganado orientado al consumo humano. El objetivo fundamental es el de garantizar la salud humana y animal. La PGR se coordina con las Secretarías: de Gobernación; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Salud, con el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria y con el Servicio de Salud Pública del Distrito Federal.

* En términos técnicos, el clenbuterol es un potente broncodilatador, anabólico y agente lipolítico. En general se le denomina agente de repartición porque fomenta la producción de proteína y reduce la grasa. Ver Héctor Zomano L., Luis Ocampo C. y Lilia Gutiérrez O. “Clenbuterol y otros β -agonistas, ¿una opción para la producción pecuaria o un riesgo para la salud pública? e- Journal, Departamento de Fisiología y Farmacología, Facultad de Veterinaria, Medicina y Zootecnia, UNAM, México 2002.

http://www.ejournal.unam.mx/vet_mex/vol33-02/RVM33206.pdf

7. Grupo de Coordinación Interinstitucional de combate a Delitos Cibernéticos.- Esta instancia federal busca fortalecer mecanismos de seguridad durante las operaciones realizadas a través de equipos de cómputo. Para ello, la PGR trabaja conjuntamente con las Secretarías de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; la Armada de México, de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, así como con la H. Cámara de Diputados, la Policía Federal Preventiva, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, las Procuradurías Generales de Justicia del Estado de México y del Gobierno del Distrito Federal, el Banco de México, el DIF Nacional, la Coalición Antifraude Cibernético, la Asociación Latinoamericana de Profesionales de Seguridad en Cómputo, Prisma Consulting Services, Alestra, AT&T, America On Line, Avantel, Axtel, Megacable, Teléfonos de México-Prodigy e instituciones académicas como el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey y la Universidad Nacional Autónoma de México.
8. Grupo de Coordinación Interinstitucional para la Atención de la problemática relacionada con el uso de Materiales Pirotécnicos.- El grupo tiene la finalidad de combatir delitos perpetrados con explosivos utilizados para la elaboración de pirotecnia. La PGR colabora con la Coordinación General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, las Secretarías de la Defensa Nacional y de Comunicaciones y Transportes, las Direcciones Generales de Protección Civil de los Estados de San Luis Potosí, Yucatán, Puebla, Tamaulipas, Guanajuato, Jalisco, Hidalgo, Oaxaca, Nuevo León, Morelos, Zacatecas, Distrito Federal, Coahuila, Tlaxcala, Michoacán y el Estado de México, así como el Centro Nacional de Prevención de Desastres y la Cámara de Diputados. El objetivo fundamental es el de comprender y combatir la problemática alrededor del uso de materiales pirotécnicos.
9. Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza entre México y Guatemala.- Este cuerpo fue creado por ambos gobiernos para enfrentar la

delincuencia organizada como el narcotráfico; tráfico ilícito de personas; de armas; de vehículos y mercancías; de especies naturales y joyas arqueológicas; para atender los secuestros transfronterizos, detectar redes de prostitución, venta y tráfico de menores, así como prevenir brotes de terrorismo internacional y otras amenazas que pudieran generar un estado de violencia. Se divide en cinco subgrupos clasificados en Migración y Derechos Humanos; Terrorismo Internacional; Crimen Organizado; Seguridad Pública y Aduanas. En lo particular, la PGR coordina los trabajos del subgrupo que atiende el rubro relativo al Crimen Organizado, y para tal efecto interactúa con representantes de las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina-Armada de México, de Seguridad Pública, de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Relaciones Exteriores, del Medio Ambiente y Recursos Naturales y los Gobiernos de los Estados de Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo.²⁴ Aunado a lo anterior, México y Guatemala instalaron una base militar en el municipio fronterizo de Candelaria, Campeche, con el fin de intercambiar información entre los ejércitos de los dos países apoyados por la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). “La base contará con equipo para detección de vuelos, teléfonos satelitales, radares y artillería antiaérea”.²⁵

Asimismo, se estableció el “Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos”, conocido también como “Los Compromisos de Monterrey”, firmado en Marzo de 2002 en Monterrey, Nuevo León, México entre los presidentes de ambos países; consta de 22 puntos:

1. Crear y poner en efecto un plan estratégico a largo plazo que asegure la infraestructura física y tecnológica coordinada que esté a la par con el creciente tránsito transfronterizo.

²⁴ Grupos de Trabajo PGR-Seguridad Nacional. www.pgr.gob.mx. Consultado el Viernes, 25 de Julio de 2003.

²⁵ “México y Guatemala instalan base militar”, El Financiero, Sección Internacional, Martes 3 de febrero, p. 32.

2. Crear una lista priorizada de proyectos de infraestructura y adoptar medidas inmediatas para aliviar embotellamientos.
3. Evaluar la vulnerabilidad de la infraestructura y de las redes de comunicación y transporte transfronterizos, para identificar y adoptar las medidas protectoras requeridas.
4. Sincronizar las horas de operación, las mejoras infraestructurales y el manejo del tránsito en puertos de entrada en ambos lados de la frontera Estados Unidos-México.
5. Establecer un prototipo de operaciones inteligentes en los puertos de entrada.
6. Revitalizar los mecanismos existentes de coordinación bilateral a nivel local, estatal y federal, con atención especial en las operaciones en los puntos de cruce de la frontera.
7. Explorar un mecanismo conjunto de financiación que satisfaga las principales necesidades del desarrollo y la infraestructura.
8. Ampliar el uso de la Red Electrónica de Inspección Rápida (SENTRI) en carriles para viajeros habituales, en los puntos de entrada de alto volumen, a lo largo de la frontera Estados Unidos-México.
9. Establecer un mecanismo conjunto de intercambio de información adelantada de pasajeros en los vuelos entre México y Estados Unidos y otros vuelos.
10. Explorar métodos para facilitar el movimiento de viajeros relacionados con el TLCAN, incluso carriles dedicados en aeropuertos de alto volumen.
11. Reafirmar el compromiso mutuo a la iniciativa de Seguridad Fronteriza y al plan de acción para la cooperación en la seguridad fronteriza, establecidos en junio de 2001. Mejorar el desempeño de las autoridades y las instituciones especializadas para asistir, salvar y asesorar a emigrantes, así como a aquéllos especializados en refrenar el transporte ilegal de personas. Expandir la Fuerza Especial contra el Contrabando y Tráfico de

Extranjeros. Establecer una estructura de enlace para las autoridades de aplicación de la ley, para aumentar la cooperación entre las instituciones federales estadounidenses y mexicanas a lo largo de la frontera Estados Unidos-México.

12. Continuar con las consultas frecuentes en políticas sobre las visas y los procedimientos de clasificación. Intercambiar información de los respectivos bancos de datos consulares.
13. Llevar a cabo la capacitación conjunta en las áreas de investigación y análisis de documentos, para aumentar la habilidad de detectar documentos fraudulentos y terminar con las bandas de contrabandistas de emigrantes extranjeros.
14. Crear sistemas para intercambiar información e inteligencia.
15. Aumentar los esfuerzos cooperativos para detectar, investigar y adoptar medidas apropiadas para tratar a ciudadanos potencialmente peligrosos de terceros países, tomando en cuenta las amenazas que pueden representar para la seguridad.
16. Expandir la asociación con grupos comerciales del sector privado y con los importadores y exportadores para aumentar la seguridad y el cumplimiento de los envíos comerciales, y al mismo tiempo acelerar los procedimientos de despacho.
17. Continuar con la creación y puesta en vigor de mecanismos conjuntos para el intercambio rápido de información de aduana.
18. Continuar con la creación de un mecanismo conjunto para localizar envíos en tránsito y poner en práctica la Iniciativa sobre Seguridad de Contenedores.
19. Crear un programa de intercambio de tecnología para permitir la aplicación de aparatos de vigilancia de tecnología avanzada como los sellos y lectores electrónicos de placas de matrícula.

20. Continuar con la creación de una iniciativa conjunta para la representación óptica ferroviaria en todos los puntos de cruce ferroviarios en la frontera Estados Unidos-México.
21. Expandir la iniciativa en curso sobre una Fuerza Bilateral contra el Fraude aduanero, para promover las actividades conjuntas de investigación.
22. Interdicción del contrabando, incluso el de drogas ilícitas, ganancias de las drogas, armas de fuego y otros materiales peligrosos y para impedir el lavado de dinero.²⁶

Como se puede observar, dentro de los objetivos de los nueve grupos existe una mezcla entre amenazas de seguridad nacional con problemas de seguridad pública. Destaca el grupo 5, el cual considera a la migración como un fenómeno y no como un problema de seguridad nacional aún cuando no se desentiende de las conductas criminales relacionadas con la migración. Igualmente destacan el grupo dos, sobre atención a instalaciones estratégicas, el grupo siete, sobre el combate a delitos cibernéticos y el grupo nueve, sobre seguridad fronteriza entre México y Guatemala.

Los anteriores puntos destacan porque tienen una relación directa con los “Compromisos de Monterrey” ya que todos y cada uno de los 22 puntos de ese acuerdo ponen el acento en asuntos como la migración de México a EEUU, legal e ilegal; la vigilancia de infraestructura física y tecnológica; fundamentalmente instalaciones estratégicas y comerciales; el narcotráfico y el intercambio de información de inteligencia.

Es decir, se advierte una convergencia gradual pero constante en la relación estratégica en materia de seguridad nacional con EEUU, pero no en términos de una perspectiva propia, sino en los términos geopolíticos del *Homeland*. De hecho, y de acuerdo con información del periódico El Independiente, las secretarías de la Defensa, Fuerza Aérea y Armada de México elaboraron un análisis sobre la estrategia estadounidense de septiembre de 2002 y concluyeron que existe la

²⁶ “Preocupa intervención militar estadounidense”. El Independiente, Jorge Luis Sierra, México 5 de enero de 2004, p. 7.

posibilidad de que México enfrente presiones estadounidenses para proporcionar información de inteligencia e incluso, en un momento dado, permitir la instalación de bases militares en el territorio nacional.²⁷

Las implicaciones para México son muy serias, comenzando por la gradual pérdida de capacidad en el diseño y toma de decisiones para operar marcos estratégicos sobre su seguridad nacional, lo cual podría limitar al Gabinete de Seguridad Nacional regulado ya por la Ley de Seguridad Nacional expuesta al inicio del presente capítulo.

Se observa que en las amenazas a la seguridad nacional de México definidas en ese documento se da un peso importante a los actos violentos (sabotaje, terrorismo, genocidio) contra el Estado Mexicano u otros Estados desde el territorio nacional enfocándose al tránsito aéreo y marítimo. De hecho, estas amenazas tienen una relación directa con las amenazas a la seguridad nacional de EEUU percibidas por ese país en el contexto de su lucha contra el terrorismo internacional. Es decir, México ha aprobado una Ley de Seguridad Nacional que estratégicamente acepta, por la vía de los acuerdos institucionales y ejecutivos, la extensión de la *frontier* estadounidense en materia de seguridad del *Homeland*.

²⁷ *Ibid.* p. 6-7.

Capítulo 6

La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América y sus implicaciones para la Seguridad Nacional de México

Creo que ha llegado el momento en que los mexicanos deben resolver el ya ancestral conflicto de identidad en relación con Estados Unidos; es decir, reflexionar si queremos figurar como uno de los tres miembros que formarían parte de la comunidad de América del Norte y colaborar en proyectos de interés común con los costos y beneficios que ello implica, o simplemente mantenernos como un importante socio comercial, como un vecino a veces amigo, a veces distante y no siempre comprometido.

Mónica Vereá*

En septiembre de 2002 la Casa Blanca publicó la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América (*The National Security Strategy of the United States of America*) considerada por muchos como el documento más importante en la materia desde el National Security Council 68 (NSC 68) por el hecho de plantear una nueva estrategia ante un *nuevo* enemigo: el terrorismo.

Como se señaló en el capítulo tercero de este trabajo, durante la década de los años noventa, se buscó actualizar la estrategia de seguridad y defensa de los Estados Unidos (EEUU) a partir del desarrollo de diversas doctrinas. Así, la actual estrategia de seguridad nacional del gobierno estadounidense es la síntesis más acabada de las doctrinas de la década pasada, pero no sólo eso, sino que además propone nuevos pasos en el proyecto republicano estadounidense ante las nuevas circunstancias geopolíticas. Vale la pena señalar que cuando se habla del “proyecto republicano estadounidense” me refiero fundamentalmente a la continuidad del mismo desde los días de Benjamín Franklin hasta la fecha, continuidad que he sostenido a lo largo de este escrito.

* Valdés Ugalde, José Luis y Valadés, Diego (Coordinadores) *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*. Coordinación de Humanidades, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002, p. 107.

Como se ha visto, EEUU enfrentó una verdadera crisis teórica y política en materia de seguridad nacional durante la década de los años noventa tras, la caída de la Unión Soviética, motivo por el cual surgieron doctrinas de seguridad como la de los *Rogue States*. Esta doctrina ha identificado a países como Iraq, Irán y Corea del Norte como los principales enemigos en función de dos premisas fundamentales: 1) la posesión de Armas de Destrucción en Masa (*WMD* por sus siglas en inglés) por el llamado “eje del mal” y, 2) la amenaza que éstos representan para sus vecinos, en regiones sumamente estratégicas para EEUU. En todo momento ha existido un consenso en torno a estas dos premisas entre los congresistas demócratas y republicanos, sin embargo ha existido un disenso en cuanto a la forma de encarar esta amenaza. En este sentido, el caso de Iraq es el más ejemplificador.

Aún cuando el régimen de sanciones de Naciones Unidas (NU) sobre Iraq se extendió durante toda la década pasada y consolidó el mandato de inspecciones internacionales sobre su capacidad para producir *WMD*, el gobierno de William Clinton, en conjunto con el gobierno inglés de Anthony Blair, instrumentó la operación “zorro del desierto” en 1998, la cual consistía en constantes bombardeos aéreos sobre un área restringida del territorio de Iraq en función de que Saddam Hussein expulsó al grupo de inspectores de NU acusándolos de espionaje. Para la dupla anglosajona, dicha operación estuvo legitimada por las resoluciones 678 (29 de noviembre de 1990) y 1194 (9 de septiembre de 1998) del Consejo de Seguridad, argumento que carece de todo sustento dentro del Derecho Internacional porque esa acción jamás se discutió en el seno del Consejo.¹ De cualquier forma, para Condoleezza Rice, actual asesora de

¹ La resolución 678 establece un ultimátum a Iraq para que cumpla la resolución 660 (2 de agosto de 1990), es decir, que se retire de Kuwait, a más tardar el 15 de enero de 1991. La resolución 1194 condena la decisión de Iraq de suspender la cooperación con la comisión de inspectores y la OIEA, además de exigirle que desista de dicha acción. Esta última resolución hace referencia a su vez, a la resolución 687 (3 de abril de 1991), la cual señala en su párrafo 33 que “una vez que el Iraq haya notificado oficialmente al Secretario General y al Consejo de Seguridad su aceptación de las disposiciones anteriores entrará en vigor una cesación oficial del fuego entre el Iraq y el Kuwait y los Estados Miembros que cooperan con Kuwait de conformidad con la resolución 678 (1990)”. Existió una carta de notificación al Presidente en turno del Consejo de Seguridad por parte del Ministro de Relaciones Exteriores de Iraq con fecha del 6 de abril, en la cual se establece la notificación oficial por parte de Iraq de la aceptación del párrafo 33 de la resolución 687.

Seguridad Nacional del presidente G. W. Bush, la administración de W. Clinton se enfocó demasiado en la cooperación internacional y no se preocupó por reformular el interés nacional estadounidense en la posguerra fría.

Para la Sra. Rice, el interés nacional de EEUU tiene una estrecha relación con la innovación tecnológica y la fortaleza militar, las cuales deben servir como instrumentos disuasorios y, en su momento, sumamente letales porque, a decir de ella, estos son los verdaderos instrumentos para garantizar la paz y la estabilidad internacional. Asimismo, el uso de este aparato militar debe ser selectivo en función de regiones estratégicas para el interés nacional siendo las principales Asia-Pacífico y Medio Oriente, al mismo tiempo que define como “competidores estratégicos” a Rusia y China.² Este último concepto define la nueva realidad en la que EEUU se percibe frente a ambos países, quienes serían verdaderamente los enemigos estadounidenses por vencer no militarmente sino mediante la geoestrategia.

Para sostener esta hipótesis me remitiré a la continuidad en la elaboración estratégica de la actual agenda de seguridad estadounidense. En primer lugar es importante mencionar el libro publicado en 1997 por la RAND Corporation, *Strategy and Defense Planning for the 21st Century*, en donde se establece la necesidad de crear una “gran estrategia” que asegure el liderazgo global de EEUU y que le permita definir cuáles son sus intereses vitales. Entre los principales retos para asegurar ese liderazgo se encuentran a) una política de seguridad nacional autónoma por parte de Alemania y Japón; b) una posición hegemónica por parte de Rusia y China sobre regiones estratégicas y, c) pérdida de la preeminencia estadounidense. Para la RAND, esta preeminencia también se basa en el sector militar estableciendo alta prioridad a la investigación en nuevas tecnologías, nuevos conceptos, así como nuevas formas de operación y organización. Para lograr lo anterior, sin que ello signifique un desgaste en recursos económicos y humanos, son importantes las alianzas con ciertos países afines (*like minded*

² Cfr. “La promoción del interés nacional”, Condoleezza Rice, *Foreign Affairs en español*, enero-febrero de 2000. www.foreignaffairs-esp.org.

countries) y así convertir a EEUU en una especie de “administrador de seguridad regional”.³

Como se ve, Rusia y China son los países que realmente significan un reto para el liderazgo global estadounidense en función de los recursos petroleros del primero, el crecimiento económico y comercial del segundo y, de la ubicación geográfica, así como el potencial militar de ambos. Sin embargo, el acercamiento geopolítico hacia los “competidores estratégicos” se tiene que justificar y se hace a través de amenazas actuales a la seguridad internacional como son las *WMD*.

En este sentido, hacia 1998, la llamada Comisión Rumsfeld, a cargo de Donald Rumsfeld, emitió un informe alertando sobre la cooperación entre países en desarrollo para la generación de armamento de destrucción en masa, así como del riesgo que implica la exportación de tal armamento y del conocimiento científico (*know how*) por parte de Rusia y China.⁴ Se impone entonces, según Rumsfeld, la necesidad de copar geoestratégicamente a Rusia y China, lo cual no se quedó en el papel sino que se llevó a la realidad a partir de la llegada de George W. Bush y su equipo al gobierno, en donde Rumsfeld funge como Secretario de Defensa. Lo que para muchos es el regreso del neoconsevadurismo en realidad es el paso, naturalmente pragmático, de la elite política desde los ámbitos micropolítico y mesopolítico hacia el macropolítico, manteniéndose siempre dentro del espacio de la metapolítica estadounidense.

Esta “necesidad geoestratégica” adquiere una lógica geopolítica tendiente a adquirir el control energético de la región de Eurasia visible en los eventos siguientes. Después de la guerra contra Afganistán en octubre de 2001, EEUU colocó a 1,000 efectivos en Uzbekistán y 3,000 más en Kirguiztán junto con una

³ M. Zalmay Khalilzad and David A. Ochmanek. *Strategy and Defense Planning for the 21st Century (Project Air Force)*. Rand, Estados Unidos 1997, p. 14-15, 27 y 214. Zalmay Khalilzad fue enviado especial de George W. Bush a Afganistán después de la “Operación Anaconda” y él mismo ha sido consultor de la firma Unocal a mediados de los noventa, misma firma que ha promovido la construcción de un oleoducto que cruce Afganistán con salida hacia Pakistán.

⁴ Joseph J. Collins y Michael Horowitz. *Homeland Defense. A Strategic approach*, Center for Strategic and International Studies, Washington December 2000, p. 9.

base aérea y algunos efectivos más en Tayikistán⁵ tendiendo así una especie de protección sobre Kazajstán, Estado con las más grandes reservas petroleras entre los países ex-soviéticos. Pero eso no es todo, tal como lo menciona Rahul Bedi, EEUU ha construido a partir de entonces una red de alianzas con países como India, Sri Lanka y Nepal. Sin duda, la más importante es la sostenida con India –la llamada “democracia más grande del mundo”-, país con el que firmaron un Acuerdo General de Seguridad sobre Información Militar y concretaron además la compra de un radar localizador de armas *Bluefinder*. Al parecer EEUU está aprovechando las preocupaciones del sector militar indio sobre el poderío nuclear chino, así como sobre su preeminencia naval en el sur de Asia.⁶

Aunado a la presencia militar, la presencia corporativa estadounidense del ramo energético es aún más evidente en Asia Central. De acuerdo a BusinessWeek, empresas del calibre de Chevron-Texaco, Exxon-Mobil, British Petroleum y Halliburton tienen proyectado invertir \$12 billones de dólares en los próximos ocho años siendo el principal proyecto la construcción de un oleoducto de 1,090 millas que partiría del puerto de Baku en Azerbaiyán, a través de Georgia hacia el puerto mediterráneo de Ceyhan en Turquía.⁷ Un punto importante por destacar aquí es que al mismo tiempo que se propone la construcción de este oleoducto, se negocia por todos los medios echar por tierra la construcción de otro oleoducto que atravesase Irán hacia el mediterráneo, o bien el proyecto de establecer rutas desde el Golfo Pérsico hacia Asia Central y China, a través de Irán, lo cual es apoyado por Kairgeldy Kabyldin, director general de la compañía energética estatal de Kazajstán, KazMunigas. Tal como sintetiza Ahmed Rashid,⁸ lo que se observa en Asia Central es una lucha por el control de las reservas

⁵ La mayor parte de las tropas estacionadas en Afganistán son de la Unión Europea, así como de Polonia, Bulgaria, Dinamarca, Noruega, Turquía y Australia entre otros.

⁶ Rahul Bedi, “US reaps strategic bonus in Asia”, Asian Times www.atimes.com/atimes/South_Asia/DI11Df03.html

⁷ “The Next Oil Frontier. How America’s soldiers, oilmen, and diplomats are carving out a new sphere of influence on Russia’s borders”. BusinessWeek, Mayo 27 de 2002. Cabe señalar que la firma de abogados que representa a este grupo de corporaciones es *Baker and Botts*, en la cual el estadounidense James Baker III es el principal socio.

⁸ *Op.cit.* Ahmed Rashid, p. 6.

petroleras y de gas natural así como sobre los proyectos de construcción de sistemas de distribución de dichos energéticos.

De esta forma, para Rusia es de suma importancia mantener el control de la región del Caúcaso ya que esto le permite tener salida al Mar Caspio, así como el control sobre el Mar Negro, ambos de gran importancia estratégica y energética. Para China, por su parte, es importante tener acceso a esos mismos recursos energéticos en función de sus crecientes necesidades industriales.⁹

Además, la región presenta un factor de gran actualidad para la estrategia estadounidense, la presencia de minorías musulmanas y étnicas en la región del Caúcaso, las cuales han mantenido una actividad bélica debido a que prácticamente cada minoría tiene preferencias distintas en cuanto a la presencia Rusa, la autonomía regional o la presencia corporativa estadounidense.

En resumen, EEUU ha establecido, a pesar de todos los problemas económicos y políticos nacionales e internacionales, una especie de “arco” en torno a China que pasa por Kirgystán, Tayikistán, Pakistán e India y que llega hasta las Filipinas y Corea del Sur, obviando a Japón, por supuesto. En cuanto a Rusia, la avanzada es quizá más matizada ya que la ampliación de la OTAN y el estatus ruso de “observador” dentro de ese organismo hacen pensar que Rusia ha dado un giro a su estrategia como potencia regional al mismo tiempo que se ha involucrado en organismos multilaterales de defensa como la misma OTAN o la Organización sobre Seguridad y Cooperación Europea (OSCE). Es decir, para Rusia no ha perdido importancia su frontera geopolítica con Europa. Sin embargo, la presencia militar de EEUU en Kirgystán y Uzbekistán, así como sus acciones corporativas en el Caúcaso, hacen pues evidentes los verdaderos objetivos estadounidenses en la zona, así como sus conflictos con los intereses rusos y chinos. Al mismo tiempo, la invasión de EEUU a Iraq marca otra avanzada estratégica sobre los principales yacimientos de petróleo en el mundo así como un mejor posicionamiento en Medio Oriente siempre apoyado por Israel, el segundo

⁹ Cfr. “The Geoeconomics of the new great game” Contemporary politics, Volume 9, number 1, 2003, Taylor and Francis Group, Carfax Publishing.

ejército mejor armado en el mundo en términos tecnológicos, por supuesto con apoyo financiero de EEUU.¹⁰

Para Madeleine Albright esta estrategia se puede llevar a cabo dándole mayor importancia a los acuerdos multilaterales y, en esa medida, legitimarse en el derecho internacional frente a la comunidad internacional, pero siempre con el respaldo del poderío militar. Es decir, la misma estrategia pero con una mano más suave.¹¹ Esta es una visión compartida entre los demócratas estadounidenses, quienes sin embargo han apoyado la guerra contra Iraq bajo la premisa de que es posible crear un polo democrático en Medio Oriente y, en esa medida, impulsar la desnuclearización de Irán, incentivar un acuerdo de paz entre Israel y Palestina al mismo tiempo que se desmantelan grupos terroristas en el famoso “arco musulmán” que corre desde el Norte de Africa hasta Indonesia.

Surgen entonces, dentro de la estrategia aquí tratada, dos conceptos que abren el camino hacia el mundo musulmán. En primer lugar el de los Estados fracasados (*failed States*), los cuales son caracterizados dentro del documento como Estados pobres, corruptos y débiles estatal e institucionalmente. Sin duda dentro de esta categoría de formulación anglosajona pueden entrar casi todos los Estados del Africa subsahariana, algunos más del sur de Asia y quizá algún país caribeño. El otro concepto establece una vinculación con el mundo musulmán al plantear que la guerra contra el terrorismo no se trata de una lucha de civilizaciones, sino de una lucha dentro de una civilización, es decir, la batalla por

¹⁰ Cabe señalar aquí que Zalmay Khalilzad una vez más fue designado como enviado especial ahora para Iraq.

¹¹ Madeleine Albright, “Puentes, Bombas o Bravatas”. *Foreign Affairs en Español*, octubre-diciembre 2003, 13 p. La ex secretaria de Estado lo plantea en estos términos: “El derrocamiento de Saddam Hussein ha hecho que el mundo, o al menos Iraq, sea un lugar mejor. Pero cuando Estados Unidos asigna decenas de miles de millones de dólares a cualquier proyecto que valga la pena, eso es lo menos que se debe poder decir. Mucho más vital es avanzar en la puesta en marcha de la iniciativa multinacional, multicultural y multianual que se requiere para desacreditar, trastornar y desmantelar a Al Qaeda y a cualesquiera facciones que pudiera engendrar algún día. Esa iniciativa requerirá un grado máximo de coordinación global y la integración de la fuerza, la diplomacia, la inteligencia y el derecho. Requerirá sólidas relaciones de colaboración en regiones donde proliferen ideologías radicales y escaseen los sentimientos pro occidentales. Y, por encima de todo, requerirá un vigoroso liderazgo de islámicos moderados, quienes deben ganar la lucha por el control de su fe.”

el futuro del mundo musulmán.¹² Esto no quiere decir otra cosa que establecer acuerdos y alianzas con elites y gobiernos pro-occidentales dentro del mundo musulmán.

Como ya se ha señalado, el verdadero respaldo para esta estrategia es la fuerza militar, por lo que surge entonces la Doctrina de la defensa preventiva (*preemptive strike*) frente al terrorismo, la cual se basa en dos factores: 1) la facultad de EEUU de actuar unilateralmente contra una amenaza a su seguridad antes de que dicha amenaza se constituya como tal y, 2) hacerlo de manera fulminante, principalmente a través de la vía aérea –el concepto *preemptive strike* se refiere a un ataque aéreo devastador.

Esta guerra contra el terrorismo global dentro del mundo musulmán basado en la defensa preventiva es apoyada por intelectuales, funcionarios del gobierno y periodistas como Richard Perle, Thomas Donnelly y Michael Ledeen del American Enterprise Institute, el Subsecretario de la Defensa Paul Wolfowitz, el analista del *Carnegie Endowment* y del New York Times, William Kristol, Daniel Pipes del Middle East Forum, Michael Vickers del *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, y James Woolsey, ex director de la CIA durante la administración Clinton. Todos ellos han encontrado en Elliot Cohen, miembro del American Enterprise Institute, a uno de sus principales pensadores y estrategas.¹³

Así, la reciente guerra contra Iraq se presenta como la primera prueba para la estrategia en la reorganización del sector militar establecida por Donald Rumsfeld, en donde un ataque aéreo devastador –denominado en ese momento como *operation shock and awe*– es seguido por un ataque terrestre con el mínimo de fuerzas posibles.¹⁴ Esta última parte de la estrategia ha demostrado ser inefectiva

¹² The National Security Strategy of the United States of America. White House, september 2002, p. 31.

¹³ Phil McCombs, "The fire this time", Washington Post, abril 13 de 2003, p. F01.

¹⁴ Al mismo tiempo, y como ocurrió en la Guerra del Golfo en 1991, la "exhibición" del más reciente armamento militar estadounidense abre la puerta a los grandes negocios para firmas como Lockheed Martin Corp. y Raytheon Corp., siendo la novedad las armas dirigidas vía satélite producidas por ésta última firma (AGM-154 Joint Standoff Weapon) con un costo de \$150,000 USD cada una, o bien las producidas por la firma Boeing, (Joint Direct Attack Munition), con un costo de \$25,000 USD cada una y la cual es dirigida a través del sistema de posición global (GPS). Durante los meses de la guerra contra Iraq, Lockheed Martin vendió aviones F16 a Bahrein, Egipto, Israel y

hasta la fecha ya que no está diseñada para hacer frente a batallas en tierra contra enemigos del tipo de la guerrilla urbana. De hecho, en octubre de 2003, la Casa Blanca creó el “Grupo de Estabilización para Iraq” a cargo de Condoleezza Rice –con lo cual se centraliza la toma de decisiones en el NSC-, el cual involucra a un grupo contraterrorista, otro de asuntos económicos –poniendo énfasis en aspectos energéticos y monetarios-, otro más sobre instituciones políticas y finalmente sobre comunicación e información.¹⁵

Pero al Sr. Rumsfeld parece no importarle lo anterior ya que planea expandir una nueva fuerza de ataque llamada Fuerzas de Operaciones Especiales (*Special Operation-Forces*), las cuales ya actuaron en Iraq y se caracterizan por tener un entrenamiento especial con relación al resto de las tropas por actuar de noche y operar de forma aislada. En 2003, D. Rumsfeld propuso un incremento de \$7 billones de dólares al presupuesto de este grupo y ampliar su personal en un 10% para los próximos años con la intención de convertirlos en los principales soldados en la lucha contra el terrorismo global y actuar al estilo de los agentes de inteligencia.¹⁶

De acuerdo con información de Reforma y del Washington Post, el Pentágono firmó un contrato con la empresa General Dynamics por 3 mil millones de dólares para la fabricación de uniformes y cascos de avanzada tecnología con los cuales estarán conectados con pilotos de avión, helicóptero, tanques, así como con el comando central a través de una red de comunicación electrónica y que además les permitirá obtener información topográfica y de inteligencia en tiempo real. Se espera concretar este proyecto para el año 2010.¹⁷

Esta gran estrategia estadounidense tiene como fin fundamental, por un lado, impedir el surgimiento de otro país capaz de desafiarlo militarmente y, por el otro,

Jordania, mientras que General Dynamics vendió tanques M1 a Egipto, Kuwait y Arabia Saudita. Renae Merle, “Battlefield is a showcase for defense firms”, The New York Times, abril 1 de 2003, p. E01.

¹⁵ David E. Sanger, “White House to Overhaul Iraq and Afghan Missions”, The New York Times, octubre 6 de 2003, www.nytimes.com.

¹⁶ Michael Duffy, Mark Thompson y Michael Weisskopf, “Secret armies of the night”, Time Magazine, junio 15 de 2003. www.time.com

¹⁷ “Inicia Pentágono evolución cibernética” Grupo Reforma, junio 15 de 2003,

obtener el control de los recursos energéticos más importantes del mundo. Sin duda la afirmación anterior parece elaborada por un intelectual de izquierda latinoamericano de los años setenta u ochenta, pero resulta interesante que la revista BusinessWeek señalara que el control anglosajón de Iraq y sus 112 billones de barriles de petróleo en reservas probadas –más un estimado de 220 billones de barriles en pozos sin explotar- regresaría el control del mercado del oro negro a corporaciones trasnacionales como Exxon-Mobil, Chevron-Texaco, Shell y British Petroleum, las cuales lo perdieron en la década de los años setenta debido a que países de Medio Oriente retomaron el control sobre sus recursos, lo cual permitió el surgimiento y poderío de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).¹⁸

Es en el rubro energético –además de los rubros militar, tecnológico y de inteligencia señalados en el capítulo 5- en donde se hace evidente también la ampliación de la *frontier* estadounidense y en donde convergen mejor la estrategia de seguridad nacional y la estrategia de seguridad del *homeland* con el consecuente impacto sobre México. Durante la década de los años noventa estas corporaciones y sus filiales han recuperado gradualmente cierto control no sólo sobre el petróleo, sino también sobre el gas natural, a partir de los llamados *production sharing agreements* (PSA), firmando el primero de ellos con Azerbaiyán en 1994. Estos contratos, conocidos en México como Contratos de Servicios Múltiples (CSM), son parte importante de la estrategia energética estadounidense sobre su vecino del sur.

En México se han otorgado hasta el momento dos CSM, el primero a la española Repsol, la cual podrá extraer gas natural sobre un área de 2,500km² en la Cuenca de Burgos –la cual cuenta con un área total de 12,500km² y se ubica entre Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas- por los próximos 20 años con una inversión de 2,437.2 millones de dólares. El segundo contrato lo otorgó a las empresas Petróleo Brasileiro (Petrobras), a la japonesa Teikoku Oil y a la mexicana D&S Petroleum, las cuales podrán extraer gas natural en el bloque

¹⁸ Daphne Eviatar, “What oil wants”, BusinessWeek, marzo 24 de 2003.

Cuervito, dentro de la Cuenca de Burgos.¹⁹ El argumento del director de CSM de PEMEX, Sergio Guaso, para extender estos contratos, es que de esta manera México garantizará la exploración y producción de este energético además de permitir a la paraestatal “concentrarse en otras actividades de desarrollo de petróleo y gas -que implica una inversión de 10 mil millones de dólares al año-, dentro de las cuales cuenta con mayores ventajas comparativas”.²⁰ También se asegura que “los proyectos de CSM serán controlados por PEMEX y las empresas [privadas en cuestión] tendrán incentivos para contratar y capacitar a trabajadores mexicanos; los contratistas proveerán su propio financiamiento, el cual no afectará el acceso de PEMEX a mercados de capital y las compañías internacionales traerán nuevas tecnologías, las cuales son necesarias para explotar los hidrocarburos en México de manera efectiva y eficiente”.²¹

Por otro lado, Raúl Muñoz Leos, director de la paraestatal, anunció que PEMEX iniciará proyectos petroleros en aguas profundas con las petroleras más importantes del mundo para “zanjar las brechas tecnológicas que existen en la paraestatal”.²² De acuerdo con esta nota de *El Financiero*, las reservas petroleras probadas en México tienen una duración de 13 años, sin embargo, Rosío Vargas, Investigadora del Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN), señala que “en términos de la razón R/P (reservas/producción), tenemos mucho más que nuestros vecinos (Estados Unidos tiene para 10.4 años, Canadá para 8.5 y México para 23.5 años, según los cálculos conservadores manejados en el informe de la empresa British Petroleum)”.²³

¹⁹ Israel Rodríguez y Juan Antonio Zúñiga, “Otorga Pemex a Repsol el primer contrato de servicios múltiples”. *La Jornada*, 17 de octubre de 2003 y, Israel Rodríguez, “Cuestionan la legalidad en la asignación del bloque Cuervito”. *La Jornada*, octubre 24 de 2003. www.jornada.unam.mx

²⁰ Israel Rodríguez, “Firmó Pemex su sentencia de muerte con el contrato a Repsol”. *La Jornada*, 18 de octubre de 2003.

²¹ *Ibid.*

²² Margarita Palma Gutiérrez, “Realizará PEMEX exploración marítima con empresas extranjeras: Muñoz Leos”. *El Financiero*, 3 de febrero de 2004, p.16.

²³ “Algunos efectos de los actos terroristas del 11 de septiembre sobre el mercado petrolero internacional y la geopolítica de los hidrocarburos” Rosío Vargas, en José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, p. 305.

Durante los últimos meses los proyectos de inversión en gas natural han tenido un verdadero auge en México, de hecho, las empresas Shell, Semptra y Marathon Oil iniciaron ya la construcción de Plantas regasificadoras en Altamira, Tamaulipas, y Rosarito, Baja California. Al parecer es en el Pacífico mexicano donde se concentrarán las principales inversiones. De acuerdo con Dionisio Pérez Jácome, director de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), se está estudiando el proyecto de Chevron-Texaco para instalar una planta de gas natural licuado en las Islas Coronado, a 13km de las playas de Tijuana. Este proyecto pretende convertir esta zona del norte de Baja California en el principal puerto de descarga de gas natural procedente del Sur de Asia, principalmente Indonesia, y transportarlo al Estado norteamericano de California para venderlo a las plantas generadoras de energía eléctrica.²⁴

El crecimiento de los CSM señala una tendencia que indica una integración energética de México a la llamada región de Norteamérica, región que ya cuenta con otro instrumento de integración en la figura del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual representa para México el 90.5% de sus exportaciones y el 65.5% de sus importaciones²⁵ de y hacia EEUU. Sin duda, sobre el TLCAN se ha escrito mucho y los porcentajes anteriores hablan por sí solos. Interesa aquí plantear otro ámbito de la integración mexicana con EEUU, la cual tiene que ver con el sector financiero.

En el último año, la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) se ha convertido en una de las más competitivas del mundo generando rendimientos de hasta un 27% anual.²⁶ Esta situación ha sido impulsada por el hecho de que la BMV comenzó a listar y operar valores de reconocidas firmas internacionales, esta lista la integran 30 empresas que desde el 29 de mayo de 2003 cotizan en la BMV en pesos

²⁴ Roberto González Amador, "El Pacífico mexicano, en la mira de las transnacionales de energía". La Jornada, México 22 de febrero de 2004. Ver también "Al vapor, la concesión de planta de energía en Baja California". La Jornada, México 4 de agosto de 2003.

²⁵ "Reporta México pérdidas con los diversos acuerdos comerciales que ha suscrito", Análisis Económico, El Financiero, México 23 de septiembre de 2003, p. 20. De acuerdo a este análisis, México enfrentó un déficit comercial con la ALADI por 1,882 md en 2003, por 6mmd con la Unión Europea.

²⁶ Ignacio Vallina Fabre/NSC Asesores. "¿Seguirá el rally de la bolsa?", El Financiero, México 23 de septiembre de 2003.

mexicanos. Entre estas se encuentran Intel Corp., Wal Mart, Citigroup, Exxon-Mobil, JP Morgan Chase, Boeing, Honeywell International Inc., Alcoa, por mencionar algunas. De acuerdo a informes del Deutsche Bank e Ixe “del valor de capitalización mundial de los mercados de valores, la región del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) representa 66 por ciento, Europa 33 y América Latina sólo 1 por ciento”.²⁷ Los beneficios que esto acarrea son para un sector infinitesimalmente reducido de la población en México ya que esta inversión, llamada Inversión Extranjera Indirecta (IEI) es demasiado volátil y está supeditada fundamentalmente al comportamiento de las tasas de interés primarias de EEUU, así como de las principales economías del mundo. Hay que recordar que en el último año este país disminuyó su tasa de interés principal a mínimos históricos de los últimos 50 años. Sin embargo, es interesante resaltar que en el mismo período en el cual la BMV ha traspasado sus niveles históricos llegando el Índice de Precios y Cotizaciones (IPC) a los 10 mil puntos en febrero, en el mismo período en el que Wall Street ha enfrentado serios *vaivenes* en su nivel de cotizaciones enfrentando en muchos casos la incertidumbre de los inversionistas en materia de seguridad y también por los escándalos financieros de Enron, World Comm y America On Line, entre otros. De ahí que la BMV se presenta como una buena opción para invertir manteniendo el alto nivel de la región de América del Norte en sus niveles de capitalización.

Sin embargo, en materia de captación de flujos de inversión internacional, y de acuerdo a cifras del Banco Internacional de Pagos (BIS, por sus siglas en inglés), México sólo captó en el último año 225 mmd, representando 2.3% del total mundial, mientras que EEUU captó 3 billones de dólares en el mismo período representando casi el 25% del total. Aquí es importante destacar dos cosas, primero, que de acuerdo al BIS, si México quiere aumentar esa captación tiene que acelerar las llamadas reformas de tercera generación, es decir, las orientadas al sector energético, educativo y laboral principalmente, y segundo; que China se presenta como el principal captador de esa inversión dentro de los países

²⁷ “Arranca el Mercado Global BMV” Alicia Salgado/ Ari Audi-Finsat, *El Financiero*, 29 de mayo de 2003, p. 8.

emergentes²⁸, pero lo más interesante de todo es que es en los bancos centrales asiáticos (desde China hasta Indonesia) donde se encuentran más de 1trillón de dólares en bonos del Tesoro estadounidense, lo cual coloca gran parte de la estabilidad del dólar en manos asiáticas, principalmente chinas.

Es decir, al ser México comercial y financieramente miembro de la región de Norteamérica –además de lo energético mencionado en los párrafos anteriores, en una relación de interdependencia asimétrica-, se está volviendo parte, cada vez más importante, de los intereses de EEUU. La tendencia de las inversiones en energéticos solamente consolidarán esa realidad, siendo estos tres factores, el comercial, el financiero y el energético las puntas de lanza para el establecimiento legitimado del perímetro de seguridad del *homeland* hasta Chiapas. La legitimidad a la que me refiero se maneja ya entre ciertos círculos de intelectuales tanto en EEUU como en México, tal como lo demuestra el documento *New Horizons. Recommendations for policymakers*²⁹, el cual fue escrito por miembros del Consejo Binacional México-EEUU. Entre los miembros más conocidos de este Consejo se encuentran Anne Armstrong, Jesús Reyes Heróles, Gen. Barry McCaffrey, Alfonso Romo, Sydney Weintraub, Jaime Serra Puche, Lorenzo Zambrano, Luis Rubio, Rafael Fernández de Castro y Armando Peschard-Sverdrup.

Este documento plantea diversas recomendaciones en áreas como seguridad fronteriza, tráfico de drogas y armas, migración e inversión en el sector energético. En cuanto al tema de seguridad fronteriza el documento citado recomendó crear un grupo de asuntos fronterizos dentro del NSC, lo cual fue adoptado por el *Department of Homeland Security* a través de la Subsecretaría para Seguridad Fronteriza y del Transporte. También se plantea crear una especie de policía aduanal norteamericana (*North American Customs Union*) implementando

²⁸ Alicia Salgado, "México, principal receptor del financiamiento internacional". *El Financiero*, 1 de julio de 2003, p. 4 y Alicia Salgado, "Aumenta la competencia por flujos de capital". *El Financiero*, 4 de agosto de 2003, p. 6.

²⁹ *New Horizons in U.S.-Mexico Relations. Recommendations for Policymakers*. A Report of the U.S.-Mexico Binational Council. Septiembre 2001 The U.S.-Mexico Binational Council is cosponsored by Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC); Center for Strategic and International Studies (CSIS); Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); University of Texas at Austin.

procedimientos de revisión dentro del país exportador para agilizar y garantizar la seguridad en el tránsito fronterizo. Esto está definido como “fronteras inteligentes” (*smart borders*) dentro del documento *National Strategy for Homeland Security* ya explicado en el capítulo 4, así como en “Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos” explicado en el capítulo 5.³⁰

En cuanto al tráfico de drogas y armas, el documento del Consejo Binacional México-EEUU señala la importancia de incrementar la cooperación entre las fuerzas policiales de ambos países colocando el énfasis en el intercambio de inteligencia y con ello aumentar las facultades del FBI para operar dentro del territorio mexicano, lo cual implica la recomendación de “redefinir la soberanía nacional en función de que el tráfico de drogas no respeta fronteras”.³¹

En cuanto a la migración solamente se plantea la necesidad de aumentar la cooperación para impedir la entrada de migrantes ilegales a Canadá, EEUU y México.³² En este sentido, México tiene ya formalmente militarizada su frontera con Guatemala, además de haber puesto en marcha de los acuerdos de Monterrey sobre seguridad fronteriza que comenzaron a aplicarse desde los aeropuertos mexicanos en las últimas dos semanas de diciembre de 2003 y las primeras dos semanas de enero de 2004. De acuerdo a Vince Bond, vocero en San Diego de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza, desde el 11 de septiembre de 2001 se han creado cerca de 10 programas de seguridad binacionales, incluyendo un programa piloto en la garita Tijuana-San Diego donde se instaló un equipo biométrico capaz de leer huellas digitales e iris de los ojos³³ – recomendación que ya había sido hecha por el CSIS y la Fundación Heritage.

En materia energética, el mismo documento señala la importancia y necesidad de abrir el sector energético mexicano a través de los CSM, los cuales

³⁰ *Ibid.* p. X-XI y *Supra*, ver p. 104-107.

³¹ *Ibid.* p. XIV. De acuerdo a El Financiero, el Departamento de Estado solicitó a mediados del año 2003, 37md al Congreso estadounidense para destinarlo al plan binacional de fronteras inteligentes y de seguridad portuaria. Este financiamiento incluye a los programas de la PGR contra la corrupción y el lavado de dinero.

³² *Ibid.* p. 14. Cabe señalar que dentro del *Department of Homeland Security*, la Subsecretaría de Seguridad Fronteriza y Transporte es la que cuenta con más alto presupuesto.

³³ “La frontera después del *martes negro*”. Olga Ojeda Lajud- Juan Cedillo/Finsat, *El Financiero*, 10 de septiembre de 2003, p. 37.

permitirían explorar y extraer gas natural o petróleo. Una vez hecho esto, ambos energéticos los vendería PEMEX a las empresas que participaron en los CSM a precios de mercado.³⁴ Si bien se señala que PEMEX continuaría siendo el dueño y productor de hidrocarburos, con la iniciativa geopolítica de EEUU en el Golfo Pérsico y Eurasia ya señalada, el control de los precios, la producción y la distribución correría a cargo de las principales compañías petroleras transnacionales lo cual sin duda haría sumamente vulnerable a México en el mercado petrolero, recordando que, fiscalmente, el Estado mexicano sigue dependiendo en gran parte de los ingresos de la petrolera estatal.

Existe un factor más por contemplar dentro de este proceso de integración que experimenta México frente a EEUU y es el militar. En junio de 2002, Donald Rumsfeld, secretario de Defensa de EEUU, anunció la creación del Comando del Norte (Northcom) dentro del comando militar estadounidense. El área de responsabilidad de este nuevo comando incluye a Canadá, México y Cuba. Con sede en la base aérea de Peterson, Colorado, el Northcom tiene la responsabilidad de impulsar la cooperación y coordinación en materia de seguridad con México y Canadá. Hay que recordar que EEUU ya mantiene con Canadá dos acuerdos en materia militar como son la OTAN y el Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD, por sus siglas en inglés).³⁵

En este sentido, vale la pena recordar la afirmación hecha por Adolfo Aguilar Zinser en cuanto a que “la defensa del territorio mexicano en contra de cualquier agresor externo está en última instancia garantizada por Estados Unidos, que desempeña por definición un papel decisivo en la defensa de la seguridad nacional de México. Esto quiere decir también que, según las nociones geoestratégicas norteamericanas, la ausencia de una verdadera política mexicana de defensa militar está justificada, no por las razones pacifistas que esgrime México, sino por las que Estados Unidos considera válidas. México justifica no haber creado una fuerza militar de envergadura para su defensa en el hecho de

³⁴ *Op. cit.* “New Horizons”, p. XII.

³⁵ “EU crea un nuevo comando militar que involucra a Canadá y a México”. Milenio.com, Junio 26 de 2002. www.milenio.com/imprimemilenio.asp?id=21066.

que, como ha ocurrido a lo largo de la historia, el peligro de una intervención militar a su territorio vendría del país más poderoso militarmente del mundo, Estados Unidos, lo cual no tiene sentido –no es posible ni costeable- levantar una fuerza militar de contención. Los norteamericanos se inclinan a pensar, en cambio, que México no ha tenido realmente que ocuparse de crear un ejército fuerte porque se sabe protegido por el paraguas militar norteamericano”.³⁶

Durante la guerra de EEUU contra Iraq, México puso en marcha el “Plan Centinela” el cual constaba de cuatro áreas:

- 1.- Vigilancia de las fuentes de energía: eléctricas, nucleares y petroleras.
- 2.- Vigilancia de las fuentes hidráulicas, como presas, ríos y mares.
- 3.- Vigilancia a las instalaciones de comunicación terrestre y aérea, denominadas instalaciones de interés regional.
- 4.- Vigilancia de las instalaciones de carácter local como telefonías, comunicaciones satelitales y electrónicas.³⁷

El Secretario de la Defensa, General Gerardo Ricardo Clemente Vega García, explicó a diputados federales, con quienes se reunió el 25 de marzo de 2003, que dicho plan era una estrategia preventiva en función de que de acuerdo a los análisis de inteligencia militar, México no se encontraba en un escenario peligroso en función del conflicto en el Golfo Pérsico. Al mismo tiempo señalaba que no se preveía un incremento al gasto militar, aunque se tendría que revisar en caso de tener que realizarse operativos adicionales. De hecho, la Armada de México adquirió a mediados del año 2003, cañones de 76/62 milímetros de mediano alcance y de segunda mano fabricados por la empresa italiana Otto Melara, los cuales forman parte de ocho sistemas de defensa antiaérea y de combate naval que la Armada irá adquiriendo paulatinamente.³⁸

³⁶ Adolfo Aguilar Zinser. “La seguridad mexicana vista por Estados Unidos”. *Op. cit. En busca de la seguridad perdida*, p. 308.

³⁷ Jorge Teherán y Sergio Javier Jiménez, “No será necesario más gasto militar”. *El Universal*, 26 de marzo de 2003, p. A11.

³⁸ Jorge Alejandro Medelín, “Elevarán poder de fuego de las fragatas”. *El Universal*, 26 de marzo de 2003, p. A21.

Lo anterior hace patente las limitadas capacidades militares de México y alimenta las consideraciones estratégicas estadounidenses sobre el nivel de cooperación de México, tal como señala el Coronel Dziedzic: “Si bien es posible que México no llegue a convertirse en un refugio de terroristas, no podemos esperar una cooperación intergubernamental total y eficaz”.³⁹

En función de las tendencias aquí señaladas, México no forma parte de la guerra de EEUU contra el terrorismo global y de la estrategia de seguridad nacional frente a Rusia y China en el nivel de socio estratégico sino en un nivel de subordinación. Se advierte entonces una gradual pero constante gravitación de México hacia EEUU en los ámbitos energético, financiero y comercial en donde la penetración corporativa, intelectual y militar estadounidense va conformando todo un marco estratégico y de seguridad nacional que absorbe y anula gradualmente también las posibles perspectivas de seguridad nacional mexicana, lo cual implicaría una redefinición de *facto* del concepto de soberanía en México y con ella, de los principios de política exterior, los cuales, como ya se dijo en capítulo 5, son parte integral del concepto de seguridad nacional desarrollado por México durante el siglo pasado.

³⁹ Coronel Michael J. Dziedzic, *Op. cit.* p. 112.

Capítulo 7

Conclusiones

Tal como se planteó en el capítulo 1, para EEUU, la seguridad nacional ha estado vinculada en todo momento al proyecto de nación que existió en las mentes de Benjamín Franklin y Alexander Hamilton, quienes dieron forma y contenido político, filosófico y estratégico a palabras como libertad, propiedad, interés, mercado, seguridad, geopolítica, *frontier* y pragmatismo.

Basado en el principio de Hamilton que plantea a un Estado fuerte al interior, con capacidad disuasiva y coercitiva para mantener la estabilidad y la seguridad de sus ciudadanos y de sus propiedades, así como un Estado fuerte al exterior para sentar las bases de un intercambio comercial amplio geográficamente y seguro política y militarmente, para poder así conformar el verdadero interés nacional, EEUU ha logrado desde 1787 hasta la fecha consolidar su expansión geográfica y geopolítica.

Sin embargo, el Estado norteamericano que inicia el siglo XX no es el mismo de fines del siglo XVIII y, a pesar de ello, existe una continuidad en el proyecto nacional estadounidense. Esta continuidad, palabra clave para entender las proyecciones de seguridad nacional de EEUU, sólo se explica a través del pragmatismo, filosofía que fue moldeada y desarrollada por John Dewey y William James principalmente. Es el pragmatismo el que permite a EEUU experimentar una revolución al interior del gobierno, tal como lo observó Arthur Bentley, la cual genera cambios cualitativos al sistema capitalista ahí desarrollado hacia fines del siglo XIX. Es esta revolución, tal como se explica en la primera parte del capítulo 1, la que marca la génesis del Estado-Corporativo.

La continuidad del proyecto nacional, ahora bajo la forma del Estado-Corporativo, encontró en la crisis económico-financiera de 1929 el principal problema para consolidarse, sin embargo, y pesar de lo logrado por el “Nuevo Trato”, fue la Segunda Guerra Mundial la que permitió al Estado-Corporativo consolidarse internamente e internacionalmente, pero al mismo tiempo, efectuar

un viraje más a través del pragmatismo, adoptando la piel del Estado de Seguridad Nacional, el cual requiere y ha requerido de la centralización del poder. Esto únicamente se entiende a partir del análisis de documentos como el *National Security Council 68 Paper* (1949) y la *National Security Strategy of The United States of America* (2002).

La revisión historiográfica de la conformación de EEUU ha sido sumamente útil para entender las raíces conceptuales de las perspectivas de seguridad nacional de ese país. Se impuso entonces la necesidad de realizar la misma revisión para el caso de México y, de acuerdo a lo desarrollado en el capítulo 2, este país ha enfrentado hasta la fecha serios problemas para alcanzar sus dos grandes objetivos desde 1821: independencia y soberanía.

La inestabilidad política interna ha sido la principal causa de que México haya comprometido ambos objetivos. Se advierte sin embargo, que esos objetivos se alcanzaron con gobiernos fuertemente centralizados y prácticamente personalizados como se evidencia con los gobiernos de Juárez, Porfirio Díaz, así como con los llamados gobiernos revolucionarios emanados del Partido Revolucionario Institucional desde que fue fundado como Partido Nacional Revolucionario.

Para el caso de Juárez, se consolidó el sistema político mexicano a través de la confirmación de los preceptos de la Constitución de 1857 y de la idea de nacionalismo, idea que se nutre por la traumática experiencia surgida de la guerra contra EEUU (1846-1848) y que se consolida durante y después de la intervención francesa (1862-1867). En el gobierno de Porfirio Díaz en cambio se experimenta un auge económico, pero no precisamente del país, sino de algunos grupos de poder alrededor de la figura de Díaz entre los cuales se encontraban ingleses, franceses y estadounidenses, quienes penetraron en los sectores económicos más importantes del país como el minero y el energético. Después del período de la revolución mexicana el país experimenta otro periodo de inestabilidad política de 1917 a 1934, año en que llega Cárdenas al poder presidencial.

Inicia entonces la consolidación del llamado nacionalismo revolucionario y de la adopción de forma oficial de una posición internacional basada en el respeto al derecho internacional, aún sin codificar para estos años. Esta posición se apoyaba en la Doctrina Carranza (respeto a la soberanía y al principio de no intervención) y la Doctrina Estrada (rechazo a la práctica del reconocimiento de gobiernos). Tal como se desarrolla en el capítulo 2, son estos preceptos los que guían la posición internacional de México en la Sociedad de Naciones antes de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, ante la entrada al conflicto de EEUU, México comienza a adoptar una relación estratégica con el vecino del norte, la cual una vez terminado el conflicto, se va a fundamentar en el entendimiento entre gobiernos, ese entendimiento, que durante el siglo XIX se quiso caracterizar como liberal, mediados de siglo XX se caracterizó por ser de orden político-estratégico en función del contexto de Guerra Fría y en donde la principal preocupación de EEUU comenzaba a ser la estabilidad interna de México.

Ha sido evidente durante el desarrollo de este trabajo que la vulnerabilidad de la seguridad nacional de México ha estado ligada directamente a los cambios en los proyectos de nación esgrimidos desde la independencia del país. De hecho, con cada cambio de proyecto, se han ligado cada vez más los intereses nacionales a los intereses estadounidenses, los cuales, como se ha señalado, concurren en un pluriverso político y económico en torno al Estado, dando forma al llamado Estado-corporativo.

Esto se puede observar desde el inicio de la Reforma en el siglo XIX en un ámbito filosófico, durante el ascenso del porfirismo en el ámbito corporativo, en el período de la concreción del proyecto revolucionario entre 1917 y 1938 con la expropiación petrolera en el terreno estratégico y con la llegada de los tecnócratas al poder en 1988 en el área geoeconómica. Todos y cada uno de estos períodos han significado una redefinición del proyecto nacional y, por ende, influyeron en la concepción de la seguridad nacional, misma que no se comienza a discutir sino hasta fechas muy recientes. Quizá el período posrevolucionario fue el de mayor estabilidad, sin embargo, se ha demostrado también que ese proyecto en sí mismo era sumamente vulnerable a la relación con EEUU en términos políticos y

económicos, así como a las condiciones internacionales, las cuales, lamentablemente, pocas veces se pueden resolver a través del Derecho Internacional, ámbito en el cual México ha desahogado gran parte de su política de seguridad nacional por medio de los principios de política exterior.

Por el contrario, EEUU presenta una continuidad en su proyecto nacional. A lo largo del trabajo se ha demostrado que EEUU ha tenido claros sus objetivos nacionales en todo momento de su vida independiente y antes incluso, aplicando sólo ciertos virajes políticos, económicos y diplomáticos de acuerdo a las circunstancias internacionales imperantes y buscando en todo momento mantener la iniciativa. Esta situación le ha permitido tener claros cuáles son las amenazas a esos objetivos, es decir, a su seguridad nacional. Además de lo anterior, esa claridad doctrinaria ha generado consenso nacional en torno a sus objetivos, aún cuando en diferentes etapas de su historia, EEUU ha enfrentado cuestionamientos e incluso rechazo a la forma en que los realiza –como sucede hoy en día-; sin embargo, prevalece el asentimiento de la mayoría, generando con ello, dentro de la tradición pragmática, legitimidad gubernamental y por tanto estatal y nacional.

Esta legitimidad emanada del consenso es precisamente de la que ha carecido México a lo largo de su historia hasta hoy día. Antes del año 2000 no se tenía un claro consenso en cuanto al destino del país, principalmente a partir de las inercias generadas por la firma del TLCAN. Sin embargo, después del año 2000, ni siquiera se tiene claro cuál es el rumbo del país, lo cual habla no sólo de una falta de visión estratégica, sino de capacidad para gobernar. Esto está generando diversas reacciones en el ámbito político interno, que van desde un claro enfrentamiento contra el Presidente –figura que se sigue considerando casi como paternal entre la generalidad de la población- hasta la carrera adelantada por la sucesión presidencial.

La falta de visión estratégica y multidisciplinaria ha hecho de México un país reactivo no sólo en materia de seguridad nacional sino en prácticamente todos los ámbitos de su vida nacional, con honrosas excepciones en el ámbito cultural y científico, y aún así éstos dos últimos no han sido aprovechados y proyectados por

el Estado hacia el interior y exterior del país. Esto último, aunado a la mayor relación –más estrecha o más dinámica según se quiera ver- con EEUU, está fortaleciendo la crisis de identidad que la nación mexicana no ha podido superar del todo y si en cambio, parece mostrar cierto desdén. Al parecer, el término *zersetzung* rescatado por el Dr. Saxe-Fernández ha estado surtiendo efecto en México sobre ciertas capas de la sociedad mexicana haciendo cada vez más fácil una intervención más intensa sobre el Estado, tal como lo dicta el propio término.

Al parecer esa intervención se orientará sobre los artículos 3º, 27 y 123 de la constitución mexicana, los cuales tienen que ver directamente con las llamadas reformas estructurales de tercera generación pero que no son solamente letras sobre papel, sino que en el caso del 3º y 123 significan el vehículo para alcanzar el progreso y la prosperidad que el país tanto ha anhelado desde la primera constitución de 1824 plasmados en el desarrollo de la educación y las garantías laborales. En cuanto al artículo 27, éste representa uno de los motivos fundamentales por los cuales se realizó la revolución de 1910 y se logró la expropiación petrolera y minera de 1938; más aún, es quizá el último resquicio del nacionalismo revolucionario –y que finalmente dio identidad al país a partir del siglo XX- y de la posibilidad de negociar con un instrumento de poder real, sobre todo a la luz de lo expuesto en el capítulo 6.

El llamado tránsito hacia la democracia en México no ha dado los resultados esperados. Aún cuando se haya exagerado en las expectativas previo a las elecciones del año 2000, la verdad es que las condiciones están dadas para la instauración de la “democracia a la americana”, es decir, la del pluriverso donde concurren los intereses privados, los cuales están relacionados con las virtudes “franklinianas” de libertad y propiedad. Al parecer esto es algo que están entendiendo muy bien la dupla López Obrador-Carlos Slim, quienes con la asociación político-económica que están forjando, están allanando el camino del primero hacia las elecciones presidenciales del 2006.

Así, las condiciones internas de la política mexicana actual están generando que, estratégicamente, la seguridad nacional de México adopte de forma total los

conceptos estratégicos de seguridad nacional de EEUU en los términos del *homeland*. Esto se advierte en las amenazas definidas por la recientemente aprobada Ley de Seguridad Nacional, la cual, al mismo tiempo pone el acento en la participación del Legislativo para regular a las instancias encargadas de la materia, y aún cuando a simple vista esto puede parecer la “democratización de la seguridad nacional”, en realidad no es tal, porque tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores se han caracterizado por mantener, la primera un nivel muy bajo de debate político en las legislaturas que no han sido dominadas por el PRI – lo cual en su momento también se consideró como un paso hacia la democracia-, y la segunda por resentir las luchas intestinas de los partidos políticos con representación en ese lugar. Todo lo anterior sin olvidar que los casos de corrupción no sólo siguen presentes en la clase política mexicana sino que además han comenzado a ventilarse en los medios de comunicación. Es decir, el *zersetzung* del cual nos habla el Dr. Saxe-Fernández ocurre, y ha ocurrido en las mismas entrañas del Estado mexicano. De ello participa cierta fracción de la elite intelectual mexicana, como se señala en torno al documento *New Horizons*, en el cual participan personalidades mexicanas que encuentran en las circunstancias actuales un campo más propicio para actuar y vincularse con sus contrapartes estadounidenses.

Así, frente a la nueva relación estratégica que propone EEUU a México, el país se encuentra sin una definición clara de cuáles son sus intereses nacionales a corto, mediano y largo plazo, y más aún, en luchas intestinas tal como ha estado desde hace casi doscientos años. Mientras tanto, no sólo EEUU y China avanzan en sus propios programas y estrategias, sino que también lo hacen Rusia, Brasil, India, la Unión Europea, por mencionar algunos.

Esta nueva relación estratégica en materia de seguridad nacional entre EEUU y México podría tratarse de una división regional del trabajo, en donde los servicios de inteligencia norteamericanos enfocarían sus esfuerzos hacia la lucha contra el terrorismo mientras que México se encargaría de cuestiones como narcotráfico con los consecuentes riesgos para el Ejército y para las instituciones del Estado mexicano. Como se planteó en el capítulo 6, el terrorismo no es

precisamente el elemento central de la actual estrategia estadounidense, sino el cerco geopolítico y geoeconómico a China y Rusia, por lo que las instancias de la seguridad nacional de México participarían en la identificación y combate de las amenazas a la seguridad nacional pero a partir de formulaciones estadounidenses del *homeland* y matizadas bajo la idea de que se defienden los intereses de la comunidad de América del Norte.

Debido a la mayor importancia de México en el ámbito comercial, destaca la relación con China, y es en esta relación donde México tiene serios problemas de déficit comercial y contrabando de mercancías. A pesar de los operativos de la PGR y la PFP en la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey en los últimos dos años, la importación ilegal de productos del país asiático sigue en niveles muy altos, lo cual evidencia la falta de capacidad mexicana –o de voluntad- para establecer mayor vigilancia en los puertos marítimos mexicanos. Esta situación abre la puerta a la propuesta de fronteras inteligentes esgrimida tanto por la Casa Blanca como por la Fundación Heritage, el CSIS y el Consejo Binacional México Estados Unidos y sintetizada en la creación del *Department of Homeland Security*. Si bien estratégicamente México era parte del *homeland* a partir de 1942 –aunque desde la perspectiva geopolítica de EEUU esto ocurrió desde 1848- ahora lo será también institucional y tecnológicamente. Esto puede acarrear ventajas para México en términos tecnológicos y operativos, pero las desventajas son mayores en términos de soberanía, control de la información y por ende en la toma de decisiones en materia de seguridad nacional e incluso de política interna.

La nueva propuesta de George W. Bush sobre un acuerdo migratorio no sólo se presenta como un recurso político en año electoral, sino que además abre la puerta a lo que en EEUU se considera inevitable de acuerdo a las tendencias de integración, una mayor libertad de tránsito entre las poblaciones de ambos países. Pero para ello, es importante garantizar la seguridad del perímetro establecido por el concepto *homeland*, institucionalizado ya en el departamento correspondiente. La Subsecretaría para la Frontera y Seguridad del Transporte del *Department of Homeland Security* se encargará de ello incluso en territorio mexicano en función de que, tanto la estrategia como el departamento, ponen el acento en el factor

tecnológico, como es el caso de instrumentos de rayos X e identificación biométrica. México carece de los recursos económicos y tecnológicos para implementar tales medidas de seguridad en fronteras y puertos por lo que la relación asimétrica deriva en una relación de subordinación. Por ende, el acuerdo migratorio se comenzará a discutir cada vez más pero en función de las perspectivas estadounidenses de seguridad nacional global y del *homeland*.

Este tipo de relación se profundiza en los sectores comercial y financiero encontrando su colofón en el área militar tal como lo señala el informe de las Secretarías de la Defensa, la Fuerza aérea y la Armada de México. El principal pretexto para proponer lo anterior derivaría de la necesidad de proteger áreas estratégicas del país fundamentales para los intereses de EEUU, es decir, las instalaciones petroleras, las de gas natural y eléctricas, mismas que se encuentran en plena penetración por corporaciones fundamentalmente estadounidenses aunque con cierta presencia europea, principalmente de España. Así, con el argumento de la amenaza terrorista, México se vería involucrado en iniciativas militares del vecino del norte en consonancia con la “gran estrategia” explicada en el capítulo 6. Si bien la participación militar de México podría circunscribirse únicamente al territorio nacional, es importante percibir la defensa de los intereses nacionales dentro de la perspectiva regional de América del Norte.

De acuerdo al análisis militar, México debe profesionalizar y capacitar a sus fuerzas de seguridad, cuestión que ya se plantea en la Ley sobre Seguridad Nacional expuesta en el capítulo 5. La profesionalización y la capacitación se presentan como la solución más técnica frente al reto que enfrenta México en este principio de siglo, pero quizá el reto más importante sea definir lo que Adolfo Aguilar Zinser llamó “la identidad geopolítica de México” con base en una reflexión profunda del entorno internacional y del papel que el país ha tenido, tiene y pretende tener en él.

Identificar intereses y amenazas en torno a la región de América del Norte no necesariamente implica una vinculación con Estados Unidos. Para evitar esto, es imprescindible que México desarrolle con honestidad y realismo una doctrina de

seguridad nacional con base en una interpretación propia del entorno internacional. De esta manera será posible determinar las fortalezas y debilidades de México de forma integral que permita al país capacidad de negociar en términos estratégicos y doctrinarios. Desde la perspectiva realista prevaleciente en EEUU se afirma que esa capacidad de negociar sólo se tiene si se respalda en factores de poder concretos y mensurables, como lo son la economía y el poder militar, sin embargo, a través de su política exterior, México tiene toda una tradición en materia diplomática dentro del derecho internacional, pero no puede ser ésta la única con la solvencia intelectual y programática que permita a México actuar en el escenario internacional, es necesario dotarla también de una formulación estratégica y geopolítica. Es decir, hay que diversificar la política exterior del país desde su concepción misma pero sin que ello signifique un rechazo parcial o total a lo desarrollado hasta ahora, que es producto fundamentalmente de la experiencia histórica del país.

La razón de enfocarme en la política exterior como una vía para fortalecer la política de seguridad nacional es que la primera se nutre de la política nacional y del proyecto nacional, todo lo cual conlleva una identidad política, social y cultural que se proyecta hacia el exterior y que se defiende por diversos medios, todos integrados en la política exterior. Por supuesto que ello implica un nuevo accionar internacional de México con costos y beneficios, pero la poca acción y mayor reacción del país acarreará costos más altos, como hasta ahora ha sucedido, para la supervivencia del Estado, es decir para su seguridad nacional. Es de fundamental importancia fortalecer en todo momento la identidad nacional y política del país frente al contexto internacional, para lo cual es importante abordar y responder la pregunta ¿cuál es la identidad geopolítica de México?

Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio (Coordinador). *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Ed. Siglo XXI, México 1990, 416 p.
- Aguayo Quezada, Sergio. *La Charola*. Ed. Grijalbo, México 2001, 413 p.
- Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John (Coordinadores). *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. Ed. Siglo XXI, México 1997, 346 pp.
- Aguilar Zinser, Adolfo. “México y Estados Unidos hacia el 2000. Integración silenciosa o alianza concertada” en *México hacia el 2000. Desafíos y opciones*. Pablo González Casanova, Coordinador, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1989, 404 p.
- Bailey, John y Goodman, Timothy. “Redefinición de la seguridad en la relación México-Estados Unidos”, en Vereá Campos, Mónica, Fernández de Castro Rafael y Weintraub, Sydney (Coordinadores). *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*. FCE, México 1998, 498 p.
- Bazant, Jean. *Historia de la deuda exterior de México 1823-1946*. El Colegio de México, México 1982, 285 p.
- Belenki, A.B. *La intervención extranjera de 1861-1867 en México*. Ediciones de Cultura Popular, quinta reimpresión, marzo 1984, 208 p.
- Blechman, Barry M. *Política y seguridad nacional*. Ed. Gernika, México 1996, 374 p.
- Buttá, Giusepe. *Makers, Users and Masters: The revolution of Arthur F. Bentley*. Mimeografiado.
- Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. Ed. Era, 21e impresión, México 1997, 99 p.
- Córdova, Arnaldo. *La ideología de la revolución mexicana*. Ed. Era, México 17ª reimpresión 1992, 250 p.
- Cosío Villegas, Daniel. “La Doctrina Juárez” en *Historia Mexicana*, Vol XI, No. 4. El Colegio de México, México, abril-junio 1962, p. 527-545.
- Chomsky, Noam. *Estados Canallas*. Ed. Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, España 2000, 285 p.
- Galeano, Eduardo. *Las venas abiertas de América Latina*. Ed. Siglo XXI, septuagésima edición, México 1997, 486 p.
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. *El Federalista*. FCE, México 2001, 430 p.
- Kaplan, Marcos. “El sistema internacional: límites, paradojas y posibilidades” p. 163-183 en, José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés. *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis e septiembre*. UNAM, Centro de Investigaciones

- Sobre América del Norte e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, 319 p.
- Khalilzad, M. Zalmay and Ochmanek, David A. *Strategy and Defense Planning for the 21st Century (Project Air Force)*. Rand, USA 1997, 351 p.
 - Klare, Michael. *Rogue States and Nuclear Outlaws*. Ed. Hill and Wang, United States of America 1995, 291 p.
 - Lafeber, Walter. *The American Ages: United States Foreign Policy at Home and Abroad since 1750*. WW Norton Company, USA 1989, 759 p.
 - Lord, Carnes. *The presidency and the management of National Security*. The Free Press, United States of America 1988, 207 p.
 - Ludlow, Leonor. “La etapa formativa del Estado mexicano”, 85-124 p. en *Evolución del Estado Mexicano* Tomo I. Ed. El Caballito, México 1991, 174 p.
 - Lustig, Nora. “Los Estados Unidos al rescate de México en crisis: ¿repetición de la historia?”, en Vereá Campos, Mónica, Fernández de Castro Rafael y Weintraub, Sydney (Coordinadores). *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*. FCE, México 1998, 498 p.
 - Morison, Samuel Elliot, Steel Commager, Henry y Leuchtenburg, William E. *Breve historia de los Estados Unidos*. FCE, México 1999, 941 p.
 - *New Horizons in U.S.-Mexico Relations. Recommendations for Policymakers*. A Report of the U.S.-Mexico Binational Council. Septiembre 2001 The U.S.-Mexico Binational Council is cosponsored by Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC); Center for Strategic and International Studies (CSIS); Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); University of Texas at Austin. Ed. CSIS, Washington, D.C., september 2001, 63 p.
 - Nojumi, Neamatollah. *The rise of the Taliban in Afganistán. Mass mobilization, civil war, and the future of the region*. Ed. Palgrave, New York, NY 2002, 260 p.
 - O’Tuathail, Geároid. *The geopolitics reader*. Routledge , London, UK 1998, 327 p.
 - Orozco Alcántar, José Luis. *Benjamín Franklin y la fundación de la república pragmática*. Fondo de Cultura Económica, México 2002, 286 p.
- *De teólogos, pragmáticos y geopolíticos*. Ed. Gedisa y UNAM, México 2001, 254 p.
- *El Estado pragmático*. Ed. Fontamara, México 1997, 303 p.
- *Henry Adams y la tragedia del poder norteamericano*, FCE, México 1985, 350 p.
- *Razón de Estado y razón de mercado*. FCE, México 1992, 312 p.

- Ortega y Medina, Juan A. *Destino Manifiesto. Sus razones históricas y su raíz teológica*. Sep-setentas, México 1972, 164 p.
- *México en la conciencia anglosajona*, Antigua Librería Robredo, México 1955, 160 p.
- Palti, José Elías. *La invención de una legitimidad: razón y retórica en el pensamiento mexicano del siglo XIX (un estudio de las formas de discurso político)*, Primera parte. No publicado,
- Rashid, Ahmed. *Taliban, militant islam, oil and fundamentalism in Central Asia*. Yale University Press, USA 2000, 274 p.
- Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano en pocas páginas*. Lecturas Mexicanas, No. 100. (Primera Serie). Selección de textos de Adolfo Castañón y Otto Granados, México, SEP/FCE, 1985, 481 p.
- Ronfeldt, David y Arquilla, John. "Information, Power, and Grand Strategy: In Athena's Camp," Rand Corporation <http://www.rand.org/publications/MR/MR880/>
- Rubio, Luis y Fernández, Arturo (Editores). *México a la hora del cambio*. Ed. Cal y Arena, México 1995, 728 p.
- Saxe-Fernández, John. *De la seguridad nacional*. Ed. Grijalbo, México 1977, 187 p.
- Schmitt, Karl. *México y Estados Unidos 1821-1973. Conflicto y coexistencia*. Editorial Limusa, México 1978, 250 p.
- Serrano Migallón, Fernando. *Isidro Fabela y la diplomacia mexicana*. FCE, México 1981, 293 p.
- Sierra, Justo. *Obras Completas V, Discursos*. UNAM, México 1991, 490 p.
- Solís, Leopoldo. *La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectivas*. Ed. Siglo XXI 20ª ed., México 1993, 319 pp.
- Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América*. FCE, México, 751 p.
- Valdés Ugalde, José Luis y Valadés, Diego (Coordinadores) *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*. Coordinación de Humanidades, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002, 319 p.
- Valone, Stephen J. *Two Centuries of U.S. Foreign Policy*. The Documentary Record, Praeger Publishers, USA 1995, 188 p.
- Vargas, Rosío. "Algunos efectos de los actos terroristas de 11 de septiembre sobre el mercado petrolero internacional y la geopolítica de los hidrocarburos" en José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*. Coordinación de Humanidades, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002, 319 p.

- Vereza Campos, Mónica, Fernández de Castro Rafael y Weintraub, Sydney (Coordinadores). *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*. FCE, México 1998, 496 p.
- Warner, Michael. Ed. *Central Intelligence: Origin and evolution*. CIA History Staff, Center for the Study of Intelligence Agency, Washington, DC, 2001. www.fas.org/irp/offdocs/dcid.htm
- Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo. *México frente a Estados Unidos. un ensayo histórico, 1776-2000*. FCE, 4ª edición aumentada, México 2001, 262 p.

Documentos Oficiales

- An Act to establish the Department of Homeland Security, and for other purposes, "Homeland Security Act". H.R. 5005, noviembre 19 de 2002, 475 p. www.findlaw.com
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. H. Congreso de la Unión - Cámara de Diputados, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Dirección General de Bibliotecas, Subdirección de Documentación Legislativa - Sistematización Electrónica de Información. H. Congreso de la Unión. Última Reforma D.O.F. 05/04/2004, 97 p.
- Constitución de los Estados Unidos de América. Departamento de Estado de los Estados Unidos, 44 p.
- Diario Oficial de la Federación, México, miércoles 7 de diciembre de 1988.
- Diario Oficial de la Federación, México, miércoles 26 de abril de 2000.
- Diario Oficial de la Federación, Quinta Sección, México, Martes 30 de Julio 2002.
- Gaceta Parlamentaria, No. 46, Jueves 15 de Abril, año 2004. <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/04/15/1>
- National Security Council. *NSC68: United States Objectives and Programs for National Security*. USA, 14 de abril de 1950.
- National Strategy for Homeland Security. Office of Homeland Security. USA, Julio de 2002.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal, México 1989, 143 p.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal, México 2001, 157 p.

- Resolución 660 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Nueva York, 2 de agosto de 1990, aprobada en la 2932ª sesión.
- Resolución 678 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Nueva York, 29 de noviembre de 1990, aprobada en la 2963ª sesión.
- Resolución 687 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Nueva York, 3 de abril de 1991, aprobada en la 2981ª sesión.
- Resolución 1194 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Nueva York, 9 de septiembre de 1998, aprobada en la 3924ª sesión.
- Segundo Informe de Ejecución 2002, Presidencia de la República. http://www.whtm.pgr.gob.mx/inf_labores/informes1.htm
- The Department of Homeland Security. The White House, USA, Junio de 2002, 24 p. www.dhs.gov/dhspublic/
- The National Security Estrategy of the United States of America. White House, USA september 2002, 35 p.

Hemerografía

- Gloria Abella. “El pensamiento de Lucas Alamán en materia de relaciones exteriores de México”, en Relaciones Internacionales, Vol. XIV, CRI, FCPyS, UNAM, México enero-abril 1992, p. 54-64.
- Raúl Benítez Manaut. “Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990” en Revista de Administración Pública, No. 98, agosto de 1998 del Instituto de Administración Pública, p. 57-78.
- El Financiero. “Arranca el Mercado Global BMV” Alicia Salgado/ Ari Audi-Finsat, México 29 de mayo de 2003, p. 8.
- El Financiero. “México, principal receptor del financiamiento internacional”. Alicia Salgado, México 1 de julio de 2003, p. 4.
- El Financiero. “Aumenta la competencia por flujos de capital”. Alicia Salgado, México 4 de agosto de 2003, p. 6.
- El Financiero. “¿Seguirá el *rally* de la bolsa? Ignacio Vallina Fabre/NSC Asesores, México 23 de septiembre de 2003.
- El Financiero. “La frontera después del *martes negro*”. Olga Ojeda Lajud- Juan Cedillo/Finsat, México 10 de septiembre de 2003, p. 37.
- El Financiero, Análisis Económico. “Reporta México pérdidas con los diversos acuerdos comerciales que ha suscrito”, México 23 de septiembre de 2003, p. 20.

- El Financiero. “Realizará PEMEX exploración marítima con empresas extranjeras: Muñoz Leos”. Margarita Palma Gutiérrez, México 3 de febrero de 2004, p.16.
- El Financiero. “México y Guatemala instalan base militar”, sección Internacional, México Martes 3 de febrero de 2004, p. 32.
- El Independiente, “Preocupa intervención militar estadounidense”. Jorge Luis Sierra, México 5 de enero de 2004, p. 6-7.
- El Universal. “No será necesario más gasto militar”. Jorge Teherán y Sergio Javier Jiménez, México 26 de marzo de 2003, p. A11.
- El Universal. “Elevarán poder de fuego de las fragatas”. Jorge Alejandro Medellín, México 26 de marzo de 2003, p. A21.
- El Universal, Bucareli Ocho. “La última carta”, Jorge Alejandro Medellín, México 22/08/99, p. 16-17.
- El Universal, Bucareli Ocho. “Tecnócratas en crisis”, México 30/05/99, p 12-14.
- Leonardo Curzio.” La seguridad nacional en México: balance y perspectivas” en Revista de Administración Pública, No. 98, México agosto de 1998 del Instituto de Administración Pública, p. 9-29.
- “The geo-economics of the new Great Game”, Contemporary Politics, Taylor and Francis Group, Volume 9, Number 1, USA 2003, p. 76-82.
- The Washington Post. “The fire this time” Phil McCombs”, Estados Unidos de América 13 de abril 2003, p. F01.

Bibliografía de Internet

- Asian Times. “US reaps strategic bonus in Asia”, Rahul Bedi, www.atimes.com/atimes/South_Asia/DI11Df03.html
- Bioterrorism, the next step. An executive summary of the Rand Symposium. Edited by Maurice Eisenstein and Brian K. Houghton. February 2000, Santa Monica, California USA, 35 p. www.rand.org/nsrd/bioterr
- BusinessWeek. “What oil wants”. Daphne Eviatar, marzo 24 de 2003. www.businessweek.com
- Condoleezza Rice. “La promoción del interés nacional”, Foreign Affairs en español, enero-febrero de 2000. www.foreignaffairs-esp.org.
- Cordesman, Anthony H. *Defending America, Redefining the conceptual borders of homeland defense*, CSIS Working Draft, Abril 2002, Washington. 35 p. www.csis.org

- *Defending the American Homeland*. A Report of the Heritage Foundation Homeland Security Task Force Chaired by Paul Bremer III y Edwin Meese III. Enero de 2002, 101 p. www.heritage.com
- Department of Homeland Security Facts for March 1, 2003. U.S. Department of Homeland, Security Office of the Press Secretary, February 28, 2003. <http://www.dhs.gov/dhspublic/>
- Francisco Rojas Aravena, "América Latina y la Seguridad Internacional: contribuciones y desafíos para el Siglo XXI", FLACSO, Chile. www.flacso.cl
- Grupo Reforma. "Inicia Pentágono evolución cibernética", junio 15 de 2003. www.reforma.com
- "History of the National Security Council 1947-1997". Office of the Historian Bureau of Public Affairs. United States Department of State. <http://www.fas.org/irp/offdocs/direct.htm>
- Joseph J. Collins y Michael Horowitz. *Homeland Defense. A Strategic Approach*. Center for Strategic and International Studies, Washington December 2000, 47 p. www.csis.org
- La Jornada. "Al vapor, la concesión de planta de energía en Baja California". Roberto González Amador, México 4 de agosto de 2003.
- La Jornada. "Otorga Pemex a Repsol el primer contrato de servicios múltiples". Israel Rodríguez y Juan Antonio Zúñiga. 17 de octubre de 2003. www.jornada.unam.mx
- La Jornada. "Firmó Pemex su sentencia de muerte con el contrato a Repsol". Israel Rodríguez, 18 de octubre de 2003. www.jornada.unam.mx
- La Jornada. "Cuestionan la legalidad en la asignación del bloque Cuervito", Israel Rodríguez, octubre 24 de 2003. www.jornada.unam.mx
- La Jornada. "El Pacífico mexicano, en la mira de las trasnacionales de energía". Roberto González Amador, México 22 de febrero de 2004.
- Madeleine Albright, "Puentes, Bombas o Bravatas". Foreign Affairs en Español, octubre-diciembre 2003. www.foreignaffairs-esp.org.
- Milenio.com. "EU crea un nuevo comando militar que involucra a Canadá y a México", Junio 26 de 2002. www.milenio.com/imprimemilenio.asp?id=21066.
- "Palabras del Doctor Jorge Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores, en el almuerzo ofrecido por el Presidente Vicente Fox al cuerpo diplomático acreditado en México", Palacio Nacional, 27 de junio de 2002. http://www.ser.gob.mx/comunicados/discursos/disc_jun/d-05-06.htm
- "The Next Oil Frontier. How America's soldiers, oilmen, and diplomats are carving out a new sphere of influence on Russia's borders". BusinessWeek, Mayo 27 de 2002. <http://www.businessweek.com/>

- “The Patriot Act: A Debate”, Council on Foreign Relations, 19 de noviembre de 2003. <http://www.cfr.org>
- The New York Times. “Battlefield is a showcase for defense firms”. Renae Merle, abril 1 de 2003. www.nytimes.com.
- The New York Times. “White House to Overhaul Iraq and Afghan Missions”. David E. Sanger, , octubre 6 de 2003, www.nytimes.com.
- The New York Times. “The War at Home”, 20 de abril de 2003. www.nytimes.com.
- The Washington Post. “Local Officials Rise Up to Defy The Patriot Act”, 21 de abril de 2003. www.washingtonpost.com
- The Washington Post. “Fierce Fight Over Secrecy, Scope of Law”, 8 de septiembre de 2003. www.washingtonpost.com
- The White House, Office Press of the Secretary. *A national Security Strategy for a new century*. Enero 5 de 2000, 49 p. www.fas.org/man/docs/nssr-1299.pdf
- Time Magazine. “Secret armies of the night” Michael Duffy, Mark Thompson y Michael Weisskopf, junio 15 de 2003. www.time.com