



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“MÉXICO Y LA SEGURIDAD COLECTIVA

CONTINENTAL:

DEBATES Y DESAFÍOS HACIA EL SIGLO XXI”

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A:

PATRICIA BARANDA CARMONA

**APOYADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DEL PERSONAL
ACADÉMICO, UNAM PROGRAMA DE APOYO A PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN E
INNOVACIÓN TECNOLÓGICA (PAPPIT)**



ASESOR:

MTRO. BENÍTEZ MANAUT RAÚL GUILLERMO

MÉXICO, D.F.

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



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

*A **Dios** porque siempre está conmigo tanto en lo prospero como en lo adverso.*

*A mi **madre** porque gracias a su infinito amor, confianza, incondicional apoyo y arduo esfuerzo que ha depositado en mí hoy culmino uno de mis más preciados anhelos, mis estudios profesionales que constituyen el legado más grande que pudiera recibir y por lo cual le viviré eternamente agradecida.*

*A mi Asesor el **Mtro. Raúl Benítez Manaut** por su paciencia, comprensión, atención y generosidad al brindarme la oportunidad de recurrir a su capacidad y valiosa experiencia, por sus sugerencias y acertados aportes que han sido un pilar fundamental para la realización de esta tesis, por todo ello le estoy profundamente agradecida.*

*Al **Dr. José Germán Cabra Ybarra** por sus consejos y la preocupación que manifestó hacia mi primer borrador, por lo cual le estoy verdaderamente agradecida.*

*Al **Dr. Alejandro Chanona Burguete** y a la **Mtra. Consuelo Dávila Pérez**, responsables del Proyecto PAPIIT IN-303106 “**Los retos de los regionalismos frente a la nueva agenda de seguridad internacional**”, por apoyarme al hacerme partícipe de este importante Proyecto que contribuyó en la elaboración de mi investigación.*

*A los profesores: **Alejandro Chanona, Roberto Peña, Dámaso Morales y Yadira Gálvez**, por sus aportes y comentarios al revisar mi tesis.*

*Al **Centro de Estudios Europeos** porque durante mi estancia en él enriqueció mi experiencia académica.*

*A la **Facultad de Ciencias Políticas y Sociales** por ser el pilar de mi formación profesional.*

*A la **Universidad Nacional Autónoma de México** por todo lo que me ha brindado y por darme el privilegio de ser parte de su espíritu.*

*A **todos mis profesores** porque gracias a su dedicación y empeño han sembrado en mí la semilla del conocimiento que ha contribuido en mi forma de ver al mundo desde otra perspectiva.*

*A **mis amigos y compañeros** por se parte de mi vida universitaria.*

Dedico mi tesis a:

A mí madre, guía y luz de mi vida

A la memoria de mis queridos abuelos Teresa y Antonio, quienes siempre estuvieron orgullosos de mí y confiaron en que conquistaría mis sueños.

Ojo por ojo y todo el mundo acabará ciego.

Mahatma Gandhi. Político y pensador indio.

Los hombres construimos demasiados muros y no suficientes puentes.

Isaac Newton. Matemático y físico británico.

Aquellas personas que no están dispuestas a pequeñas reformas, no estarán nunca en las filas de los hombres que apuestan a cambios trascendentales.

Mahatma Gandhi. Político y pensador indio.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. GÉNESIS DE LA SEGURIDAD COLECTIVA CONTINENTAL	11
1.1 De la Seguridad Nacional a la Seguridad Colectiva Continental	11
1.1.1. Seguridad Nacional	12
1.1.2. El Estado como agente de seguridad	15
1.1.3. El interés nacional	17
1.1.4. El origen de las amenazas	18
1.1.5. Seguridad Colectiva Continental	20
1.2 La institucionalización de la Seguridad Colectiva Continental: TIAR	23
1.3 La participación de México en la configuración de la Seguridad Colectiva Continental	28
1.3.1. La posición de México frente al TIAR	32
1.3.2. La posición de México frente a la OEA.....	35
1.3.3. Bosquejo de la economía de México durante la Guerra Fría.....	36
1.3.4. CONCLUSIONES	38
2. FACTORES DE INSEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: ¿EL TERRORISMO, LA PRINCIPAL AMENAZA?	41
2.1 Debates sobre la redefinición de la Seguridad Colectiva en la posguerra fría	41
2.2 ¿El terrorismo, la principal amenaza continental?	46
2.2.1. Terrorismo	46
2.2.2. Antecedentes de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense	49
2.2.3. Los atentados del 11 de septiembre.....	52
2.3 Factores de inseguridad desde la óptica de América Latina	54
2.3.1. Sistemas de Seguridad y Defensa de América Latina.....	55
2.3.2. Factores de inseguridad desde la óptica de América Latina	61
2.3.3. Los atentados del 9/11 vistos desde América Latina.....	64
2.3.4. CONCLUSIONES	65

3. CONFERENCIA ESPECIAL SOBRE SEGURIDAD: CONSENSOS Y DISENSOS	67
3.1 La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos	68
3.1.1. La guerra contra Irak de 2003	74
3.1.2. Críticas y perspectivas de la Estrategia de Seguridad Nacional.....	78
3.2 América Latina y Estados Unidos: El ALCA y la resistencia Latinoamericana	79
3.3 Conferencia Especial sobre Seguridad: consensos y disensos	90
3.3.1. Posicionamiento de los países americanos.....	91
3.3.2. Declaración sobre Seguridad de las Américas	93
3.3.3. Concepto de seguridad multidimensional: sus pros y sus contras	99
3.3.4. Haití: un ejemplo de cooperación latinoamericana	103
3.3.5. CONCLUSIONES.....	107
4. MÉXICO Y LA SEGURIDAD COLECTIVA CONTINENTAL: DEBATES Y DESAFÍOS HACIA EL SIGLO XXI	111
4.1 La participación de México en la Conferencia Especial sobre Seguridad	111
4.1.1. Posición de México en la CES.....	112
4.1.2. La seguridad multidimensional vista desde México.....	118
4.1.3. La participación de México en la OEA.....	120
4.1.4. Conclusiones	123
4.2 La seguridad nacional de México en la posguerra fría	125
4.2.1. El TLCAN y su vínculo con la seguridad nacional	131
4.2.2. ¿Chiapas un desafío para la seguridad nacional?.....	135
4.2.3. Narcotráfico	140
4.2.4. Inseguridad pública	142
4.2.5. La seguridad nacional bajo la administración Fox.....	143
4.2.6. La seguridad nacional bajo la administración de Felipe Calderón.....	147
4.3 Semblanza del sistema de defensa mexicano	153
4.3.1. Sistema de defensa mexicano.....	156
4.3.2. Acciones polémicas de la Fuerzas Armadas	161
4.3.3. Debates y desafíos de las FFAA hacia el siglo XXI.....	164
4.4 Posición de México ante el terrorismo	167

4.4.1. Debates sobre el “antiterrorismo” de México	170
4.4.2. Conclusiones	172
4.5 México-Estados Unidos: una relación de cooperación y conflicto	174
4.5.1. Cooperación	182
4.5.2. Conflictos.....	185
4.5.3. Debates y desafíos de las fronteras mexicanas y los Acuerdos de Fronteras Inteligentes.....	188
4.5.4. ASPAN	197
4.5.5. Iniciativa Mérida.....	204
4.5.6. CONCLUSIONES.....	213
5. CONCLUSIONES GENERALES	219
6. ANEXOS	
6.1 Anexo I. Documentos contra el terrorismo firmados por México	249
6.2 Anexo II. Cuadro sobre el sistema de defensa de América Latina	255
6.3 Anexo III. Diagramas explicativos de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos	259
6.4 Anexo IV. Diagramas explicativos del concepto de Seguridad Colectiva Multidimensional.....	261
6.5 Anexo V. Visión de Calderón sobre la Seguridad Nacional.....	263
6.6 Anexo VI. Reformas a las leyes federales en la lucha contra el terrorismo....	267
6.7 Anexo VII. Principales aspectos de los acuerdos sobre Fronteras Inteligentes: México-Estados Unidos y Canadá–Estados Unidos.....	271
7. GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y TÉRMINOS.....	273
8. FUENTES CONSULTADAS	291

INTRODUCCIÓN

La cuestión de la seguridad ha sido un tema de gran controversia e importancia en el transcurso de la historia tanto a nivel nacional, continental como mundial, dado el estrecho vínculo que existe entre ésta y la responsabilidad del Estado por preservar su soberanía, su integridad territorial y su estabilidad económica, política y social.

Con el tiempo, dadas las complejidades del sistema internacional y la potencialidad de las amenazas a la seguridad, las cuales han ido superando las capacidades individuales de los Estados para salvaguardar su supervivencia, surge la propuesta de sumar recursos, esfuerzos y decisiones para la creación de mecanismos de seguridad que preserven los intereses de los Estados y a su vez superen el poder del enemigo. Como resultado de esto encontramos a la Seguridad Colectiva Continental como un mecanismo de seguridad a nivel regional –entiéndase por regional o continental la superficie territorial que corresponde al continente americano–. Ésta cobra vigencia en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, el quebrantamiento del equilibrio de poder entre las potencias europeas debido a sus intereses imperiales, lo que dio como resultado el reordenamiento territorial de Europa, el debilitamiento de las potencias de Europa Occidental –excepto Alemania– y la consolidación de algunas potencias como Alemania y sus aliados Italia y Japón –los llamados Países del Eje– quienes compartían una ideología diferente a la de Occidente.

En vista de lo anterior Estados Unidos consideró como principal amenaza para América, la penetración de los Países del Eje, lo cual interfería en sus intereses comerciales y de liderazgo en el continente. Por ello convoca a los Estados americanos a la realización de la Declaración de Lima en 1938 en la que se consideró la solidaridad de los países del continente contra la intervención o amenaza externa.

No obstante, la Seguridad Colectiva Continental explícitamente cobra vigencia a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947, en donde se cierge la concientización de que el no amenazado el día de hoy puede serlo el día de mañana y viceversa, enfatizando en lo que se ubica en el centro de las suposiciones. La fuerza es el instrumento para obtener un beneficio circunstancial, cuando lo que está de por medio es considerado prioritario para los fines de obtención o preservación del poder en sus distintas acepciones. Ello en correspondencia con la época denominada Guerra Fría, caracterizada por la confrontación y el antagonismo de dos sistemas políticos,

económicos, sociales, e ideológicos diferentes; encabezados, por la parte Occidental, Estados Unidos (capitalismo) y por la parte Oriental, la Unión Soviética (comunismo). En este contexto se identificó como principal amenaza hacia el continente, el posible contagio comunista, lo cual afectaba el posicionamiento estratégico estadounidense en la región.

Con el fin de la Guerra Fría, expresado a través del colapso de la Unión Soviética y el derrumbamiento del muro de Berlín, se puso de manifiesto el triunfo del capitalismo, así como el comienzo de un nuevo Orden Mundial Unipolar encabezado por los Estados Unidos. Así pues, el riesgo a la Seguridad Colectiva desaparece, y es precisamente esa falta de enemigo común, así como el ejercicio de ese liderazgo el que motiva la creación de nuevas amenazas para el continente. En esta perspectiva, el narcotráfico con su natural secuela de destrucción y muerte de las sociedades y la corrupción de las instituciones nacionales, es señalado como la principal amenaza dentro de la Seguridad Continental en la década de los noventa, por lo que el gobierno norteamericano, apunta a comprometer a los gobiernos americanos a tomar acciones en contra de tal amenaza. No obstante, para América Latina desde entonces subsisten otros factores de inseguridad como son: el tráfico de armas, la delincuencia organizada, la pobreza, el medio ambiente, la corrupción, entre otros; los cuales son considerados como amenazas reales para la región por los efectos que generan, tales como: inestabilidad económica, política y social.

Cabe señalar que lo anterior corresponde a los diferentes procesos experimentados en América Latina como la democratización, las movilizaciones sociales, su inserción en la globalización y la propia dinámica internacional, lo que ha determinado la percepción de los países latinoamericanos respecto a las amenazas, preocupaciones y desafíos que enfrentan hoy día. Al mismo tiempo ha determinado el cambio gradual que se ha dado en la relación entre Estados Unidos-América Latina, la cual durante la Guerra Fría se caracterizó por ser una relación de subordinación de ésta ante el coloso del norte. Sin embargo con el fin de dicha guerra Estados Unidos continua siendo importante, pero no necesariamente prioritario, para cada país latinoamericano. Por su parte, Estados Unidos hasta antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, había tenido una relación si bien no estrecha, si relativamente cercana con Latinoamérica, de hecho, asumida la presidencia por George W. Bush en el año 2001, se planteó a la región importante para éste. No obstante, posterior a dichos ataques –que implicaron el secuestro de cuatro aviones de vuelos comerciales, por parte del grupo terrorista Al-

Qaeda para ser estrellados: dos contra cada una de las hoy desaparecidas Torres Gemelas (World Trade Center) en Nueva York; uno contra el Pentágono, en Washington; y otro en Pensilvania. Esto más allá del impacto que generó en la sociedad internacional por su misma naturaleza, evidenció la vulnerabilidad estadounidense ante las nuevas amenazas, en este caso el terrorismo, cuyos blancos fueron emblemas de la mística norteamericana, es decir, el ombligo económico-financiero del mundo, Nueva York, y el centro neurálgico de la defensa de ese país, el Pentágono, en Washington. Esto dio la pauta para una nueva percepción del esquema de seguridad internacional y concretó el nuevo Orden Mundial Unilateral– Bush se centró en la difícil guerra contra el terrorismo a nivel mundial, específicamente contra Irak; en la lucha contra el dilema de los espectros de Irán y Corea del Norte por sus avances y ensayos nucleares; en la búsqueda del control de los recursos estratégicos en zonas estratégicas como Medio Oriente que se convirtió en su prioridad para la manutención de su hegemonía. Todo ello se proyecta en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, dada a conocer por Georges W. Bush el 17 de septiembre de 2002. Fue así que América Latina, incluyendo a su vecino y uno de sus principales socios comerciales, México, se desdibujaron del mapa de las *prioridades* estadounidenses.

Es así que ante el cambio político internacional, surgido a partir de dos sucesos históricos importantes: el colapso de la Unión Soviética y los atentados terroristas del 11 de septiembre, los Estados que conforman el sistema interamericano se han enfrentado ante una nueva realidad que exige respuestas eficaces e innovadoras frente a problemas complejos que van más allá de la defensa nacional y las amenazas tradicionales. Se hace así evidente el agotamiento del modelo de seguridad regional que se centraba en el supuesto de la existencia de una amenaza extracontinental a la que habría que responder mediante la acción colectiva de los países americanos a través del TIAR. Dichos países se han visto en la necesidad de actualizar la agenda de la Seguridad Hemisférica, bajo el esquema del concepto multidimensional de la seguridad, a fin de ponerla al día con la nueva dinámica mundial.

Como parte de lo anterior, se llevaron a cabo una serie de reuniones y debates sobre los conceptos, temas prioritarios e instrumentos de seguridad para la reconfiguración de la Seguridad Hemisférica durante la década de los noventa. Es hasta la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad (CES), realizada en la ciudad de México los días 27

y 28 de octubre de 2003, donde participaron los 34 países miembros de la OEA (excepto Cuba), que se discutieron la transformación de los conceptos de seguridad internacional, hemisférica y nacional de todas las naciones americanas y el surgimiento de nuevas amenazas, dados los acelerados cambios en el escenario internacional. Ello queda sentado en la *Declaración sobre Seguridad en las Américas* estableciendo que la nueva concepción de seguridad en el continente es de alcance multidimensional, ya que incluye tanto amenazas tradicionales como nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados americanos; incorpora las prioridades de cada Estado, por lo que evita la jerarquización de las mismas; contribuye a la consolidación de la paz, el desarrollo integral, y la justicia social; y se basa en valores democráticos, el respeto, la defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional. Si bien esto fue un primer paso, que demostró el interés y grado de consenso de las naciones americanas ante los desafíos tanto propios como externos a su seguridad en pleno siglo XXI, aún quedan pendientes para su discusión temas como: la reforma del Estado, la defensa de los derechos humanos, la creación de un mecanismo de seguridad colectiva operativo acorde con la realidad actual, la viabilidad del TIAR y del Pacto de Bogotá, el uso de la fuerza y la relación de la OEA con la ONU respecto a la cooperación para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Por su parte, México como miembro del sistema interamericano y vecino de Estados Unidos se ha caracterizado por mantener una actitud pacifista y de respeto a sus principios de política exterior –la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y seguridad internacionales–, ello en correspondencia con su experiencia histórica. Esto ha marcado su renuencia a la militarización del continente, el intento por mantener una posición neutral en situaciones de crisis, la tendencia hacia la solución política y no por la fuerza de los conflictos y su apego al derecho internacional como fundamento jurídico vital para la solución de controversias y el mantenimiento de la paz.

Si bien esta ha sido la actitud de México hacia el exterior desde el siglo XX, durante la gestión del presidente Fox se intentó dar un cambio en la política exterior haciendo de México un país más participativo y activo en los foros internacionales, principalmente en

materia de derechos humanos y para el mantenimiento de la paz y configuración de la arquitectura de la seguridad internacional. Prueba de ello tenemos el anuncio emitido por Vicente Fox el 7 de septiembre de 2001 ante la Organización de Estados Americanos, en el que planteó que desde la perspectiva mexicana, el TIAR era un mecanismo obsoleto e inútil. Ejemplo de ello, fue el conflicto de las Islas Malvinas en 1982 considerado como prueba de fuego que demostró el fracaso de dicho mecanismo, además lo catalogó limitado en cuanto a la generación de una idea de seguridad adecuada a los alcances y necesidades del continente en pleno siglo XXI. Otro ejemplo, es el compromiso que adquirió al proponer a México como país sede para la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad en el año 2003.

Es así que a juicio de nuestro país, finalizada la Guerra Fría y la amenaza que la justificaba, era el momento de hacer profundas transformaciones en el sistema de seguridad, principalmente regional. Se buscó que se reconociera que no puede existir un concepto rígido de seguridad, puesto que cada Estado del continente tiene una situación histórica, política, geográfica, económica y social propia que lo diferencia de los demás. Fue así que México sostuvo en su posición durante la celebración de la CES el no establecer jerarquizaciones respecto a las amenazas a la seguridad regional, pues resultaría un obstáculo para un enfoque común de seguridad, por lo que apoyó la propuesta consensuada de un enfoque de *seguridad multidimensional*, establecido en la Declaración sobre Seguridad de las Américas.

No cabe duda que México ha tenido una participación constante en materia de Seguridad Hemisférica, sin embargo hemos visto que con base al nuevo Orden Mundial caracterizado por la democratización de los regímenes políticos, la lucha por el respeto a los derechos humanos y el libre mercado, generado a partir de los años noventa, los países latinoamericanos, en particular, México no se ha podido quedar al margen, pues tanto el liderazgo de Estados Unidos como las nuevas amenazas han perpetrado en todos los ámbitos de la seguridad. En esta perspectiva, nuestro país ha mostrado una postura ambigua, por el hecho de tener una visión horizontal de la amenazas a la seguridad, siendo que éste al igual que el resto de los países del continente tiene prioridades, que incluso pueden ser comunes a las de éstos o sus vecinos –Norteamérica y Centroamérica–. Asimismo por el hecho de promover el *multilateralismo*, pero sin comprometerse en mecanismos concretos para el mantenimiento de la paz y seguridad

internacionales, pues como es sabido el compromiso con el mantenimiento de la paz en los foros multilaterales actualmente enfrenta mayores exigencias, ya que los países que desean gozar de prestigio, por su apoyo a las acciones colectivas a favor de la paz y seguridad internacionales, ya no pueden ser ajenos a las OMP emprendidas por Naciones Unidas. Finalmente, por el apego a su posición aislacionista, que en nuestra opinión dada la superioridad, desconocimiento y efectos de los enemigos –terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, delincuencia, etc.–, cuyos estragos merman la convivencia social, no es factible en un mundo interdependiente bajo el esquema global.

Por lo anterior, México tiene que hacer un replanteamiento de su posición en materia de seguridad colectiva, que atienda a sus intereses y a su vez a los del continente de tal forma que tenga una participación comprometida ante los embates del siglo XXI.

Es así que el estudio de la Seguridad Colectiva es un tema recurrente en las preocupaciones de los gobiernos de América toda vez que esporádicamente se plantea, a partir de la percepción de determinadas amenazas a la paz, a la estabilidad y al deterioro de las condiciones elementales de cada comunidad nacional para alcanzar la realización de sus ideales, ello con base en la misma dinámica internacional. Ante esta situación surge la inquietud de analizar el desempeño que ha tenido el esquema de Seguridad Colectiva desde su creación; los debates y desafíos a los que se ha enfrentado y los que le devienen, dada la complejidad tanto regional como internacional; la importancia de su transformación bajo la lógica de la nueva arquitectura flexible de la seguridad, para intentar hacer de la Seguridad Colectiva no sólo un esquema declarativo bajo el enfoque multidimensional de la seguridad, sino operativo a nivel subregional. También cobra gran importancia, toda vez que México se encuentra en un dilema respecto a continuar con su actitud tradicional o cooperar con el resto de los países americanos en cuestiones estratégicas en materia de seguridad. En este sentido, dadas las controversias y desafíos que vienen sobrepasando las realidades planteadas en las actuales medidas de seguridad continental y tomando en cuenta la importancia geopolítica de nuestro país, es menester que en la medida de lo posible, coopere tanto a nivel colectivo como subregional, pues las nuevas amenazas han demostrado su superioridad al rebasar las capacidades de los Estados para enfrentarlas individualmente. Finalmente, vislumbrar el papel de México en su participación en la reconfiguración de la Seguridad Colectiva Continental hacia siglo XXI, tomando en cuenta sus propios debates y desafíos en materia de seguridad y

defensa, su vecindad y estrecha vinculación tanto comercial como en materia de seguridad con el hegemon mundial, Estados Unidos, y su posición histórica en la Seguridad Colectiva Continental.

Con base en lo anterior tenemos como objetivo principal estudiar y analizar la actitud, la participación y la evolución (si es que la hay) de México en los debates de la Seguridad Colectiva Continental, los desafíos propios y en materia de seguridad regional hacia el siglo XXI. Reflexionar los debates sobre la redefinición de la Seguridad Colectiva en la posguerra fría y post 11 de septiembre –tomando en cuenta la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos–. Analizar, si el terrorismo es o no una amenaza prioritaria para América Latina e identificar cuáles son las amenazas reales para la seguridad de ésta. Finalmente, plantear las conclusiones y perspectivas de la Seguridad Colectiva Continental, así como una serie de sugerencias que nuestro país debe seguir con base en su propia experiencia, su desempeño en el sistema interamericano y los desafíos del contexto global hacia el siglo XXI: ¿cooperar o aislarse?

Para alcanzar nuestro objetivo, la presente investigación se divide en cuatro apartados: el primero, presenta un marco histórico conceptual, que nos permite situar la génesis de la institucionalización de la Seguridad Colectiva, así como la participación de México; el segundo, Factores de inseguridad en América Latina, aborda el tema del terrorismo, una revisión somera de los sistemas de seguridad y defensa de esta área, las prioridades y las percepciones de las amenazas (incluido el terrorismo) que vulneran a la región, lo cual ha sido el centro del debate para la reconfiguración de la Seguridad Colectiva Continental; el tercero, la Conferencia Especial sobre Seguridad: consensos y disensos, se analiza la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos y sus implicaciones en la agenda global y regional, se estudian los consensos y los disensos que se dieron dentro del marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad, se analizan y critican la Declaración sobre Seguridad de las Américas y el concepto de seguridad multidimensional y como un ejemplo de cooperación latinoamericana se plantea el caso de Haití; el cuarto, México y la Seguridad Colectiva Continental: debates y desafíos hacia el siglo XXI, se analiza la participación de México en la Conferencia Especial sobre Seguridad; la seguridad nacional de México en la posguerra fría; se hace una semblanza del sistema de defensa mexicano; se revisa la posición de nuestro país ante el terrorismo y se plantea la relación México-Estados Unidos como una relación de cooperación y conflicto.

Posteriormente se plantean las Conclusiones Generales en las que se encierra el cúmulo de análisis de toda la investigación, señalándose los debates, los desafíos y las perspectivas de la Seguridad Colectiva Continental hacia el siglo XXI, proponiendo una forma de hacer operativa la Seguridad Colectiva bajo el esquema de *la arquitectura flexible de la seguridad*, contemplada en la Declaración sobre Seguridad de las Américas, pero propuesta desde nuestra perspectiva; del mismo modo se plantea la participación de México en la configuración, desarrollo y debates sobre la Seguridad Colectiva Continental, proponiéndose un nuevo concepto de seguridad regional que sustituya al de Seguridad Hemisférica y alternativo al de Seguridad Colectiva Continental, ello como resultado de nuestra investigación. También se señalan los debates y desafíos de nuestro país con base en su propia realidad (teniendo en cuenta su vecindad con Estados Unidos) y la internacional, con el fin de plantear la actitud que ha permanecido en la participación de México en materia de seguridad regional y finalmente se proponen las acciones que nuestro país debería asumir ante el esquema de seguridad colectivo y ante los embates del siglo XXI. Se incluyen siete Anexos explicativos como son: 1) un cuadro titulado “Documentos Contra el Terrorismo firmados por México”, en el que se incluyen los 12 documentos, las Resoluciones 56/1, 1368, 1373 de la ONU y la Convención Interamericana contra el Terrorismo; 2) un cuadro que integra las definiciones de seguridad y defensa, la misión de las Fuerzas Armadas, el presupuesto y la participación en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la ONU de los países latinoamericanos; 3) dos diagramas que explican la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos; 4) tres diagramas que explican el concepto de Seguridad Colectiva Multidimensional; 5) un cuadro que sintetiza la Visión de Calderón sobre la Seguridad Nacional; 6) un cuadro que plasma las reformas a las leyes federales en la lucha contra el terrorismo; y 7) un cuadro que señala los principales aspectos de los acuerdos sobre Fronteras Inteligentes: México-Estados Unidos y Canadá–Estados Unidos. Se agrega un Glosario de abreviaturas y términos utilizados a lo largo de esta tesis con el fin de facilitar su comprensión. Finalmente, se plasman las fuentes consultadas como son bibliográficas, hemerográficas, documentos, fuentes electrónicas, foros y conferencias.

1. GÉNESIS DE LA SEGURIDAD COLECTIVA CONTINENTAL

1.1 De la Seguridad Nacional a la Seguridad Colectiva Continental

La cuestión de la seguridad ha sido un tema de gran controversia e importancia en el transcurso de la historia tanto a nivel nacional, continental como mundial, dado el estrecho vínculo que hay entre ésta y la responsabilidad del Estado por preservar su soberanía, su integridad territorial, su estabilidad económica, política y social, en resumidas cuentas, por preservar su supervivencia ante un escenario mundial anárquico.

Con el tiempo, dadas las complejidades del sistema internacional y la potencialidad de las amenazas a la seguridad, se evidencia que éstas han superado las capacidades individuales de los Estados para salvaguardar su propia sobrevivencia. De esta realidad surge la propuesta de sumar recursos, esfuerzos y decisiones para la creación de mecanismos de seguridad que preserven los intereses de los Estados y a su vez superen el poder del enemigo. Como resultado de ello encontramos el surgimiento de la *Seguridad Colectiva Continental* también conocida como *Seguridad Hemisférica* como un mecanismo de seguridad y defensa para el continente americano.

En este primer capítulo se hace referencia de la transición de la seguridad nacional a la Seguridad Colectiva, considerando conceptos básicos como: seguridad, seguridad nacional, Estado, interés nacional y amenazas, los cuales configuran el marco de la seguridad de los Estados. Por otra parte, se plantea la institucionalización de la Seguridad Colectiva Continental a través de la creación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). También, se analiza la participación de México en la configuración de la Seguridad Colectiva, tomando en cuenta su posición respecto a la creación y el desempeño del TIAR y de la Organización de Estados Americanos (OEA). Todo esto bajo el contexto histórico de la Guerra Fría. Finalmente se realizan las conclusiones.

Es preciso señalar que para efectos de esta tesis el término de *Seguridad Colectiva Continental* se entenderá de la siguiente manera: por Seguridad al hecho de estar libre de alguna amenaza o riesgo; Colectiva por estar integrada por todos los países miembros de la OEA (excepto Cuba); y Continental por el conjunto de territorios que conforman la región o bien el Continente Americano. Se hace referencia al esquema de seguridad regional planteado desde sus orígenes por Simón Bolívar hasta nuestros días, como un marco de discusión y cooperación para llevar a cabo medidas con el fin de socavar las

amenazas, preocupaciones y desafíos a los que se enfrentan tanto en lo individual como en lo colectivo los Estados americanos. Cabe señalar que en algunas partes del texto se menciona el término de Seguridad Hemisférica, nombre con el que se oficializa a la Seguridad Continental en el marco de la Guerra Fría y se institucionaliza como tal con la creación del TIAR. Sin embargo, desde nuestra perspectiva el concepto de Seguridad Hemisférica con el derrumbamiento de la URSS dejó de ser factible ya que su connotación corresponde a un contexto histórico que ha sido superado por el tiempo, el espacio, las amenazas, las preocupaciones y los desafíos que plantea el siglo XXI. Es así que en el Tercer capítulo se propone un nuevo concepto que sustituye al de Seguridad Hemisférica, con base en los debates sobre la redefinición de la misma y se considera alternativo al de Seguridad Colectiva Continental. Es menester mencionar que en esta investigación el término de seguridad regional se refiere a la Seguridad Colectiva Continental o Colectiva Multidimensional.

1.1.1. Seguridad Nacional

Para dar paso al análisis del presente apartado, partamos de la idea de que la humanidad por naturaleza es esencialmente egoísta y ambiciosa. Por lo mismo, los hombres aspiran a mantener lo que tienen y a adquirir más. El poder como las posesiones que están siempre limitadas por la propia escasez natural, inciden en que los seres humanos se encuentren generalmente bajo una situación de lucha y de competencia constante que amenaza con originar un estado de anarquía, el cual sólo bajo la fuerza del derecho puede ser controlado para la propia supervivencia humana. Es por ello que los motivos reales en los que se apoyan los hombres que sustentan el poder, llámeseles estadistas, son: el deseo de *seguridad* de las masas y el deseo de poder de sí mismos como gobernantes.

La noción de *seguridad* presenta diferentes connotaciones. Estar seguro significa estar libre de peligro, de temores, de preocupaciones, es decir, tener cierta certitud en el existir. Cuando se agrega al concepto un adjetivo se modifica su significado particularizándolo. Por ejemplo, al hablar de *seguridad pública* se tiene la idea de no temer ser víctima de algún asalto o de cualquier otro acto delictivo; otro ejemplo es la *seguridad económica* que implica no tener preocupación alguna por el bienestar económico ya sea individual o en su conjunto. Con esto queda entendido que el concepto de seguridad con adjetivo o sin él

lleva implícito el salvaguardar los intereses, la integridad y el bienestar individual o colectivo.

Es así que encontramos la denominada *seguridad nacional*, la cual surge en el contexto histórico de la posguerra, bajo la escuela de la política internacional, mejor conocida como *realismo político*. Dentro de sus fundadores más influyentes destaca Hans Morgenthau, quien con sus postulados dio fundamento y viabilidad a la corriente realista.

Existen diversas definiciones sobre seguridad nacional, entre ellas destacan por su contenido las del Dr. Sergio Aguayo y el General Gerardo C. R. Vega. El primero plantea que “una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra”.¹ Sin embargo, es más que sabido que no todos los países tienen el suficiente poder y capacidad militar como para entrar en guerra con otro u otros Estados. Dadas esas deficiencias es que han considerado tomar otras medidas, como la cooperación, el respeto al derecho internacional y la participación en los organismos internacionales para tratar de conservar su seguridad.

Por su parte, el General Vega plantea que la seguridad nacional “es la condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación. En el ámbito interno mediante acciones políticas, económicas, sociales y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país. En el ámbito internacional salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia”². Como podemos apreciar esta definición es una de las más completas debido a las siguientes cuestiones: es amplia, lo suficiente como para incluir los retos que se presentan tanto a nivel nacional como internacional a la nación mexicana; recoge la esencia de las mejores definiciones que han arrojado los diversos debates que se han suscitado en el ámbito académico y el político en México, al mencionar que la seguridad es procurada por los poderes de la federación; indica que el poder que tiene en ella el Ejecutivo se reduce, dando incidencia en ésta a los otros dos poderes de la Unión.

¹ Rockwell, C. Richard y Moss, H. Richard, “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación” en: Aguayo, Q. Sergio y Bagley, M. Bruce (coords.), *En busca de la seguridad perdida*, 2ª, Siglo XXI, México, 2002, p. 44.

² Aguayo, Q. Sergio, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional, 1946-1990”, en: *Op. Cit.*, p. 128.

La importancia del concepto de seguridad nacional se desprende de uno de sus mayores dilemas: la falta de un soberano internacional con la suficiente autoridad e imparcialidad para decidir sobre las disputas, en caso de que los intereses legítimos se hallen en conflicto. Es así como el concepto de anarquía distingue las relaciones entre Estados soberanos de las relaciones entre individuos y grupos dentro de los Estados. De acuerdo con Kenneth Waltz “un gobierno legítimo (...) tiene el monopolio del uso de la fuerza”. Legítimo en este caso significa que los agentes públicos están organizados para prevenir y contrarrestar el uso privado de la fuerza, los ciudadanos no necesitan estar preparados para defenderse, dado que las agencias públicas cumplen esa función.²

De lo anterior encontramos tres importantes componentes del concepto de seguridad nacional: 1) el Estado, representado bajo la figura del gobierno nacional, quien funge como el *agente* que proporciona seguridad a la nación o sociedad; 2) supone que la acción del Estado tiene el propósito de proteger los intereses de la nación; 3) plantea que las *amenazas* a los intereses nacionales surgen de las acciones y políticas de otros Estados que, por su lado, están actuando para proteger sus propios intereses. En este último aspecto observamos que las medidas de seguridad que tome un Estado son o pueden ser directamente proporcionales con la inseguridad de otro u otros.

Por otra parte, no podemos olvidar que la seguridad es un término cargado de ambigüedades y verdades relativas que, en principio, pueden resolverse con el filtro de la razón y la información. Por ejemplo, no basta con que alguien diga que un tema es una amenaza a la seguridad, pues tiene que demostrarlo. Y es precisamente allí donde la literatura sobre la seguridad nacional proyecta sus grandes fallas; sobran las premisas sin comprobar y las amenazas sin enemigos³.

El discurso habitual restringe la seguridad nacional como la capacidad de los Estados para defender sus fronteras de la intromisión extranjera. Sin embargo, es importante recalcar que en la actualidad los políticos argumentan que la seguridad nacional se ve amenazada por acontecimientos y condiciones que ya no están directamente vinculados con lo militar como había sido por tradición, sino que dadas las complejidades del acontecer mundial, las amenazas a la seguridad han traspasado a las habituales por lo

² Rockwell, C. Richard y Moss, H. Richard, *Op. Cit.*, p. 49.

³ Aguayo, Q. Sergio, *Op. Cit.*, p. 129.

que las medidas de seguridad a tomar han tenido que ser repensadas y no solamente definidas en términos militares.

Con respecto a México la definición de seguridad nacional tiene su origen en las nociones tradicionales de soberanía y los principios de la política exterior. Estas nociones definen al Estado mexicano desde una percepción *nacionalista*, delimitado por sus fronteras. Esto determina las estructuras de gobierno responsable de la seguridad y la defensa.⁴ Con base en la propia experiencia histórica, teniendo en cuenta las intervenciones que ha sufrido México por parte de su vecino del norte, como: la guerra de 1848, en la que se perdió más de la mitad del territorio, la ocupación del puerto de Veracruz en 1914, entre otras que no necesariamente han sido de carácter militar. Éstas han incidido en el pensamiento y el quehacer político de México tanto en el interior como en el exterior.

Por lo anterior, México no reconoce la existencia de intereses políticos, económicos o militares fuera de sus fronteras. Por lo mismo, nunca ha formulado una doctrina estratégica, ni ha trazado su propio mapa geopolítico. Además, concibe su seguridad estrictamente en términos de dichas fronteras, de sus instituciones políticas, de su cultura y de su patrimonio económico. Es decir, en términos de su soberanía.

1.1.2. El Estado como agente de seguridad

Uno de los elementos fundamentales del concepto tradicional de seguridad es el que se adjudica al Estado, por ser el responsable de proporcionarle seguridad a su sociedad. Cabe recordar que los Estados-nación surgieron en Europa como medio para organizar la actividad social y para aumentar el poder político, económico y militar del mismo.

El análisis tradicional supone que los Estados deben proporcionar seguridad a las naciones porque no existe entidad más propicia para ello. Se considera que con la ausencia del Estado las sociedades no serían capaces de actuar en defensa de su seguridad y por ello éste se convierte en proveedor de la misma. De esta última idea, es preciso señalar que el ser humano por instinto busca su protección para su supervivencia, la falta de la figura estatal no haría que la sociedad estuviese indefensa totalmente, sino más bien habría una absoluta anarquía y desorganización, de tal modo que subsistiría el

⁴ Benítez, Manaut Raúl, "La seguridad nacional en México. Los desafíos del nuevo siglo", Peace and Security in the Americas, FLACSO, Agosto de 2000, No. 22, p.2.

más apto y el más fuerte, por lo tanto, el papel del Estado es fungir como conciliador y organizador de los individuos en grupo para que convivan en paz y en armonía.

El objetivo de la acción del Estado es garantizar su propia supervivencia y seguridad. De tal forma, que la búsqueda de éstas promueva al mismo tiempo la seguridad de la sociedad⁵ o de la nación. Así pues, la seguridad supone que el Estado debería ser sinónimo de sociedad: la cuál está definida y limitada por su gobierno⁶.

El planteamiento ideal es que el Estado al asegurar su sobre vivencia está asegurando la de su sociedad, sin embargo no siempre es así en la realidad, puesto que la seguridad del ente estatal y la de la sociedad no necesariamente es la misma, ni las políticas diseñadas para la seguridad de éste son las mismas que para la seguridad de la sociedad, esto por dos circunstancias: 1) el Estado podría estar aumentando su seguridad a costa de intereses nacionales más amplios; 2) suponiendo que el Estado actúe de acuerdo con los intereses del grupo nacional dominante, los intereses de los grupos marginales de la sociedad no estarán defendidos cuando se buscan los del grupo dominante. Esto es lo que algunos economistas y teóricos de la elección racional han denominado *problemas del agente y el principal*.⁷

Los analistas han señalado las formas en que los Estados intentan manipular las políticas de seguridad y los conflictos externos en respaldo de agendas políticas internas. Un claro ejemplo lo podemos constatar con la invasión de Estados Unidos a Irak, en el que es evidente como el complejo industrial militar apoya la política y la obtención de armas, no con el fin en sí mismo de salvaguardar la seguridad nacional, como se le ha venido planteando a su sociedad, sino con el fin de beneficiar los intereses económicos de un determinado grupo en el poder. Así pues, la función del Estado está determinada por el propio sistema en que se desenvuelve, independientemente de su ideología o sistema político-económico. Todos los Estados actúan de forma semejante, tratando de mantener e incrementar su poder. Por ello se les considera actores con objetivos similares a los de los individuos, capaces de actuar racionalmente.

En este sentido, Schuman en su obra *International Politics*, afirma, que el sistema internacional, caracterizado por la ausencia de un gobierno común, cada Estado necesita

⁵ Entiéndase por sociedad la mayor cantidad posible de personas que comparten un medio físico y una identidad cultural e interactúan con patrones establecidos.

⁶ Rockwell, C. Richard y Moss, H. Richard, *Op. Cit.*, p. 46.

⁷ *Idem.*, p. 47.

buscar su seguridad con base en su propio poder y considerando con alarma el poder de sus vecinos.⁸

1.1.3. El interés nacional

Otro de los elementos importantes que dan sustento al concepto de seguridad nacional es *el interés nacional*, el cual se ve protegido por el Estado. De acuerdo con esto, cada uno de ellos es el juez final de sus propios intereses y actos, lo que constituye conflictos en las decisiones sobre cuál es el interés que los mueve para llevar a cabo determinadas políticas que proporcionen los medios para proteger tales intereses.

Para efectos de la presente investigación se entiende por *interés nacional* la suma de los deseos, los gustos, las preferencias e incluso los caprichos de una nación. Por tanto, el interés pasa a ser la esencia de la política, ya que no se altera ni en el tiempo ni en el espacio. No obstante, la clase de interés que determina las acciones políticas en un periodo particular de la historia, depende del contexto político dentro del cual se formula la política exterior. Partiendo de esta idea generalizada damos paso al análisis de la aplicación de este concepto en nuestro estudio.

Es sabido que en el marco internacional son frecuentes los conflictos sobre lo que constituye los intereses nacionales. Sin embargo existe un consenso en el que la mayoría de los gobiernos e incluso analistas están de acuerdo en que la integridad territorial y la soberanía son los intereses nacionales por los que insistentemente vela el Estado, ello se puede observar en la Carta de las Naciones Unidas.⁹

Haciendo un recuento histórico sobre el origen del interés nacional tal como lo conocemos, es menester mencionar que en la década de los cincuenta del siglo XX se dieron en Estados Unidos diversos intentos para desarrollar un estándar objetivo de intereses nacionales. El más notable fue propuesto por Hans Morgenthau, basado en el concepto del poder¹⁰ nacional. Para este autor, la motivación universal que los Estados tienen por el poder llevaba a que los políticos definieran los intereses de sus Estados en

⁸ Arenal, Celestino, *Introducción a las relaciones internacionales*, 3ª, Tecnos, Madrid, 2000, p. 129.

⁹ Carta de las Naciones Unidas, ONU, en: www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm.

¹⁰ El *poder* es la clave de la concepción realista. Dado lo anárquico del sistema internacional, la tendencia natural del Estado es adquirir el mayor poder posible, ya que lo que éste puede hacer en la política internacional depende del poder que posee. Pero qué entendemos por *poder*, se considera que es el dominio del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres. También es concebido como una inclinación psicológica entre aquellos que lo ejercen y aquellos sobre los cuales es ejercido. Véase: Celestino del Arenal, *Op. Cit.*, pp. 135-136.

términos de poder. Se argumentaba que el poder a la disposición de un Estado con relación al de otros era mediable y en consecuencia, era la única base racional para formular la política exterior de éste.¹¹

Es así que para Morgenthau, *el interés nacional* es concebido como el objetivo supremo, intangible y sagrado que guía la lucha por el poder, convirtiéndose en la esencia de la política. En un mundo en que todos los Estados luchan por el poder, el interés nacional puede identificarse con la supervivencia del Estado, es decir, la protección de su identidad física, política y cultural, contra los ataques de otros Estados. Una vez asegurada dicha supervivencia el Estado puede perseguir intereses de menor rango.

De acuerdo con Donald E. Nuecheterlein son cuatro los intereses de una nación: 1) la defensa frente a las amenazas de violencia física; 2) el mejoramiento del bienestar económico; 3) el mantenimiento de un orden mundial, en el que pueda sentirse segura y el comercio pueda funcionar pacíficamente; 4) la protección y el fomento de un conjunto de valores que sus ciudadanos compartan y consideren universalmente válidos. Es así que los Estados se convierten en los agentes de las sociedades para la consecución de tales intereses.¹²

En consecuencia la noción de *interés nacional*, viene definida en términos de poder, visto éste no sólo como un fin en sí mismo, sino como un medio para lograr otros fines. Identificándose así, con la seguridad del Estado que se debe salvaguardar. Por tanto, cada Estado tiene un interés nacional por cual velar.

1.1.4. El origen de las amenazas

El *dilema de la seguridad* parece haber tomado una conformación novedosa, ya que las amenazas surgen, no de acciones político-militares tradicionales, sino de poderosas fuerzas que rebasan la capacidad de control de cualquier Estado. Esto plantea serios problemas analíticos para la teoría tradicional y para la formulación de una política que las combata.¹³

Pero a todo esto ¿qué se entiende por amenaza? La amenaza es la intimidación de un mal futuro, dependiente de la voluntad del que intimida, con la intención de producir temor

¹¹ Rockwell, C. Richard y Moss, H. Richard, *Op. Cit.*, p. 50.

¹² Cfr., *Ídem.*, p. 51.

¹³ Cfr., *Ídem.*, p. 56.

en la persona intimidada, su fin concreto es el de producir temor.¹⁴ En este sentido, viene a ser la contraparte de la seguridad, ya que la amenaza refiere la idea de peligro y de incertidumbre. Es por ello que forma parte de los aspectos esenciales que identifican el concepto de seguridad nacional, pues al tener bien definidos los tipos y orígenes de las amenazas a los intereses nacionales de los Estados se pueden tomar las medidas más adecuadas para poder erradicarlas.

Tradicionalmente se considera que las acciones de otros Estados que, al velar por sus propios intereses, se convierten en la fuente de amenaza más probable para otros, a esto se le llama el *dilema de la seguridad*. Dada la anarquía internacional en que vivimos los Estados deben estar preparados para actuar unilateralmente en la medida de sus intereses y capacidades para defenderse. Sin embargo, como último recurso, debe reservarse el derecho de recurrir a la fuerza, ya que la seguridad de cada Estado depende del comportamiento de los demás.

De acuerdo con lo anterior no se da por sentado que los Estados sean necesariamente agresivos, que las guerras ocurran como resultado de la codicia humana o de una búsqueda innata de poder, más bien se plantea que la misma estructura del sistema internacional obliga a los Estados a velar por sus intereses y a protegerse de las posibles acciones de otros Estados, independientemente de su buena o mala intención, lo que los podría perjudicar. Es así entonces, que el análisis de la seguridad nacional se concentra en los preparativos militares o en acciones relacionadas con otros ámbitos para salvaguardar la existencia del ente estatal, aun cuando no se presente una amenaza directa de agresión.

Dado que la seguridad es la base de la existencia y prerrequisito para el logro de otras metas, los estadistas deben ser muy sensibles a las acciones de seguridad de otros. Por lo tanto, el dilema de la seguridad “implica que los estadistas no pueden arriesgarse a no reaccionar ante las acciones de seguridad de otros Estados, pero cuando lo hacen, pueden crear circunstancias que los dejen peor de lo que estaban (...) Debido a los efectos de dicho dilema, los esfuerzos de los estadistas de proteger a sus nacionales pueden provocar tensiones graves y hasta la guerra, aun cuando las partes deseen

¹⁴ *Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana*, ESPASA-CALPE, Madrid, Tomo V, 1994, pp. 98-100.

sinceramente la paz”.¹⁵ Entonces dicho esto, podemos decir que las medidas de seguridad tomadas por otros Estados pueden ser amenazas directa o indirectamente para nuestra nación.

Sin embargo, en la actualidad se ha admitido que las amenazas a la seguridad nacional ya no se generan en acciones meramente militares, como lo habían sido tradicionalmente, sino que trascienden a otros ámbitos como los económicos, políticos, sociales, ambientales, entre otros. Como muestra de ello encontramos que los Estados pueden subvertir la seguridad de un Estado mediante intervenciones no militares, como el espionaje e incluso la guerra económica. En el siguiente capítulo abundaremos con mayor profundidad el tema de las amenazas tanto las tradicionales como las denominadas *nuevas o emergentes*.

1.1.5. Seguridad Colectiva Continental

La seguridad de un Estado es responsabilidad del mismo y es sumamente importante para que éste conserve su soberanía, su integridad territorial y su estabilidad económica, política y social. No obstante, con el tiempo y de acuerdo con el contexto internacional, la seguridad nacional empezó a tomar ciertos matices debido a que sus elementos constitutivos se volvieron insuficientes ante las nuevas realidades, por lo que el Estado optó por crear un marco denominado *Seguridad Colectiva*, para actuar de manera conjunta con otros países con el fin de brindarse seguridad mutua.

Es así que la Seguridad Colectiva se puede considerar un tema recurrente en las preocupaciones de los gobiernos de nuestro continente toda vez que esporádicamente se plantea, a partir de la percepción de determinadas amenazas a la paz y a la estabilidad que deterioran las condiciones elementales de cada comunidad nacional para alcanzar la realización de sus ideales.

La preocupación o el interés de los gobiernos de las repúblicas americanas por instituir un sistema de seguridad que comprendiera a todo el continente se manifestó por primera vez en el año de 1826 a iniciativa de Simón Bolívar, durante el Congreso de Panamá. Periodo en que se percibió como principal amenaza, el intento de las potencias europeas por reconquistar los países americanos recién independizados.

¹⁵ Richard y Moss, H. Richard, *Op. Cit.*, p. 52.

A lo anterior Gordon Connell menciona: la primera de las conferencias hispanoamericanas fue la más importante, ya que ocupa un lugar significativo en la historia del internacionalismo en el continente americano. Se trata del famoso Congreso de Panamá celebrado del 22 de junio al 15 de julio de 1826. Los demás fueron: el Primer Congreso de Lima (11 de diciembre de 1847-1 de marzo de 1848); el Congreso Continental, celebrado en Santiago de Chile (septiembre de 1856); y el Segundo Congreso de Lima (14 de noviembre de 1864-13 de marzo de 1865). Tales conferencias tuvieron diversas características importantes, entre ellas: 1) los esfuerzos de los países participantes para unirse frente a amenazas externas a su independencia. Amenazas provenientes, principalmente de las potencias europeas; 2) el temor a los Estados Unidos dadas sus tendencias expansionistas, manifestadas en la guerra contra México; 3) la incapacidad de los países americanos para oponerse en conjunto ante las amenazas externas de agresión, a esto se agrega la incapacidad de crear un mecanismo para solucionar las disputas entre ellos mismos. Esta tarea fue complicada, ya que al ir desapareciendo las amenazas externas, el nacionalismo demostró ser una fuerza mucho más potente que la colectividad. El dilema al que se enfrentaron los países latinoamericanos en esa época fue: si los Estados Unidos eran lo suficientemente fuertes para hacer valer la Doctrina Monroe, ese poder podría representar una amenaza a su independencia, en tanto que si demostraba ser débil, se verían amenazados por Europa.¹⁶

Lo anterior se puede considerar como el primer intento de creación de un mecanismo de defensa continental. No obstante, la Seguridad Colectiva cobra vigencia en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, la cual se caracterizó por el dominio de las potencias del Eje (Alemania, Italia y Japón) en Europa y por el terreno que este Eje estaba ganando a través del comercio y la propaganda en América Latina. Por ello, el presidente estadounidense Franklin Roosevelt tuvo la iniciativa de llevar a cabo la Octava Conferencia Interamericana en Lima en 1938, de la que resultó *la Declaración de Lima de 1938*, la cual menciona en uno de sus párrafos:

“...en caso de que la paz, la seguridad o integridad territorial de cualquiera de las Repúblicas Americanas se vean amenazadas por actos de cualquier naturaleza que puedan menoscabarlas, proclamarán su interés común y su determinación de hacer efectiva su solidaridad, coordinando sus respectivas voluntades soberanas mediante el procedimiento de consulta que establecen los

¹⁶ Cfr. Gordon, Connell Smith, *El Sistema Interamericano*, FCE, México, 1982, pp. 58-59.

convenios y las declaraciones de las Conferencias Interamericanas (...) Los gobiernos de las Repúblicas Americanas actuarán independientemente de su capacidad individual, reconociéndose ampliamente su igualdad jurídica como Estados soberanos”.¹⁷

Es claro que la Declaración considera la solidaridad de los países del continente contra la intervención o amenaza externa. No obstante, dicho documento se encontró con renuencias por parte de los países latinoamericanos porque consideraban que los Estados Unidos sólo estaban velando por sus intereses y su seguridad, sin tomar en cuenta el alejamiento político y económico que habían tenido hacia América Latina. A pesar de las diferencias encontradas, la potencia se mantuvo constante en pro de la democracia, además de valerse de sus capacidades económicas, políticas y militares.

Lo anterior quedó de manifiesto durante la posguerra a finales de los años cuarenta en la denominada Guerra Fría, que se caracterizó por la confrontación y el antagonismo de dos sistemas políticos, económicos, sociales, pero principalmente ideológicos diferentes; encabezados, por el lado Occidental, Estados Unidos (capitalismo) y por la parte del Este, la Unión Soviética (comunismo).

La seguridad durante dicha época estuvo determinada por un conflicto altamente militarizado, donde el mundo del espionaje y la inteligencia eran el arma principal para defenderse de lo que se percibía como una posibilidad real de aniquilación de las partes, ya sea por armas de destrucción masiva enviadas por el enemigo o por la primacía de una ideología sobre otra. La prioridad para ambas era mantener la supremacía militar e ideológica sobre el enemigo. La rivalidad fue intensa, la posibilidad de la guerra real y las preocupaciones político-militares dominaban la agenda de seguridad. Se puede decir que era un mundo de *suma cero*: mientras más ganaba uno, más perdía el otro. Esto ocasionó un enfrentamiento de las superpotencias en donde el resto del mundo fue su campo de batalla, lo que resultó en la creación de zonas de influencia, entre ellas una de las más importantes para la seguridad de Estados Unidos, América Latina. Por lo que, ante la amenaza comunista en la región, el gobierno estadounidense alentó a los gobiernos de América sobre el peligro en que se encontraba la seguridad del continente, debido a la eventualidad de un ataque armado proveniente del bloque socialista con fines de un posicionamiento estratégico frente a su rival. Y como veremos posteriormente, no sólo alentó, sino que además promovió la creación de un mecanismo colectivo de defensa que

¹⁷ *Ídem.*, p. 134.

años más tarde se formalizaría en lo que bajo las siglas de TIAR dio nacimiento al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, mecanismo de respuesta conjunta e inmediata de todos los países miembros ante la agresión armada a uno de ellos. De esto se desprende que el Tratado de Río constituyera un pacto de defensa continental dirigido en contra de una amenaza específica: *el comunismo soviético o bien la Unión Soviética*.

1.2 La institucionalización de la Seguridad Colectiva Continental: TIAR

En este apartado se examina el instrumento jurídico creado después de la Segunda Guerra Mundial, el cual da el marco para la operatividad de lo que denominamos Seguridad Colectiva Continental. Este mecanismo de defensa colectiva es el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Continentales en Petrópolis, Río de Janeiro, Brasil el 2 de septiembre de 1947.

El TIAR o Tratado de Río, denominado así por el lugar en que fue suscrito, es un mecanismo de defensa para la Seguridad Colectiva Continental. El cual plantea que un ataque armado a uno de sus miembros debe ser considerado como un ataque a todos ellos. Asimismo, plantea una serie de medidas para responder a las agresiones que no se consideran ataques armados, tanto en conflictos extracontinentales como continentales, o cualquier otra situación que pueda poner el peligro la paz americana.¹⁸

Durante la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, reunida en la Ciudad de México en marzo de 1945, se recomendó la celebración de un tratado destinado a prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países de América. Dicho tratado se refería a lo que posteriormente se conocería como TIAR en el que descansaba la obligación de mutua ayuda y de defensa común. Quedó estipulado que tal instrumento estaría íntimamente ligado a ideales democráticos, a la voluntad de cooperación y al propósito de mantener la paz continental.

Es preciso mencionar que antes de ser firmado el Tratado de Río se consideraron dos problemas de gran trascendencia, debido a la interpretación de cada uno de los países miembros. De entrada, se planteó si las obligaciones que se habían contraído y los

¹⁸ Entiéndase por paz americana, la paz continental, teniendo en cuenta el nombre del continente americano, por ende en esta investigación el calificativo de americano no es exclusivo para referirse al gentilicio de los ciudadanos estadounidenses, sino que refiere a todo país que forma parte de dicho continente.

procedimientos a adoptarse en caso de un ataque armado habían de diferenciarse de actos o amenazas de agresión; y si se distinguiría entre las agresiones cometidas por un Estado no americano contra alguno que lo fuera y las agresiones de un Estado americano a otro americano.

El problema de la distinción entre ataque armado y otras formas de agresión resultó trascendental debido a lo establecido en el artículo 51 y el capítulo VIII en la Carta de Naciones Unidas, lo cual citamos enseguida:

Artículo 51. Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inminente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Mientras tanto en el capítulo VIII se plantea:

Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. (...) dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad (...) El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad (...) El Consejo de Seguridad utilizará dichos organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad salvo que contra Estados enemigos [El término "Estados enemigos" se aplica a todo Estado que durante la segunda guerra mundial haya sido enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta] se tomen las medidas necesarias hasta que a solicitud de los gobiernos interesados quede a cargo de la Organización la responsabilidad de prevenir nuevas agresiones de parte de aquellos Estados (...) Se deberá mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las

actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.¹⁹

De acuerdo con lo anterior el TIAR presenta una dualidad, pues por un lado, constituye un instrumento que establece la legítima defensa individual o colectiva contra ataques armados, de acuerdo con el artículo 51, pero por otro lado, plantea un arreglo regional, de acuerdo con el capítulo VIII que refiere otros actos o amenazas de agresión. Sin embargo, no hay que olvidar que el artículo 51 es la base jurídica fundamental del TIAR y que no hace referencia alguna al Capítulo VIII ni al hecho de ser un acuerdo regional. Tal omisión trascendió en vista de que la amenaza de agresión sería indirecta.

Gordon Connell menciona al respecto: “el problema de diferenciar entre agresiones que se originaran en el continente y las que provinieran del exterior, despertó una fuerte discusión. Un cierto número de Estados estaban a favor de medidas de defensa inmediatas para enfrentarse a agresiones del exterior del hemisferio y una fórmula que pusiera de relieve el arreglo pacífico en caso de agresión de un Estado americano. Pero una mayoría encabezada por los Estados Unidos, apoyaba un solo procedimiento, de manera que las medidas a adoptarse dependieran en principio de si había ocurrido o no una agresión armada (y dónde), y no de la fuente de agresión. Sin embargo se tomarían medidas especiales de pacificación, en caso de que el conflicto surgiese entre Estados americanos”.²⁰

El TIAR está constituido por un preámbulo y veintiséis artículos, de los cuales analizamos los más importantes para nuestro estudio.

En el artículo 1º los signatarios condenan formalmente la guerra y se comprometen, en sus relaciones internacionales, a no emplear la fuerza ni la amenaza de ella, sino de acuerdo con lo estipulado en la Carta de las Naciones Unidas o en el Tratado. En el segundo artículo, se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellos a los métodos de solución pacífica y a tratar de resolverla entre sí, es decir, que la ropa sucia se lava en casa. No obstante, si la situación rebasara los métodos interamericanos de solución de controversias, entonces se deberán apoyar en los mecanismos de Naciones Unidas, dígase la Asamblea General o bien el Consejo de Seguridad. El artículo 3º establece que un ataque armado por parte de cualquier Estado (extracontinental) contra

¹⁹ Carta de las Naciones Unidas, *Op. Cit.*

²⁰ Gordon, Connell Smith, *Op. Cit.*, p. 229.

un Estado americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados del continente, y en consecuencia, cada una de las Partes se compromete a hacer frente al ataque en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Como podemos apreciar en este primer párrafo del artículo se hace referencia a la célebre insignia de los Tres mosqueteros: “todos para uno y uno para todos”. También menciona que a petición del Estado(s) agredido(s) la solidaridad continental se llevará a cabo, pero de manera individual, es decir, que cada Estado decidirá en qué forma brindará su apoyo al Estado afectado y posteriormente el Órgano de Consulta definirá las medidas a adoptar de manera colectiva. En el tercer párrafo, estipula que este artículo tendrá aplicación en caso de un ataque armado que se efectúe dentro de la región descrita en el Artículo 4º y cuando el ataque se efectúe fuera de dichas áreas se aplicará lo estipulado en el Artículo 6º. Por último, plantea que el artículo surtirá efecto siempre y cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, no haya tomado cartas en el asunto, en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Por su parte el artículo 4º define los límites de la región o Zona de Seguridad²¹. Esta se extiende desde el Polo Norte hasta el Polo Sur, incluye a Canadá, las colonias europeas del hemisferio occidental y Groenlandia. Comprende una amplia extensión de los océanos Atlántico y Pacífico. El artículo 5º establece que las Partes Contratantes del TIAR deberán mandar de forma inmediata al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con base en los artículos 51 y 54 de las Naciones Unidas un informe en el que se describan las actividades efectuadas para mantener la paz y seguridad interamericanas. Por otro lado, el artículo 6º refiere que si la integridad territorial, la soberanía o bien la independencia política de cualquier Estado americano se viese afectada por una agresión que no fuese un ataque armado, dígase algún conflicto extra o intra continental u otra situación que pudiese poner en peligro la paz interamericana, el Órgano de Consulta se reunirá inmediatamente para tomar las decisiones pertinentes en apoyo al Estado(s) agredido(s) a fin de restablecer la paz continental. El artículo 7º establece que en caso de conflicto entre dos o más Estados americanos, con base en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, las Partes Contratantes deberán reunirse para tomar las medidas pacificadoras pertinentes para

²¹ Fue propuesta por la Delegación Mexicana, lo cual veremos más adelante.

cesar las hostilidades. El rechazo a dichas medidas determinará al agresor y la aplicación de las medidas que se acuerden en la reunión de consulta.

El artículo 8º establece las siguientes medidas de castigo para los Estados agresores: el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y el empleo de la fuerza armada. Por último, el artículo 20 estipula las decisiones que exigen la aplicación de las medidas mencionadas en el Artículo 8º, las cuales serán obligatorias para todos los Estados signatarios del presente Tratado que lo hayan ratificado, con la excepción de que ningún Estado estará obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento. En este sentido, la excepción a la regla de la obligatoriedad de las decisiones de la Consulta, que comprende y se aplica a las medidas militares de todo género, fue al igual que la proposición de la Zona de Seguridad, iniciativa de la delegación Mexicana.

El TIAR entró en vigor de forma indefinida el 3 de diciembre de 1948, dejando la posibilidad de ser denunciado por cualquier signatario con un aviso previo de dos años.

El Tratado de Río ha sido invocado alrededor de veinte ocasiones. Estas invocaciones surgieron por los casos de: Guatemala, 1954; Cuba, 1962; República Dominicana, 1965; la guerra entre Honduras y el Salvador, 1969; la crisis de las Malvinas, 1982, la cual fue el parteaguas para la deslegitimación del Tratado; la crisis de Centroamérica en los años ochenta; y finalmente, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Sin embargo, nunca fue puesto en acción, dada la complejidad de la rivalidad entre las dos superpotencias del momento y la política de contención que marcó la época.

La Guerra de las Malvinas de 1982, fue un conflicto armado entre la Argentina y el Reino Unido (RU) por la soberanía de las Islas Malvinas, ocupadas desde 1883 por el RU. Argentina reclamó dichas Islas como su propiedad, teniendo como argumento la ubicación geográfica. La falta de acuerdos y la insistencia de ambas partes por el derecho a ese territorio los condujo a la guerra que lleva el nombre de su causa. Por tal razón, los países americanos invocaron al TIAR, sin embargo no contaban con que la posición de Estados Unidos, miembro tanto del Tratado de Río como de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en quien tenían sus esperanzas puestas, fuera a darles la espalda y de esa forma diera prioridad a su alianza militar europea, la OTAN. El argumento de

Estados Unidos para que no surtiera efecto el TIAR, fue que no se trataba de una agresión extracontinental, puesto que Argentina había iniciado el conflicto al invadir dichas Islas. Fue así que el Tratado de Río perdió legitimidad.

Con respecto a su última invocación, tras los atentados del 11 de septiembre, en términos estrictamente jurídicos, el TIAR no aplica, dado que como bien dice su artículo 3º: “en caso de un ataque armado por parte de cualquier Estado extracontinental contra un Estado americano, se considerará un ataque contra toda América”. Sin embargo, el terrorismo no está contemplado ni en las amenazas ni en las medidas de respuesta de este instrumento jurídico.

Como bien es sabido, el terrorismo en sí mismo no es un Estado, es un ente sin rostro que pone en peligro no sólo a los gobiernos, sino principalmente a la sociedad con fines políticos y económicos. Por tanto, desde nuestro punto de vista, los ataques terroristas del 11 de septiembre invitaron a la solidaridad americana e internacional, dada la magnitud de la tragedia que sufrió la población estadounidense. Así pues, el apoyo vino a ser moral, más que de invocación al TIAR, dado que no había un enemigo definido a quien juzgar tanto en una Reunión de Consulta como en el Consejo de Seguridad. Por lo que sólo se tomaron las medidas pertinentes para tratar de desenmascarar y combatir al enemigo latente, lo cual hasta la fecha sigue en pie.

1.3 La participación de México en la configuración de la Seguridad Colectiva Continental

El presente apartado se subdivide en tres secciones. En la primera, se describe la actitud mexicana ante el contexto de la Guerra Fría; en la segunda, se analiza la participación de México en la configuración de la Seguridad Colectiva, como es el caso del TIAR y la OEA; y finalmente, se da un bosquejo de la economía mexicana, la cual, en nuestra opinión, le dio cierta independencia a nuestro país en la toma de decisiones hacia el exterior durante el contexto histórico de análisis.

Durante la Guerra Fría, la actitud mexicana se expresó, principalmente, a través de dos de sus principios de política exterior: la solución pacífica de controversias y la no intervención. Asimismo, mantuvo un estrecho apego al derecho internacional y a la Organización de Naciones Unidas como los medios más adecuados para la solución de los conflictos internacionales. Todo ello con base en su experiencia histórica.

Por otra parte, es sabido que América Latina durante la Guerra Fría, fue una de las zonas de influencia más importantes para la seguridad nacional de Estados Unidos. Fue así que la región en su conjunto apoyó incondicionalmente, subordinando su política exterior a la del coloso del norte; respaldándolo con su voto ante los organismos internacionales; legitimando las acciones policíacas de dicha potencia, en el aspecto de cooperación material, la cual fue más simbólica que real; apoyando moralmente al mostrar consecutivamente su solidaridad en cuestiones ideológicas; y finalmente, el apoyo más importante estuvo dirigido hacia los asuntos políticos de carácter interno de los países latinoamericanos a fin de evitar que se sentaran raíces de la ideología soviética.

A manera de ejemplo citamos los siguientes casos: En 1951, en plena guerra de Corea, los Estados Unidos decidieron firmar una serie de acuerdos militares (MAP) en forma bilateral con cada uno de los países de América Latina –excepto México que declinó la invitación–. Tales acuerdos implicaron el envío, por parte de EEUU, de misiones militares para labores de asesoramiento y entrenamiento, así como el otorgamiento de ayuda militar en forma de donativos y préstamo de armamento. Los MAP comenzaron en 1952, no obstante para 1967 todos los países latinoamericanos hospedaban misiones y recibían ayuda militar de los Estados Unidos, con excepción de Cuba, México y Haití. Durante ese periodo la ayuda militar hacia Latinoamérica ocupó un 99.8%, el resto 0.2% estuvo destinado para México. Colombia cooperó con regimiento de infantería; Argentina y República Dominicana participaron con destacamentos navales en el bloqueo de Cuba durante *la crisis de los proyectiles*.²²

Con la llegada del régimen socialista a Cuba, Latinoamérica se constituyó en la base de *la Pax Americana* dentro de sus propios países, es decir, se convirtieron en los gestores de los intereses norteamericanos aun dentro de sus propios territorios. Su política exterior se vio supeditada junto con la política interna hacia los intereses de Estados Unidos.²³ Por ello, América Latina fungió durante la Guerra Fría como la más fiel de los aliados del hegemon norteamericano.

Por su parte, México no fue ajeno a dicha influencia, sin embargo no se puede negar, que después de la crisis de los misiles en Cuba, fue una gran excepción a la regla que posteriormente siguieron los demás países latinos.

²² Ojeda, Mario, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, 2ª, COLMEX, México, 1984, p. 57.

²³ *Idem.*, p. 42.

Aunque nuestro país no pudo escapar a las presiones que planteó Estados Unidos junto con Latinoamérica, lo que limitó su margen de maniobra en el ámbito internacional, pudo mantener una política exterior estable apegada a sus principios y al derecho internacional. En este sentido, la posición mexicana se caracterizó por seguir sus propias interpretaciones. Teniendo en consideración que en el transcurso de la historia ha sido el país que más intervenciones norteamericanas ha sufrido. Esto explica que haya visto a las instituciones internacionales como el instrumento más viable para limitar a su vecino del norte en el ejercicio de su poder a través de la aplicación estricta del principio de la no intervención.

No obstante, durante este escenario de guerra México ayudó a Estados Unidos de forma inercial: con su estabilidad y con acuerdos específicos, relacionados con la frontera como la migración. Cabe mencionar que el gobierno mexicano, si bien fue producto de una revolución popular, se alejó de la posibilidad de ser *socialista* o de involucrarse con el nuevo enemigo comunista. El nacionalismo mexicano fue moderado en términos geopolíticos y delimitado por sus fronteras. No obstante, el gobierno siguió teniendo la misma concepción nacionalista de la soberanía nacional y los principios de política exterior, cuya defensa era enérgica. Se exigía la no intervención en los asuntos internos de los Estados, principalmente por protección a la propia nación. Esta política marcó una notable disidencia con la proyección hemisférica de Estados Unidos.²⁴

Teniendo en cuenta lo anterior podemos citar algunos ejemplos en los que la actitud mexicana fue determinante independientemente de las decisiones y acciones de su vecino del norte. Tales casos son: el veto de México para la creación de un consejo permanente de defensa; el no participar en los MAP; la no participación en las misiones de defensa en el continente; el abstenerse de enviar ayuda a Vietnam, así como el hecho de reprobar dicha guerra. En este último aspecto, la posición de México fue:

“el gobierno mexicano está hondamente preocupado por el conflicto de Vietnam que, sin duda, ha creado el peligro más grave para la paz mundial desde la guerra de Corea en 1950 (...) México... está pronto a brindar su apoyo moral a cualquier fórmula viable para que las partes directamente involucradas, y aquellas cuya participación podría convertirlo en una confrontación catastrófica para la humanidad, inicien cuanto antes negociaciones que permitan la cesación de

²⁴ Benítez, Manaut Raúl, *Op. Cit.*, p. 3.

esta guerra cuya principal víctima es el pueblo vietnamita, que lleva años derramando su sangre".²⁵

Por tales motivos México fue uno de los países que en los organismos interamericanos mantuvo independencia política, apego total al derecho y renuencia a la militarización así como a las medidas (uso de la fuerza e intervención) adoptadas por los Estados Unidos ante situaciones como: Guatemala en 1954; la expulsión de Cuba, 1962²⁶; el envío de fuerzas interamericanas de paz a República Dominicana, 1965; resoluciones hacia la crisis Centroamericana, durante los años ochenta, entre otros. Además de mantener firme su postura respecto a considerar a las Naciones Unidas como el medio más efectivo para la búsqueda de la solución pacífica de las controversias y no así a la OEA, debido al liderazgo y determinación que en esta última tienen los Estados Unidos.

En la denominada crisis de los misiles de octubre de 1962, cuando los EUA sintieron muy cerca la presencia de la Unión Soviética, presionaron con fuerza inusitada a los países latinoamericanos, el Consejo de la OEA aprobó por unanimidad una resolución apoyando medidas que asegurarán el retiro de los proyectiles soviéticos de Cuba, incluyendo el uso de la fuerza armada. La delegación mexicana, conjuntamente con las de Brasil y Bolivia, introdujo una reserva en el sentido de que ello no debía tomarse como justificación para un ataque armado en contra de Cuba.²⁷

Sin embargo, México tuvo un cambio sustancial en su posición para aquel momento, pues aprobó el bloqueo de la isla, cuyo gobierno en un acto de soberanía, había acordado con el soviético la instalación de proyectiles en su territorio. No obstante, es importante advertir que políticamente México, Brasil y Bolivia agrietaron el frente hemisférico, porque si bien aprobaron con su voto el bloqueo naval a la isla, por otra parte, se oponían a que esto fuera usado como pretexto para invadirla.²⁸ En otras palabras, dicho voto significó que los tres países se oponían a que Cuba se convirtiera en una base militar soviética, a sabiendas del antagonismo que tenía dicha potencia con los Estados Unidos, pero al mismo tiempo se oponían a que ese hecho fuera tomado como pretexto

²⁵ Citado en: Ojeda, Mario, *Op. Cit.*, p. 60.

²⁶ El 12 de noviembre de 1970, el gobierno socialista de Chile de Salvador Allende, anunció el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba. A partir de 1972, otros países latinoamericanos siguieron sus pasos, pero entre 1964 y 1970, México fue el único país de la región que mantuvo relaciones diplomáticas con Cuba. Citado en Ojeda, Mario, *Op. Cit.*, p. 43.

²⁷ *Ídem.*, p. 46.

²⁸ *Ídem.*, p. 47.

por parte del coloso del norte para intervenir en los asuntos internos de una república americana.

Esta situación vino a demostrar los límites que a la política exterior mexicana le marcaban sus compromisos de alineamiento en la Guerra Fría, sobre todo en un momento en que la crisis se tornaba de dimensiones globales, pues ésta expresaba en realidad una confrontación entre las dos superpotencias que rebasaba el sistema interamericano.²⁹

Por otra parte, no podemos dejar de mencionar el caso dominicano, el cual destaca por el cambio de postura de nuestro país. La situación se generó en la VI Reunión de Consulta, en la que se condenó al gobierno de Trujillo por parte de los Estados Unidos. México se apartó de su línea no intervencionista, votando a favor de las sanciones planteadas en dicha reunión porque no consideraba que se estuvieran inmiscuyendo en los asuntos internos de ese país. Cabe mencionar que tales sanciones fueron las primeras en imponerse a un Estado americano miembro de la OEA. Éstas consistieron en el rompimiento de relaciones diplomáticas y comerciales, que para la República Dominicana significaron, la cancelación de su cuota de exportación de azúcar a los Estados Unidos.³⁰

No cabe duda que ante los casos ya mencionados México se jactó de aplicar sus criterios con base en sus propias interpretaciones bajo la línea de su política exterior y el derecho internacional. El ejemplo de ello fue Cuba, en el que también mostró la excepción a la regla al votar a favor del bloqueo de la isla.

1.3.1. La posición de México frente al TIAR

Como lo hemos constatado en este estudio, la política exterior mexicana se mantuvo al margen en su renuencia a la militarización del sistema interamericano. Pues si bien es sabido que México firmó el Tratado de Río, catalogado como el primer pacto de la Guerra Fría que institucionalizó a la *Seguridad Colectiva Continental*, también es cierto que la cancillería mexicana no vio en él una alianza militar. Como se menciona en la siguiente cita:

“No es una alianza bélica lo que venimos a sancionar sino una asociación jurídica de naciones, libres y soberanas en sus designios. Unidas para la defensa legítima de sus territorios y sus derechos, nuestras Repúblicas no utilizarán esa unión para amenazar a nadie ni consentirán que

²⁹ Cfr., *Ídem.*, p. 48.

³⁰ *Ídem.*, p. 49.

su solidaridad se interprete, en ningún momento, como si fuera el lastre de un peso anónimo de la balanza política de la historia”.³¹

México sostenía que la defensa conjunta era un compromiso de alta solemnidad, en el que los países miembros debían ayudarse unos a otros constantemente, para reforzar la capacidad defensiva del continente. Asimismo planteaba que la pobreza, el hambre, la ignorancia y la enfermedad eran los principales adversarios para la seguridad del continente y que mientras no se luchara contra ellos con la misma unidad e intensidad que con la que se salvaguardaba la seguridad continental, no podrían cantar victoria sobre la solución de los problemas reales que aquejaban a la región.

Es así que México estimó como uno de los más profundos anhelos del continente incrementar la cooperación económica de todos los países, a fin de que resultara colectivamente fuerte para su producción y el aprovechamiento equitativo de sus recursos. Evitar que el TIAR pudiera interpretarse como una alianza ofensiva de los países de América o que pudiera alegarse que esa era la finalidad del Convenio que había de suscribirse, fue la preocupación constante de la delegación de México.³² De allí nació que nuestro país fuera el único en proponer la determinación de una zona geográfica en derredor del continente Americano que viniera a definir con exactitud los fines defensivos del Tratado.

Por otro lado, la Delegación mexicana insistió y logró tener la aprobación de la tesis de que cuando un ataque armado en contra de un país americano no constituyera verdaderamente un peligro inminente para la seguridad continental ni tampoco significara un ataque al territorio del país agredido, ese ataque no debería considerarse como un caso de legítima defensa colectiva y, en consecuencia, no debía dar base a la ayuda automática e inmediata de los demás Estados americanos.

Fue así que México mantuvo con éxito, la tesis de que aun el ataque armado que pudiera sufrir un país americano por parte de otro Estado, que no tuviera lugar dentro de la zona geográfica adyacente al continente sólo daría lugar a una Consulta Interamericana con el fin de determinar: primero, si se trata de un caso de agresión, o si un Estado americano había sido el agredido y, definidas afirmativamente estas dos cuestiones de

³¹ *Ídem.*, p. 50.

³² Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): *Informe de la delegación de México a la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y Seguridad del Continente*, reunido en Petrópolis, Brasil, entre el 15 de agosto y el 2 de septiembre de 1947.

resolución previa, fijar las medidas que convengan tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente.³³

Respecto al artículo 20 del Tratado, nuestro país se reservó el derecho de abstenerse militarmente en la ayuda colectiva hacia el país agredido.

Por todo lo anterior la cancillería mexicana no consideraba al TIAR como una alianza bélica automática, puesto que el artículo 20 daba el derecho a las Partes de no participar en la acción militar común, si así era su voluntad. Con base en este artículo y su política exterior se explica la posición mexicana y su desempeño frente al TIAR.

Con el fin de la Guerra Fría, la legitimidad del Tratado de Río resultó seriamente debilitada (desde las Malvinas lo estaba) por la ausencia de una amenaza extracontinental. En el actual contexto mundial, es poco probable que ocurra un ataque de parte de un Estado de la comunidad internacional en contra de uno del continente americano y que ello conduzca a la puesta en marcha de las disposiciones del TIAR. Ante esta realidad es evidente que dicho instrumento ha sido rebasado por las circunstancias históricas. Es así que el 7 de septiembre de 2001, cuatro días antes de los atentados terroristas contra EUA, el presidente, en ese momento, Vicente Fox ante el Consejo Permanente de la OEA anunció el retiro de México del TIAR por considerarlo un instrumento obsoleto y superado por el acontecer mundial. Fue así que el 6 de octubre de 2002 se formalizó su retirada. Cabe recordar, que dados los atentados terroristas en el territorio estadounidense, el Tratado fue invocado a iniciativa de Brasil, para poner de manifiesto la respuesta de los países miembros de dicho Tratado ante los graves acontecimientos. No obstante, ello sólo demostró una vez más la obsolescencia del instrumento al no producir resultados tangibles. Esto sustenta la posición mexicana al respecto.

³³ Bassols, Narciso y Córdova, Roberto, *El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca controversias entre los Licenciados Narciso Bassols y Roberto Córdova*, Imprentas LD, México, 1947, pp. 21.

1.3.2. La posición de México frente a la OEA

La tesis mexicana respecto a la OEA se basó en la neutralidad hacia los asuntos internos, en el respeto entre las naciones, en el reconocimiento al derecho de los pueblos de elegir sus propios gobiernos, y en la búsqueda de una cooperación estrecha para erradicar los problemas económicos que enraizaban la desigualdad en el continente.

México fue el país más partidario para que la Carta de la OEA fuese un documento comprehensivo, que incorporara las normas de conducta para los Estados, los individuos y los principios de la cooperación interamericana en el terreno económico, social y cultural, así como provisiones sobre asuntos de seguridad y el arreglo pacífico de controversias. Como bien dijo en su discurso el entonces Secretario de Relaciones Exteriores Jaime Torres Bodet:

“...nuestro sistema ha fluctuado meramente de numerosos fenómenos externos (...) pierde su vigor, justamente cuando se fortalece tan pronto como la amenaza de guerra (...) el golfo separa nuestros pueblos con respecto a sus economías y potencialidades (...) no hay un balance armónico entre los ideales que nosotros sostenemos como miembros en un grupo continental y las propuestas que perseguimos como naciones que pertenecen a una comunidad mundial, en la cual se necesita atender sin demora.”³⁴

A juicio del gobierno mexicano, ese proyecto tendía a reducir al conjunto de países a un mero sistema de defensa militar, en lugar de contemplar el verdadero establecimiento de un organismo internacional regional, dado que desatendía temas tan importantes como la cooperación económica, social y cultural.

La Carta de la OEA fue suscrita en Bogotá, Colombia, en abril de 1948, constituye un organismo regional, cuyas obligaciones regionales están basadas en la Carta de las Naciones Unidas. Estableciendo cinco propósitos esenciales: afianzar la paz y la seguridad del continente; prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros; organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; y promover por medio de la acción cooperativa su desarrollo económico, social y cultural. La participación de México en la redacción de la Carta de la OEA fue: en el preámbulo, y en los capítulos I, III, IV, VI,

³⁴ Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): *Discurso del Srío. de Relaciones Exteriores, Jaime Torres Bodet*, presidente de la Delegación mexicana en la 9ª Conferencia Internacional Americana.

VIII y XI. Respecto al Tratado de Solución Pacífica se funda la tesis mexicana de que todas las controversias deben encontrar una solución jurídica.³⁵

Es preciso mencionar que en un principio México se mostró entusiasmado con la creación de dicha Organización, puesto que planteaba un marco de cooperación y de unión entre los países latinoamericanos, principalmente ante la ONU, en la cual éstos no se encontraban en plena igualdad con los Estados Unidos, debido a que dicha organización contaba con el Consejo de Seguridad, órgano encargado de tomar las medidas adecuadas para la seguridad colectiva e integrado por las grandes potencias, quienes decidían el destino de las naciones en materia de seguridad. El derecho de veto, con el que contaban las potencias permanentes en el Consejo de Seguridad, aseguraba a los EEUU la facultad de bloquear toda acción de las Naciones Unidas en el continente contraria a sus intereses. Ante esta perspectiva y sin las salvaguardas del sistema interamericano, América Latina venía quedando totalmente a merced de los EEUU. Sin embargo, con el paso del tiempo y conforme la Guerra Fría se fue desarrollando, al mismo paso la OEA se fue haciendo sumisa a los intereses norteamericanos. Por ello el cambio drástico de la posición inicial de nuestro país a la de dar prioridad a la ONU para la solución pacífica de conflictos que a la organización regional.

1.3.3. Bosquejo de la economía de México durante la Guerra Fría

Las interrelaciones entre las dimensiones políticas y económicas en México constituyen una parte importante de la defensa que hace de su seguridad y soberanía. Por ello, no podemos dejar de mencionar el papel que tuvo la economía para dar cierto margen de maniobra en la toma de decisiones de nuestro país hacia el exterior, durante el periodo de análisis.

En este sentido, hacemos mención del periodo de crecimiento económico más notable que se dio entre los años treinta y setenta en México, conocido como el *milagro mexicano*. Fue una etapa en que el producto nacional bruto de México creció a una tasa rápida y casi constante durante casi medio siglo (alrededor de 1933-1981). Asimismo, se identifican

³⁵ Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): *Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente, 1947-1948.*

ciertos elementos constantes de índole económico e institucional y cambios en la política económica, mismos que fueron centrales en su prolongación.³⁶

El milagro mexicano se caracterizó por la venta de las mercancías producidas por la fuerza de trabajo remunerada, lo que constituyó la fuente primaria de reinversión. El proceso de acumulación se dio en una economía parcialmente céntrica, es decir, relativamente aislada de las más amplias economías como la norteamericana y la mundial. La producción se destinó en gran medida al mercado interno, generando buena parte del capital en nuestro país. Las oportunidades de acumulación fueron reservadas a los sectores económicos mexicanos más importantes como el campesinado, empresarios y dependencias gubernamentales.

Este cierre parcial de la economía se caracterizó por la sustitución de importaciones y respondió a varias estrategias de crecimiento y a la interacción de diversos intereses internos. Todo ello reflejo de una ideología nacionalista y la intención de llevar a cabo la construcción de la nación. Este crecimiento sostenido dio como resultado el aumento de la clase media, lo cual dio paso al surgimiento de un mercado de bienes de consumo durables y algunos de tipo intermedio y de capital, ello permitió que continuara la sustitución de importaciones.

Sin embargo, como se dice coloquialmente “nada es para siempre”. El proceso de acumulación tenía que terminar y quienes dieron paso a ello fueron las respuestas para sostener el mercado. Dadas por las administraciones de Echeverría y de López Portillo mediante el populismo agrario, las políticas de descentralización regional, el gasto y el endeudamiento, consideradas hoy en día como las causas que originaron los problemas actuales de México.³⁷ Dichas políticas fueron improvisadas, insuficientes y tardías, y dejaron como herencia un peligroso endeudamiento externo, el cual se reflejó en la denominada *década pérdida* de los años ochenta.

Es así que para 1982 México se encontró sin reservas para cumplir con los pagos de la deuda externa. Desde entonces, la atención se dirigió al manejo de la crisis. Desde el punto de vista gubernamental, los problemas implicaron la negociación constante de los términos y condiciones de la deuda, el diseño de programas de austeridad y las medidas para prevenir fugas adicionales de capital.

³⁶ Mattheww, Edel y Candace Kim Edel, “Un análisis de la crisis de acumulación mexicana”, en: Aguayo, Sergio, *Op. Cit.* p. 179.

³⁷ *Idem.*, p. 182.

Todo lo anterior ocasionó que se agrietara la sociedad, la cual se vio en la necesidad de buscar un segundo empleo; que se incrementara aceleradamente la migración ya sea hacia las grandes ciudades o bien hacia los Estados Unidos; así como también la explosión del ambulante y otras actividades informales. Este declive generalizado incidió significativamente en el nivel de vida desigualmente distribuido en México y por tanto en las prioridades de su seguridad.

Ese fue el costo que pagaron los mexicanos para transitar de la identidad y modelo nacionalistas, que por años habían vivido, hacia un modelo de apertura sin restricciones que bien pudo ser una causa de amenaza a su seguridad.

1.3.4. CONCLUSIONES

Como conclusión podemos decir que la percepción del problema, tiene una situación de fondo que si bien no se expresa plenamente, constituye la razón fundamental para concretar la idea de que la potencialidad de la amenaza es superior a las capacidades individuales de aquel o de aquellos sobre quienes se proyecta una acción determinada. Ante esta realidad surge la propuesta de sumar recursos, esfuerzos y decisiones a través de mecanismos de seguridad, en este caso el TIAR, para superar el poder del enemigo, que en el periodo de análisis fue identificado como el comunismo soviético.

Es así que la Seguridad Colectiva Continental se fundó en un concepto común. No obstante, generalmente bajo las consideraciones convencionales estadounidenses, como bien se observa en el proceder de las alianzas y la incidencia en la política interna de esta potencia con América Latina.

En relación al TIAR se puede decir que bajo su marco quedó la responsabilidad de la defensa del continente de manera formal en cada uno de sus signatarios y dada su naturaleza y el marco histórico, Guerra Fría, en que fue suscrito, queda como el mecanismo de defensa que institucionaliza la *Seguridad Hemisférica*. Sin embargo es menester mencionar que más que un acuerdo operativo, fue un acuerdo simbólico que tenía bien definido al enemigo, la Unión Soviética. Dadas las complejidades de la política internacional efectuada tanto por la URSS como por los Estados Unidos, fue que se mantuvo al margen y cuando se convocó para hacerlo efectivo, como lo fue en la Guerra de las Malvinas, demostró su falta de operatividad lo que le restó legitimidad.

Respecto a México, su noción de seguridad ha sido limitada, referida esencialmente a la protección de su soberanía, entendida como un atributo político-jurídico que abarca al territorio, a la población y a las instituciones. Se ha basado en la experiencia e interpretación de su historia, sus valores culturales, políticos y sociales. Lo cual ha sustentado su actitud pacifista, neutral y de apego tanto al derecho internacional como a la Carta de las Naciones Unidas en la solución de conflictos internacionales, basándose plenamente en sus principios de política exterior. Como bien lo pudimos observar en los casos planteados, principalmente, el de Cuba.

México se mantuvo al margen respecto a las alianzas bélicas, como en el caso del TIAR; así como al hecho de que no se traspasaran los fines políticos a militares, como en el caso de la OEA. Puesto que para ese momento no necesariamente su visión fue compatible con la visión y acción de su vecino del norte para la defensa continental y la confrontación este-oeste. Cabe agregar que el periodo de acumulación económica, conocida como *el milagro mexicano*, dio cierto margen de maniobra para la toma de decisiones en el ámbito internacional, y también, como veremos en los siguientes capítulos, el aspecto económico- comercial será uno de los factores determinantes en el cambio de actitud de nuestro país hacia el exterior –por ejemplo la firma del TLCAN–.

2. FACTORES DE INSEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: ¿EL TERRORISMO, LA PRINCIPAL AMENAZA?

El presente capítulo está contextualizado en la posguerra fría. Se plantean los debates sobre la redefinición de la Seguridad Colectiva, previos a la Conferencia Especial sobre Seguridad (CES) celebrada en octubre de 2003, de la cual se abunda en el siguiente capítulo. Asimismo, se trata de responder el cuestionamiento del título del capítulo analizando el terrorismo como fenómeno en sí mismo; los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la posición estadounidense; los sistemas de seguridad y defensa de América Latina, y los factores reales de inseguridad para la región.

2.1 Debates sobre la redefinición de la Seguridad Colectiva en la posguerra fría

En este apartado, en un primer momento se caracteriza brevemente la situación mundial de la posguerra fría; posteriormente, se estudia la arquitectura histórica de la reconceptualización de la *Seguridad Hemisférica*, un primer acercamiento con el término de *seguridad multidimensional* y los debates sobre dicha redefinición.

El fin de la Guerra Fría, a principios de los años noventa, significó: el triunfo del capitalismo; el hecho de que Estados Unidos quedara como el vencedor de la confrontación con la Unión Soviética y por ende asumir el papel de constructor y guardián del nuevo Orden Mundial, regido por la defensa de los valores de su cultura política, intereses y objetivos estratégicos. Otro aspecto que es importante de rescatar es el abandono relativo de la concepción estrictamente militar de la seguridad –originada por la misma tensión bipolar de la Guerra Fría–, lo que implicó la incorporación de nuevos temas a la agenda de seguridad de los Estados como el terrorismo, el narcotráfico, la protección del medio ambiente, los desastres naturales, entre otros. Fue así que el riesgo a la *Seguridad Hemisférica* desapareció, y es precisamente esa falta de enemigo común, así como el ejercicio de ese liderazgo el que motiva el surgimiento de nuevas amenazas para el continente.

En concreto podemos caracterizar la situación mundial de aquel momento en los siguientes puntos:

- La promoción de supuestos valores compartidos de la cultura occidental: democracia, derechos humanos y libre mercado.

- La introducción de fenómenos como el narcotráfico, el crimen organizado, la corrupción, el terrorismo³⁸, la migración, el deterioro del medio ambiente, entre otros, cuyo impacto a pesar de ser diferenciado en el ámbito nacional y regional, se ha buscado que sean asumidos como retos comunes.
- La búsqueda de consensos en los diversos foros multilaterales, encontrándose con la dificultad de llegar a acuerdos en cuanto a los medios para alcanzar los objetivos.
- La exclusión de temas prioritarios para los países en desarrollo tales como: el combate a la pobreza y la promoción del desarrollo.
- El debate sobre la adecuación de los conceptos de seguridad nacional, regional, en este caso *hemisférica*, e internacional en correspondencia con el periodo de la posguerra fría.

Lo anterior se refleja plenamente en el ámbito continental, en la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense y en la promoción de la misma tanto en el escenario regional como en el internacional; también en los fuertes debates sobre la redefinición de la Seguridad Hemisférica y de las nuevas amenazas que ponen en riesgo la convivencia regional, de lo cual más que lograr consensos se han obtenido disensos o bien acuerdos que en términos de facto no obtienen los objetivos buscados, es decir, un mecanismo de seguridad colectiva efectivo.

Es así que el fin de la Guerra Fría trajo una gradual redefinición de las nociones tradicionales de la seguridad, vigentes desde finales de la Segunda Guerra Mundial, las cuales se centraban en garantizar la soberanía y la seguridad de los Estados. Con la culminación de las tensiones Este-Oeste se dio paso a nuevas concepciones y prácticas en el campo de la seguridad, cuya transformación más significativa fue la incorporación de nuevos actores que se sumaron a los Estados como destinatarios de las políticas y prácticas de seguridad.

A partir de 1991 los países del continente empezaron a trabajar creando un Grupo de Trabajo, en el marco de la OEA, para formular recomendaciones en materia de cooperación para la seguridad. En 1995 el Grupo de Trabajo se elevó al rango de Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH). Para 1998 durante la Segunda Cumbre de las

³⁸ Cabe señalar que para ese momento aún no tenía la trascendencia que en la actualidad se le otorga a dicho flagelo, puesto que aún no había vulnerado al hegemón mundial, Estados Unidos. Es así que a lo largo de la investigación vamos a observar como después de ser un tema conocido pasó a ser un tema trascendental, dados los ataques del 11 de septiembre de 2001 que más adelante se abordan.

Américas (Santiago, Chile) se encomendó a dicha Comisión analizar el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad en el continente con miras a desarrollar enfoques comunes que atendieran diversos aspectos, señalando que el proceso culminaría con la realización de una Conferencia Especial sobre Seguridad (CES) que tendría lugar a comienzos de la siguiente década.

Para el 2001, durante la Tercera Cumbre de las Américas (Québec, Canadá) se adoptó el *Plan de Acción de Québec* que estableció celebrar la Conferencia Especial sobre Seguridad en el año 2004. En junio de 2002, se adelantó la Asamblea General de la OEA, dados los atentados terroristas que habían sido perpetrados en territorio estadounidense, llevándose a cabo en Bridgetown, Barbados. En esta reunión se aprobó la Convención Interamericana contra el Terrorismo; se acordó la realización de la Conferencia Especial sobre Seguridad en México³⁹ para mayo de 2003, un año antes de lo previsto, y también, los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación, acordaron *la Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, de la que destaca, que:

“...la seguridad en el Hemisferio es de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y enfoque tradicional debe ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales (...) estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos (...) el proceso para evaluar los nuevos aspectos de la seguridad hemisférica debe tener en cuenta las diferencias y características regionales (...) las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los diversos aspectos de la seguridad hemisférica son objeto de un examen continuo con miras a revitalizarlas y fortalecerlas para responder mejor a los nuevos desafíos...”⁴⁰

La citada Declaración establece que la seguridad en el continente ya no sólo se limita a aspectos militares, sino que también abarca aspectos políticos, económicos, sociales, ambientales y de salud. En este sentido, se puede observar que la seguridad multidimensional no sólo considera la capacidad de los Estados para enfrentar las

³⁹ A fines de abril del 2003 México solicitó posponer para el mes de octubre de ese mismo año la realización de la CES, lo cual fue aprobado por la XXXIII Asamblea General de la OEA, celebrada en Santiago de Chile, en la que se acordó llevarla a cabo en el último trimestre del año. Entre las razones que se plantean para dicha postergación fue la situación mundial, es decir, la guerra que estaba iniciando Estados Unidos contra Irak.

⁴⁰ Consúltese el documento en la página web: http://www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agdec_27.htm

amenazas que le impone el escenario mundial, sino que también toma en cuenta las condiciones que aseguren el bienestar de los individuos de cada Estado. Cabe destacar que este fue un primer acercamiento, en cuanto al planteamiento del enfoque de la seguridad multidimensional, ya que se termina de definir en la CES.

Entrando en materia sobre los debates de la redefinición de la Seguridad Colectiva es sabido que por tradición, la idea del hemisferio occidental ha partido de asumir a Estados Unidos y América Latina como una región cuya experiencia histórica es compartida. Del mismo modo, la vecindad geográfica, los valores y sobre todo los intereses comunes que se gestaron en ambas partes durante sus comienzos de vida independiente.

No obstante, las relaciones intercontinentales se han caracterizado primordialmente por la asimetría tan grande que existe entre los países que lo conforman. Por un lado, encontramos a la primer potencia mundial, Estados Unidos, y por otro, la mayor parte del continente, a países en desarrollo que a su vez mantienen importantes asimetrías entre ellos; así como también una gran diversidad cultural, social, económica, política y hasta militar. Ello explica que la visión del mundo sea percibida de distinta manera por los latinos y los norteamericanos (canadienses-estadounidenses). A pesar de ello se sigue planteando el mito de que comparten valores comunes, metas e instituciones, perdiendo de vista que las grandes diferencias que al margen de las metas comunes prosperan, suelen ser ignoradas por Estados Unidos. En este sentido cabe mencionar lo que Endon Kelworthy caracteriza como mito del hemisferio occidental, señalando:

“-El hemisferio occidental es una tabula geográfica en la que Dios (la Providencia, la historia) demuestran el avance de la civilización a través de agentes descendientes de los europeos.

-Estados Unidos es donde el proyecto da inicio y donde aun se sustenta, encontrándose siempre a la vanguardia y manteniendo su liderazgo.”⁴¹

Sin perder de vista lo anterior, tenemos que dentro de los debates no resueltos entre los países, destacan: un enfoque común sobre la concepción de la seguridad colectiva; la definición, las prioridades y los medios para combatir las nuevas amenazas y por ende la falta de una política de Seguridad Colectiva Continental, como bien se observa enseguida.

⁴¹ Citado en Rosas, González Ma. Cristina, “¿Existe la seguridad hemisférica?”, en: Rosas, González Ma. Cristina (coord.) *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*, UNAM, México, 2003, p. 43.

El concepto y las posturas nacionales van desde la definición de amplias agendas de seguridad, propias de los postulados de seguridad nacional de muchos países, por ejemplo México, país que insiste en incorporar temas de *desarrollo*, por ejemplo la pobreza como fuente de inseguridad; Canadá con el planteamiento doctrinario de *seguridad humana*; y la mayoría de los países del Caribe, donde las amenazas se sitúan en problemas como desastres naturales y catástrofes en materia de salud (SIDA); hasta conceptos más estrechos, relacionados con amenazas propiamente militares como el caso Colombia. Las discusiones entre los gobiernos se han dado fundamentalmente en el orden en que deben ser catalogadas las amenazas. En este sentido, los problemas de narcotráfico, terrorismo y crimen organizado en América Latina están vinculados entre sí, sólo que tienen distinto grado de intensidad según el país o región. Hay naciones donde el narcotráfico no es considerado una amenaza sustantiva por ejemplo en los países del Cono Sur⁴², mientras que en otros el fenómeno crece y desafía las instituciones, la estructura social y altera las relaciones económicas como el caso de Colombia.⁴³

Es evidente el desfase entre las definiciones de Seguridad Colectiva, las prioridades e imperativos políticos-militares de los Estados del área y los medios para combatir las amenazas que les acontecen. En este sentido, no podemos dejar de mencionar a dos de los países más grandes de América Latina, quienes han tenido presencia en el debate sobre la reestructuración no sólo conceptual, sino instrumental de la Seguridad Colectiva, estos son: México y Brasil, los cuales han coincidido en la oposición al desarrollo de mecanismos de defensa en términos militares, aunque difieren en cuáles tratados e instituciones deben ser las apropiadas para la resolución de conflictos.⁴⁴ Es así que los distintos conceptos de seguridad, los diferentes diseños de política de defensa, la incertidumbre política y la fragilidad institucional se han mantenido en el continente. En ausencia de un reconocimiento de amenazas comunes y de percepciones compartidas acerca de los riesgos lo suficientemente extendidos para configurar una agenda y un sistema de acción colectivo de seguridad efectivo. Aun efectuada la Conferencia Especial de Seguridad, que se aborda en el siguiente capítulo.

⁴² Se le denomina así al área sudamericana integrada por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

⁴³ Consúltase: Benítez, Manaut Raúl y Sánchez Georgina, *Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI*, http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2004/Benitez-Sanchez_article-edited.pdf

⁴⁴ Cfr., *Ídem*.

2.2 ¿El terrorismo, la principal amenaza continental?

En esta sección, primeramente se busca definir el terrorismo, su complejidad y los vicios en los que suele caer; si bien no se profundiza en su estudio, sí se pretenden rescatar los aspectos que para el análisis de esta investigación son fundamentales. Asimismo, se plantean los atentados del 11 de septiembre de 2001, la posición estadounidense y el antecedente a su nueva Estrategia de Seguridad Nacional, de la cual se profundiza en el siguiente capítulo.

A diferencia de la era de la Guerra Fría, las nuevas amenazas a la seguridad provienen de actores no estatales. Tales amenazas crecen por la falta de estructuras gubernamentales sólidas para afrontarlas, lo que hace necesario revisar los convenios internacionales y de cooperación entre los gobiernos, dado que muchos de ellos son inadecuados para hacerles frente con eficacia. Así, el espectro de las amenazas a la seguridad continental identifica las que son consideradas como *convencionales* o *tradicionales* y las *nuevas, emergentes* o *no tradicionales*. En las primeras se insertan las amenazas de índole militar que involucran a los Estados, en el sentido de conflictos territoriales o limítrofes, los cuales a pesar de la época que vivimos siguen siendo considerados como amenazas para ciertos países del continente. Mientras que en las segundas, se colocan: el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico de armas, entre otras, de las cuales en nuestra opinión, lo que tienen de nuevo es su transnacionalización.

2.2.1. Terrorismo

El término terrorismo en sus tintes más simples significa, según el diccionario, la dominación por el terror; la sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror.⁴⁵ Haciendo un ejercicio más elaborado, se puede decir que el terrorismo es una forma de violencia que incide en la psicología de los individuos, teniendo como objetivo generarles miedo, terror, incertidud, inseguridad, etc., provocando así, una conmoción social y una acción reactiva. Como bien plantea Héctor Saint Pierre:

“El fundamento del terror es el sentimiento inequívoco de desamparo ante la voluntad del terrorista.”⁴⁶

⁴⁵ Consúltese el Diccionario de la Real Academia Española en: <http://buscon.rae.es/drae/>

⁴⁶ Saint, Pierre Héctor L., “¿Guerra de todos contra quién? La necesidad de definir terrorismo” en: López, Ernesto (compilador), *Escritos sobre terrorismo*, Prometeo, Buenos Aires, 2003, p. 61.

Una de sus características esenciales es su carácter indiscriminado, respecto a la población (objetivo, o bien el blanco de ataque) y los medios de agresión utilizados, generando incertidumbre que facilita los propósitos de quienes los promueven y ejecutan.

En realidad el terrorismo no es un fenómeno nuevo, es tan viejo como la guerra. Los Estados, los ejércitos, las etnias, los grupos y los hombres aisladamente han empleado este flagelo, como una forma de disminuir el coraje de sus enemigos para menguar su resistencia y facilitar la victoria. Desde asesinatos hasta etnicidios, con el único objetivo de difundir terror a la humanidad por medio del uso de la violencia. Lo único novedoso de este viejo flagelo es su actual y creciente internacionalización.⁴⁷

Ciertamente, el terrorismo no es una amenaza reciente en el continente, puesto que ya se ha manifestado en países como: Argentina, Canadá, Colombia y Perú, y por supuesto que en Estados Unidos. En este sentido recordemos que a principios de los años noventa Argentina padeció atentados terroristas contra la Embajada de Israel en su territorio y, posteriormente contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). Sin embargo, el terrorismo que se suscitó en los países latinoamericanos fue por motivos relacionados con la jurisdicción del Estado o el régimen político, es decir que fue de carácter interno. Lo que rompe rotundamente con lo sucedido en Estados Unidos, cuyos ataques tuvieron otras connotaciones, dentro de las que se menciona el carácter geopolítico (externo), dados los desequilibrios en la configuración regional de Medio Oriente tras la guerra del Golfo Pérsico. Es importante resaltar esto, porque más adelante se observa en las posiciones de los países Latinoamericanos que si bien condenan el terrorismo, no lo consideran su prioridad.

Cabe mencionar que para los casos de terrorismo en América Latina no se necesitó, como después del 11 de septiembre de 2001 una solidaridad internacional, hoy exigida con prepotencia, pues esta vez el impacto fue deflagrado en el corazón simbólico del sistema financiero internacional, Nueva York.⁴⁸ Así, queda claro que cualquier potencia puede ser blanco de un ataque terrorista proveniente ya sea del interior o el exterior.

Respecto a su complejidad y vicios tenemos que dada la multiplicidad de enfoques culturales y de intereses en la comunidad internacional, en el terreno del multilateralismo no existe una definición única y precisa de terrorismo. Sin embargo, la legislación

⁴⁷ Cfr., Ídem, p. 48.

⁴⁸ Ídem., p. 51.

internacional sobre este tema sustenta el concepto de terrorismo en una serie de actos definidos en las convenciones y acuerdos existentes. El esfuerzo más significativo ha sido la serie de doce instrumentos de las Naciones Unidas que prohíben, condenan y sancionan prácticas específicas consideradas como actos terroristas.⁴⁹ A nivel regional, los Estados alcanzaron un acuerdo sustantivo bajo la figura de la Convención Interamericana contra el Terrorismo.⁵⁰

La importancia de lograr una definición clara reside en el hecho de delimitar el frente de proyección estratégica del combate internacional al terrorismo y su caracterización geopolítica o cultural, hoy definidas arbitrariamente, provocando pánico en los pueblos y sus gobernantes; confusión a la hora de deliberar sobre las prioridades estratégicas nacionales y las verdaderas amenazas; así como a la hora de formular las políticas de defensa, especialmente en América Latina.⁵¹

La gravedad de la ambigüedad del terrorismo en el escenario internacional, es que se está promoviendo una guerra global contra un enemigo invisible, cuyos métodos empleados en este combate están siendo igual o más peligrosos que el mismo flagelo: la fuerza militar, y lo más preocupante, la aplicación indiscriminada del calificativo *terrorista* para desacreditar adversarios políticos o cualquier oposición al régimen establecido.⁵²

⁴⁹ Olamedi, Patricia, *México y la lucha internacional contra el terrorismo*, I Reunión del Grupo Parlamentario de Lucha contra el Terrorismo, del Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA), 21 de mayo de 2003, p. 10., en: http://www.dgroups.org/groups/fipa/public/docs/Report_Mtng_Mexico_May_2003_SPANISH.pdf. Consúltese: Anexo I.

⁵⁰ Esta Convención tampoco define de manera genérica el terrorismo y acepta y promueve la ratificación de los doce instrumentos de Naciones Unidas. El instrumento contiene un número importante de medidas en cuanto a la cooperación entre países en la materia, tales como controles fronterizos, documentos de viaje, medidas contra el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Se debe destacar que México, por su mayor peso específico en el ámbito regional americano, no sólo presidió los trabajos de negociación del instrumento, sino que logró sus objetivos de mantener en el instrumento la validez de figuras como el asilo y refugio —ante la tentación de vulnerarlas en la lucha antiterrorista— así como el respeto a los derechos humanos en ese combate. La Convención ha sido firmada por 30 de los 34 miembros de la OEA. *Cfr., Ibid.*, pp. 11 y 12.

⁵¹ *Cfr. Saint, Pierre Héctor L, Op. Cit.*, p. 52.

⁵² Dos ejemplos bastan para mostrar cómo conflictos de diferente naturaleza, se transmutan en “guerra contra el terrorismo”, para alcanzar objetivos no necesariamente antiterroristas. El conflicto interno colombiano considerado inicialmente como guerra subversiva, posteriormente con el Plan Colombia pasó a ser guerra contra el “narcotráfico”. Cuando este plan de erradicación de cultivos fracasó por el gasto sin retorno en la lucha contra el narcotráfico, y después de la emblemática fecha del 9/11, el presidente Pastrana rompió el diálogo con las FARC y declaró (con el amparo de EEUU) a ese grupo guerrillero como “terroristas”, facilitando así el apoyo financiero del Congreso norteamericano para el combate de esa guerra. Otro caso, es el del presidente del Perú, Toledo, quien no admitía el fracaso de su proyecto económico por lo que pidió líneas de crédito a los organismos internacionales con el argumento de “enfrentar al terrorismo”, refiriéndose a una centena de guerrilleros inoperantes en la frontera de la selva. *Cfr. Ídem.*, p. 70.

2.2.2. Antecedentes de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense

Los orígenes de la Doctrina Bush⁵³ se remontan a comienzos de los años noventa. Década en la que los estrategas políticos y militares estadounidenses, consideraron que la fase de posguerra fría requería de una nueva estrategia que permitiera reubicar el papel de Estados Unidos en el concierto mundial. Tal estrategia está plagada de contextos que le fueron dando forma hasta llegar al documento denominado: *la Nueva Estrategia de Seguridad Nacional*, publicado en septiembre de 2002. Del cual, en este apartado se mencionan sus antecedentes. No obstante, en el siguiente capítulo se le retoma para analizar cómo se le ha aplicado en el caso concreto de la guerra contra Irak de 2003, cuáles han sido sus implicaciones en la agenda de Seguridad Colectiva, y finalmente dar una perspectiva de la misma.

La estrategia de Estados Unidos, en la posguerra fría estuvo influida por el derrumbamiento de la Unión Soviética; la Guerra del Golfo Pérsico⁵⁴, que reveló la magnitud de los programas de armas de destrucción masiva de Irak, enfatizando el problema de la proliferación e incrementando la preocupación internacional respecto a la difusión de armas no convencionales a países que aspiraban a convertirse en potencias regionales; y el reimpulso de la economía estadounidense, para ganar terreno frente a sus competidores y así consolidar su liderazgo en áreas estratégicas como las finanzas, la industria energética, las comunicaciones, entre otras.

Lo anterior implicó la formulación de una estrategia basada en los siguientes principios:

- 1) Mantener una alianza entre las naciones más potentes del mundo libre y democrático.
- 2) Garantizar la hegemonía⁵⁵ en las regiones con mayor problemática

⁵³ *Preemption*, traducida como *la acción anticipada preventiva*, mejor conocida como *la Doctrina Bush*.

⁵⁴ La guerra inició con la invasión de Irak a Kuwait el 2 de agosto de 1990, como respuesta a ello la coalición internacional liderada por Estados Unidos, bajo la aprobación de la ONU, atacó al ejército invasor, obteniendo así la rendición de Irak el 28 de febrero de 1991.

⁵⁵ En este sentido no hay que olvidar que la dominación transnacional, para ser hegemónica, requiere de la adhesión ideológica, tanto de los grupos dominantes, como de los subordinados. La *hegemonía* requiere de un orden social en el que la dominación se presente como consenso “democrático”, como un acuerdo común para el establecimiento de un determinado sistema político global; se trata de una globalización revestida de universalización de los valores de la sociedad “democrática”, aun cuando en realidad esa democracia promovida por las clases y países dominantes, sea una democracia de “baja intensidad”. En este sentido, se puede decir que Estados Unidos promueve en todo el mundo su versión de la *democracia* como una manera de aliviar la presión de los grupos subordinados, y sus anhelos de un cambio político, económico y social. Véase: Sandoval, Palacios J. Manuel y Betancourt P. Alberto, “El fin de la Guerra Fría y la nueva competencia interimperialista por la hegemonía global”, en: Sandoval, Palacios J. Manuel y Betancourt P.

- 3) Limitar de alguna forma la influencia rusa y el desmedido expansionismo chino
- 4) Preservar y demostrar quien tiene la supremacía militar mundial, es decir, EEUU.
- 5) Estabilizar, fortalecer e incrementar la economía estadounidense, creando un sistema económico internacional que le favoreciera.
- 6) Usar la fuerza compartiendo los costos con sus aliados
- 7) Legitimar su liderazgo mundial.

En este marco, al arribo de William Clinton a la presidencia de Estados Unidos, la Estrategia de Seguridad Nacional, tuvo como prioridades: la recuperación económica, por lo que apostó al libre comercio; la intensificación de la promoción de la democracia; y el mejoramiento de la seguridad con fuerzas militares listas para un ataque efectivo en el extranjero.

En el aspecto del mejoramiento de las fuerzas militares, es preciso mencionar que para diciembre de 1993, el secretario de defensa Les Aspin presentó la *Iniciativa de Defensa de Contraproliferación*⁵⁶ como respuesta a las nuevas amenazas de la posguerra fría. Destacando la proliferación de armas de destrucción masiva⁵⁷, teniendo en cuenta la existencia de un número pequeño de dispositivos nucleares en manos de *Estados rufianes*⁵⁸ e incluso de terroristas. Pero ante todo esto, ¿qué se entiende por Contraproliferación? Se entiende al desarrollo de nuevas capacidades militares con el objeto de lidiar con la nueva amenaza de la proliferación de armas de destrucción masiva, disuadiendo a los países de conseguirlas, usarlas y protegiendo a las fuerzas de Estados

Alberto (coords.), *La hegemonía estadounidense después de la guerra de Irak*, Plaza y Valdés Editores, México, 2005, p. 33.

⁵⁶ Defense Counterproliferation Initiative, DCI en sus siglas en inglés.

⁵⁷ Las cuales ya no se limitaron solamente al espectro nuclear, sino que por el contrario fueron ampliadas a armas químicas y biológicas.

⁵⁸ El término *Estado rufián* no tiene un status en la legislación internacional, es esencialmente una denominación política, su aplicación fue selectiva y contradictoria, por ejemplo incluye a Cuba que no tiene capacidad para producir armas de destrucción masiva, mientras que excluye a Siria que cuenta con tal armamento. La designación *rufián* conduce a la inflexibilidad estratégica y demonización de un grupo de países disímiles con el gobierno estadounidense, entre ellos: Irán, Corea del Norte e Irak (desde antes de la guerra del 2003 ya estaba en la lista negra). En este aspecto, se puede deducir que los países van a ser catalogados como *rufianes* de acuerdo con los intereses de Estados Unidos, lo sean o no, tengan armas de destrucción masiva o no, sólo es cuestión de ver la personalidad del Estado o bien del régimen y el tipo de relación que tenga con EEUU para ser catalogado como tal. Es importante mencionar que este concepto se manejó por primera vez bajo la administración Clinton, no obstante dadas las implicaciones en el enfoque que generó el término *rufián*, se dejó de usar. Sin embargo, el presidente George W. Bush lo volvió a utilizar, pero con una connotación más amplia agregando el calificativo de terroristas. Cfr. Litwak, S. Robert, "Estados *rufianes* y el cambio de régimen en la política exterior de Estados Unidos", en: Tulchin, S. Joseph, Benítez, Manaut Raúl, et al., *El rompecabezas: conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*, Bononiae Libris, Buenos Aires, 2006, p. 63.

Unidos y las de sus aliados del posible uso de armas de esa índole, en caso de que fallase la disuasión, hasta lograr la derrota de un adversario con dichas armas. Dentro de sus características se encuentran: los esfuerzos de Estados Unidos para combatir la proliferación, incluyendo la diplomacia, el control de armas, la recolección y análisis de inteligencia, y el uso de la fuerza en caso de que la amenaza de un adversario sea inminente hacia el coloso del norte o sus aliados.⁵⁹

Es importante destacar que la Iniciativa generó confusión tanto al interior como al exterior de Estados Unidos, por la falta de claridad, pues se planteó como un componente, o bien la continuidad de las políticas tradicionales de no proliferación. Por lo que, fue interpretada por la comunidad mundial como el augurio de posibles ataques militares estadounidenses de carácter unilateral y de acción anticipada preventiva contra los grupos o países sospechosos de producir o almacenar armas de destrucción en masa en el Tercer Mundo. Ante esta situación, se presentaron un memorando y un informe del Comité de Revisión del Programa de Contraproliferación Inter-agencias⁶⁰ subrayando que la Iniciativa de Contraproliferación estaba implementada dentro de una política de no proliferación general, siendo así una continuación de los instrumentos de no proliferación. Por su parte, Oficiales del Departamento de Defensa intentaron minimizar la preocupación asegurando que la Contraproliferación no era un sinónimo de *acción anticipada preventiva*. Sin embargo, reconocieron que la acción anticipada preventiva militar podría ser llevada a cabo en caso de que los instrumentos alternativos de no proliferación fallasen y si la inteligencia indicara la existencia de una amenaza inminente contra los Estados Unidos o sus tropas aliadas.⁶¹ La ambigüedad en su contenido es evidente, puesto que se presenta tanto como una forma, como una alternativa de política de no proliferación. De este entramado de confusiones, lo que sí queda bien claro es el uso inminente de la fuerza militar, siempre y cuando “la situación lo amerite”.

Es menester señalar que la presentación de la Iniciativa coincidió paradójicamente, con el comienzo de la crisis nuclear con Corea del Norte⁶² (1993-1994). Este suceso, sirvió a

⁵⁹ Cfr. *Ídem.*, p. 61.

⁶⁰ Interagency Counterproliferation Program Review Committee, presentado en 1995

⁶¹ Litwak, S. Robert, *Op. Cit.*, p. 62.

⁶² Resuelta con la firma del Acuerdo Marco (*Agreed Framework*) de 1994 con EEUU. En virtud de ese acuerdo, Corea del Norte se comprometió a abandonar su programa nuclear a cambio del levantamiento progresivo de las sanciones económicas estadounidenses, así como de la construcción de dos reactores nucleares de agua ligera y de la recepción de medio millón de toneladas de petróleo al año hasta que estuviera terminado el primer reactor.

los críticos de línea dura de la élite política estadounidense para proyectar el verdadero sentido de la Contraproliferación, es decir, abogar por un ataque militar contra las instalaciones nucleares de Corea del Norte como mejor alternativa, a la diplomacia efectuada por Clinton hacia ese *Estado rufián*. Fue así que dicha crisis proyectó el espectro de acción preventiva militar unilateral, al mismo tiempo que confirmó la percepción de que la Contraproliferación era una alternativa a los instrumentos de no proliferación, y no parte de ella. También reforzó el augurio de un posible ataque militar unilateral.

En general se puede decir que el objetivo de la estrategia estadounidense era establecer qué amenazas enfrentaría Estados Unidos en las próximas décadas y promover una política exterior que reforzara la estabilidad internacional, alentando la construcción de sistemas políticos democráticos y consolidando las instituciones económicas orientadas hacia el libre mercado.

2.2.3. Los atentados del 11 de septiembre

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (comúnmente nombrados 9/11 o 11-S), implicaron el secuestro de cuatro aviones de pasajeros⁶³ por parte del grupo terrorista Al-Qaeda (quien se asumió como responsable). Dos de los aviones fueron estrellados cada uno contra cada una de las hoy desaparecidas Torres Gemelas (World Trade Center) en Nueva York; el tercer avión fue impactado contra el Pentágono, en Washington; y el cuarto se estrelló en Pensilvania, sin lograr algún objetivo estratégico como los otros tres.

Pero más allá del impacto que generaron en la sociedad mundial por su misma naturaleza, cabe cuestionarse cuáles fueron sus significados reales, desde nuestro punto de vista, se aprecian: 1) los aviones impactados eran de simbólicas aerolíneas estadounidenses, las cuales llevaban a pasajeros en su mayoría de esa nacionalidad; 2) los aviones fueron estrellados contra blancos emblemáticos de la mística norteamericana; es decir, el ombligo económico-financiero del mundo, Nueva York, y el centro neurálgico de la defensa de ese país, el Pentágono, en Washington; 3) el escenario en el que fueron

⁶³ De los cuatro aviones dos pertenecían a la aerolínea *United Airlines* y los otros dos a la *American Airlines*, ambas norteamericanas.

perpetrados los ataques fue evidentemente territorio estadounidense⁶⁴, lo que les hizo sentir por primera vez en su propia piel la vulnerabilidad de ser el blanco, y percibirse imponentes ante un flagelo global sin rostro y altamente peligroso; 4) las víctimas estratégicas, no fueron los miles de muertos, sino los que quedaron vivos con la incertidumbre de ser las próximas víctimas; 5) la obtención de respaldo político para legitimar el gobierno de George W. Bush, pues como es sabido asumió la presidencia con un alto margen de ilegitimidad; y 6) la nueva cosmovisión de la seguridad, las amenazas y los mecanismos para erradicarlas.

Como consecuencia del ataque sufrido, surgió un respaldo político generalizado en el seno de la opinión pública estadounidense para emprender operaciones bélicas, lo que significó el derrocamiento de los gobiernos que se juzgaron antagónicos a los intereses de Estados Unidos. Ello permitió anunciar al presidente Bush su nueva filosofía de la seguridad, en el discurso pronunciado en West Point el 2 de junio de 2002:

“nuestra seguridad requiere transformar al ejército para que esté listo para atacar sin aviso previo en cualquier esquina del mundo... Estados Unidos debe destapar células terroristas en sesenta o más países... Los peligros más graves a los que se enfrenta la libertad están en el cruce entre el radicalismo y la tecnología. Cuando se extiendan las armas nucleares, químicas y biológicas junto con nuevas tecnologías de misiles, cuando eso ocurra, incluso Estados débiles y grupos pequeños pueden lograr un poder catastrófico para atacar a grandes países. Estos criterios servirán para construir una nueva estrategia de seguridad nacional. [Convoca a la guerra contra el terrorismo] sosteniendo que `aquel país que no se comprometa con dicha guerra será considerado enemigo y combatido a muerte’”.⁶⁵

Lo anterior manifestó el enfoque de seguridad del gobierno de Bush orientado a los Estados rufianes (al referir Estados débiles) y a las armas de destrucción masiva, ampliándolo para abarcar la nueva guerra contra el terrorismo. En este sentido, Bush ligó directamente la problemática de la proliferación con la del terrorismo, además que indirectamente hizo mención de la necesidad de la acción anticipada preventiva en la era post 11 de septiembre.⁶⁶ Esto es aplicar la estrategia de seguridad que desde la década de los años noventa (como ya se ha planteado) se estaba construyendo, sólo faltaba

⁶⁴ Como es sabido, por tradición los escenarios de las guerras, conflictos, ataques terroristas, etc., siempre han sido Europa, Asia, África e incluso América Latina.

⁶⁵ Citado en: Sepúlveda, Amor Bernardo, *Op. cit.*, p. 24.

⁶⁶ Litwak, S. Robert, *Op. Cit.*, p. 66.

hacerla práctica. Los casos concretos son: las guerras emprendidas por Estados Unidos contra Afganistán e Irak.

Este fue uno de los primeros pasos para la configuración de la nueva cosmovisión de la seguridad, con efectos dentro de cada uno de los Estados y en el seno del propio sistema internacional.

Cabe señalar que posterior a los atentados terroristas se agudizó la controversia sobre las fallas en el sistema de inteligencia de Estados Unidos (uno de los más eficaces del mundo), puesto que nuevos datos dejaron al descubierto las deficiencias de ese sistema, al advertir una gran ineficiencia en la recuperación y procesamiento de información en materia de seguridad. Con base en esto y en lo que se ha planteado en este apartado dejamos la siguiente pregunta al aire para su reflexión: ¿cuál es el sentido y dirección de esta nueva era de seguridad internacional?

2.3 Factores de inseguridad desde la óptica de América Latina

La seguridad y defensa en América Latina experimentan una etapa de cambios políticos e institucionales, vinculados con la consolidación de las democracias, la reestructuración del sistema interamericano, las políticas multilaterales, los regímenes de cooperación interestatal y el mismo sistema internacional. Situación determinada por factores como: la experiencia histórica de cada Estado; las dinámicas de integración regional y subregional; el desarrollo de los sistemas políticos de los países; la naturaleza de los conflictos y los factores de inseguridad regionales; y la interacción de los diversos enfoques sobre las concepciones y alcances de la seguridad y la defensa, su dimensión institucional y los ámbitos regionales en los que operan, sin perder de vista el contexto asimétrico en materia económica, política y militar que las determinan.

En este apartado se analizan los factores de inseguridad desde la óptica Latinoamericana, partiendo de una revisión somera de los sistemas de seguridad y defensa de América Latina, las prioridades y las percepciones de las amenazas (incluido el terrorismo) que vulneran a la región, lo cual ha sido el centro del debate para la reconfiguración de la *Seguridad Colectiva Continental*.

Es evidente que estudiar a fondo los sistemas de defensa de cada uno de los países es un trabajo que podría ser para la elaboración de otra tesis, sin embargo, para efectos de esta investigación se abordan los elementos básicos que pueden aportar una idea general

de cuál es la situación en cuanto a la seguridad, la defensa y las Fuerzas Armadas (FFAA) de la región, lo cual está estrechamente vinculado con el tema de esta investigación, como se podrá observar durante el desarrollo de la misma.

2.3.1. Sistemas de Seguridad y Defensa de América Latina

Como es sabido la transición a la democracia en América Latina se inició durante los años ochenta y se consolidó en los noventa del siglo XX. Cambio que ha incidido de forma generalizada en los aspectos económicos, políticos, sociales, culturales y militares de los Estados. En este último aspecto, los sistemas de defensa han experimentado cambios graduales y desiguales según el país y la subregión. Es decir, que algunos países y subregiones han avanzado en las reformas de sus respectivos sistemas de defensa de manera más rápida y relativamente efectiva, dados sus intereses tanto en el interior como en el exterior en la búsqueda de acuerdos de confianza mutua con los países circunvecinos y en la modernización de sus Fuerzas Armadas. Lo cual se refleja en aspectos como la redacción de libros blancos y la participación activa de sus FFAA tanto al interior⁶⁷, para el desarrollo del país, como al exterior en misiones de paz, de apoyo por desastres naturales, entre otras. Un ejemplo claro son los países del Cono Sur.

Por otra parte se encuentran las subregiones que han avanzado de manera más lenta, dada la situación interna e histórica de los países que la conforman, o bien la situación vecinal, como son los casos de Centroamérica (Guerras Civiles en los 90's) y el Caribe (el caso de República Dominicana que protege su frontera con Haití). No obstante, siguen en el camino de la transformación de sus FFAA. La excepción, en cuanto a reformas es nuestro país, pues como bien dice el Mtro. Benítez Manaut: "México es el único país donde el proceso de transición a la democracia no pasa por la reestructuración de las Fuerzas Armadas".

En esta sección se hace una revisión sobre los sistemas de seguridad y defensa de América Latina, partiendo de las definiciones políticas; el papel de los libros blancos; la importancia de las Fuerzas Armadas y la organización del sistema; el presupuesto y las facultades parlamentarias en la materia.

⁶⁷ En este sentido es menester aclarar que la participación activa no refiere que las FFAA asuman el papel de liderazgo político como lo fue en la época de las dictaduras, pues de hecho uno de los cambios fundamentales que se han logrado es el subordinarlas al poder civil (lo cual para algunos países no se ha dado del todo, dada su debilidad institucional).

En cuanto a las definiciones políticas se encuentran la de *seguridad nacional* y la de *defensa*. Haciendo un balance de las definiciones de cada uno de los países de la región (ver Anexo II) se puede observar que independientemente de su enfoque, en el caso de la seguridad, la mayoría coincide en elementos tradicionales como: condición, independencia, soberanía, integridad territorial, interés nacional, derechos de la población, y evitar agresiones externas. No obstante, algunos países agregan nuevos términos como: vigencia de las instituciones y valores democráticos, desarrollo socioeconómico y derechos humanos. Inclusive plantean algunas amenazas tales como: la corrupción, la delincuencia, la inestabilidad política, el tráfico de armas, el narcotráfico y catástrofes naturales. Con base en estos señalamientos se puede deducir que los países latinoamericanos entienden por *seguridad nacional* aquella condición que permite preservar el interés nacional, la soberanía, la independencia, la integridad territorial, los derechos de su población y la vigencia de las instituciones democráticas libres de amenazas o riesgos de cualquier naturaleza ya sean internas o externas.

En cuanto a la *defensa* se puede inferir que es un conjunto de medidas y acciones coordinadas con el fin de salvaguardar la integridad del Estado, y son ejecutadas por éste para enfrentar y contrarrestar en cualquier momento toda amenaza potencial ya sea interna o externa que busque vulnerar la paz y la seguridad nacional. Entre sus medios fundamentales para su fin se encuentran las Fuerzas Armadas.

Dando seguimiento al tema de la defensa no se pueden dejar de mencionar *los libros blancos*⁶⁸ que en América Latina se han impulsado con el objeto de establecer un diálogo entre civiles y militares, en el que se plantee que la defensa no es una cuestión secreta de seguridad ni tampoco el patrimonio de un sólo sector en particular, el militar, sino que es una política pública que al igual que otras debe ser discutida por los diversos actores sociales.

⁶⁸ Un *libro blanco* es una explicación al público de las políticas que un gobierno pretende desarrollar en un sector determinado. En el caso de la defensa, la tradición y la experiencia muestran que este tipo de documentos se han utilizado con diferentes fines, ya sea dirigiéndose al público nacional o internacional; como elemento disuasorio frente a posibles enemigos; como justificación de determinadas acciones o compra de materiales; como escaparate publicitario ante la opinión pública; incluso como elemento de buena voluntad ante la comunidad internacional. Véase: Barrachina, Lisón Carlos, "Libros Blancos de Defensa en América Latina", en: *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) y SER, Buenos Aires, Argentina, 2005, p. 49. Consúltese en: <http://www.resdal.org/libros/Archivo/atlas-libro.htm>

A mediados de los años noventa, se dio una apertura en la participación de civiles tanto en los Ministerios de Defensa como en la elaboración de las políticas de defensa. Lo que dio paso a que los libros blancos vengan funcionando como un catalizador para la democratización de los sistema de defensa de la región.

Entre sus características destacan: 1) el público al que van dirigidos que es externo o interno; y 2) las motivaciones que los condicionan. En este sentido, se pueden identificar libros que están diseñados para transparentar las políticas del gobierno ya sea hacia el exterior o al interior (según sea la intención); libros que obedecen a presiones internacionales; y otros que simplemente publicitan a las FFAA. En el caso latinoamericano, la motivación que la OEA establece, es la necesidad de que se fomente la transparencia y las medidas de confianza entre los países del continente.⁶⁹ Entre los libros blancos latinoamericanos se encuentran: uno argentino, 1999; uno boliviano, 2005; dos chilenos, 1997 y 2002; uno ecuatoriano, 2002; uno guatemalteco, 2003; uno nicaragüense, 2005; y uno peruano, 2005. El resto de los países se encuentran trabajando en ello o aún no lo poseen.

Es importante señalar que un libro blanco, en el caso de estar bien elaborado, refleja la política de un determinado gobierno, en un contexto histórico-político concreto.

Respecto a las *Fuerzas Armadas o militares* no son una asociación política donde se negocien y consensen las decisiones, acciones y misiones que le son encomendadas, sino que son complejas burocracias⁷⁰ armadas con una estructura jerárquica de mando y de poder para servir al Estado y al régimen político. Entre sus características destacan: a) Jerarquía de cargos, de tipo piramidal, en la que cada instancia manda, supervisa y controla la inferior; b) Existen reglas que regulan y especifican las tareas de cada individuo y de cada unidad que integra la organización, lo que permite un funcionamiento ordenado; c) Sus mandos deben asumir una actitud impersonal en la toma de decisiones, de modo que los intereses y sentimientos personales queden relegados a la vida privada; d) Tiene una especialización para las distintas tareas; e) La fuerza militar está al servicio del

⁶⁹ *Ídem.*, p. 52.

⁷⁰ Se entiende por *Burocracia* a la organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios. Consúltese el Diccionario de la Real Academia Española en: <http://buscon.rae.es/drae/>

Estado, es decir que no es una organización con la que se pueda lucrar como una empresa, pues es exclusiva para el servicio y la defensa del Estado.⁷¹

Haciendo una revisión de la misión de las FFAA de cada uno de los países estudiados (véase Anexo II) se puede interpretar, que como instrumento principal de la acción militar y defensa del Estado tiene como misión fundamental: proteger la integración soberana, independiente, patrimonial, poblacional, institucional y constitucional del ente estatal ante cualquier amenaza o riesgo potencial.⁷²

La regulación de las FFAA supone la existencia de normas jurídicas, de disposiciones y reglas obligatorias, establecidas de forma permanente por la autoridad pública competente y sancionadas por la propia Fuerza. Esas normas comienzan con la Constitución, aquellas de derecho internacional que se les da rango de tales, seguidas por disposiciones legales, reglamentarias, entre otras.⁷³ Las normas jurídicas que regulan a las Fuerzas militares se dividen en dos tipos: 1) *Generales*, que abarcan todo el país al que sirven, entre ellas destacan las disposiciones constitucionales, que en algunos casos tienen capítulos específicos sobre la Fuerza militar; y 2) *Específicas*, es decir aquellas normas que regulan internamente dichas Fuerzas, tanto en el marco colectivo como en el referido a los individuos que las integran, como es el Código Militar.

En cuanto a *la organización de los sistemas de defensa*, general todos tienen el objetivo de crear la estructura indispensable para implementar las decisiones necesarias para la conducción de la defensa del país. De igual forma, tienen la responsabilidad de conducir los subsistemas que los conforman, para alcanzar el mejor nivel de defensa nacional, de acuerdo con la propia realidad del país.

⁷¹ Rial, Juan, "Las normas jurídicas y las organizaciones de la defensa", en: *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Op. Cit.*, p. 31.

⁷² Entre otras misiones que se observan en el anexo citado, dependiendo el país, destacan: la participación en las OMP; en el desarrollo de medidas de cooperación y confianza mutua tanto regional como internacional para la prevención de conflictos; en la cooperación con las Secretarías de Estado en cuestiones de salud, educación, medio ambiente, etc.; en el mantenimiento del orden público (con sus respectivas excepciones); en la lucha contra el narcotráfico; en catástrofes naturales, entre otras. En este sentido es importante señalar cómo la misión de las FFAA ya no se restringe sólo a aspectos militares, como en algún tiempo se les destinó, sino que ahora tienen una función más amplia de índole social que no rompe con su misión principal. Asimismo se observa que si bien están al servicio del Estado, también algunos países las están internacionalizando no necesariamente con fines militares sino para modernizarlas y actualizarlas para responder a medidas de cooperación en la solución pacífica de conflictos y ayuda humanitaria. Estos cambios desde nuestro punto de vista, responden a la propia dinámica mundial que presenciamos.

⁷³ Rial, Juan, *Ídem.*, p. 32.

En la mayoría de las estructuras de los sistemas de defensa de la región el modelo central es semejante: la autoridad suprema reside en el Presidente de la República, quien funge como comandante supremo de las FFAA; seguido del Ministro de Defensa o su equivalente; luego, el Estado Mayor; los comandantes de las FFAA y así sucesivamente. Los primeros dos rangos son de orden civil y político, mientras que el resto lo conforman militares. Es preciso señalar que las variaciones en los sistemas dependen de las particularidades nacionales y de las relaciones de poder.

Por otra parte, partiendo de la idea de que *el presupuesto de defensa*⁷⁴ expresa los intereses y las necesidades de los países con base en su experiencia histórica, su situación política, social, económica, geopolítica, así como su propio ritmo de transición a la democracia. Se observa en el Anexo II que los países que destinan un mayor presupuesto son: Ecuador, Chile, y Colombia; y los que destinan un menor gasto son: El Salvador, Guatemala y México. En este sentido, se puede distinguir que no necesariamente el presupuesto destinado a la defensa de un país es proporcional con el grado de conflicto o situación de riesgo que experimenta, ya sea en su interior o en el exterior (por diferendos limítrofes vecinales, por ejemplo); como el caso de Colombia (u otros países), como se podría pensar, sino que también puede responder al interés del país en cuanto a la modernización de su sistema de defensa para una mayor efectividad y a los intereses muy particulares de cooperación con el exterior como es el caso de Chile. También se observa que países centroamericanos han reducido drásticamente su gasto militar (en comparación con otras épocas), como una medida de control del poder civil sobre el militar, resultado de su experiencia en las Guerras Civiles durante los años ochenta y noventa. En el caso de México, como ya se ha mencionado, el aspecto de la

⁷⁴ Respecto a *los presupuestos* destinados a la defensa, es preciso recordar que durante la segunda mitad del siglo XX, los países de la región sufrieron consecuentes desequilibrios económicos. Ello acompañado del surgimiento de los gobiernos dictatoriales quienes hicieron manejo del rubro de manera secreta. No obstante, para los años noventa, durante la ola democratizadora los gobiernos procuraron estabilizar sus respectivas economías y romper con el esquema del secretismo, haciendo público el manejo de los presupuestos y rindiendo cuentas a la sociedad, lo cual en la actualidad se ha venido consolidando con la publicación de información relacionada con los recursos que son destinados al ámbito militar. También cabe señalar que el gasto militar se ha reducido en las últimas décadas debido a que en la actualidad la realidad regional se caracteriza por relaciones de cooperación e integración, por tanto, la posibilidad de conflictos entre los países en el plano militar es casi nula. Otro aspecto que alienta dicha reducción son las crisis económicas y sociales en la mayoría de los países de la región, lo que produce que los mayores gastos estatales se destinen a otras políticas públicas.

defensa es uno por los que ni la democracia ni la modernización han pasado, por lo que el presupuesto no iba a ser la excepción.

No cabe duda que la personalidad y experiencia propia de cada uno de los Estados marca sus respectivas diferencias, lo cual no rompe con el objetivo de la mayoría de mejorar sus respectivos sistemas de defensa acorde con la realidad.

Es importante mencionar que en su mayoría, las Constituciones latinoamericanas prevén la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y el control que cada uno de estos ejerce sobre el otro. Este aspecto toma relevancia toda vez que el proceso de democratización en la región ha avanzado hacia un mayor involucramiento de los civiles en el ámbito de la defensa, pues como es sabido era y en algunos países aún es un sector muy cerrado, que se ha empezado a pensar en términos de control civil⁷⁵. En este sentido el *Parlamento* como institución que, por excelencia, representa a la sociedad tiene un papel fundamental en la configuración del sistema democrático por sus funciones como: la elaboración de leyes y el control del Ejecutivo.

Respecto a sus facultades en materia de defensa algunos países latinoamericanos le dan mayor peso que otros, ya sea en la toma de decisiones o como medio de consulta y/o consentimiento. La mayoría coincide en las siguientes: declaración de la guerra y la paz⁷⁶; el ingreso y egreso de tropas nacionales y extranjeras⁷⁷; el establecimiento de la tropa; la elaboración de marcos legales sobre las Fuerzas Armadas; el nombramiento de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas, entre otras.

Es así que se puede decir que bajo un sistema democrático el Parlamento asume la responsabilidad de tomar decisiones que conlleven menos costos (políticos, económicos y sociales) y mayores beneficios (paz, estabilidad, etc.) para su sociedad.

⁷⁵ El concepto de *control civil* alude a la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definiendo las metas y la organización general de la defensa nacional, formulando, llevando a cabo y supervisando la aplicación de la política de defensa. Véase Follietti, Gilda, "Competencias constitucionales de los parlamentos latinoamericanos en el área de la defensa", en: *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Op. Cit.*, p. 57.

⁷⁶ En la mayoría de los países recae en el Ejecutivo la declaración de guerra, pero con el consentimiento del Parlamento. La decisión de embarcarse en un *conflicto bélico*, representa el último de los recursos de la defensa.

⁷⁷ La participación en ejercicios combinados y *en misiones de paz* acarrea la decisión sobre el ingreso y egreso de tropas, lo que es un elemento de la política exterior que debe ser revisado por el Poder Legislativo. Follietti, Gilda, *Op. Cit.*, p. 58.

2.3.2. Factores de inseguridad desde la óptica de América Latina

En esta sección se pretende identificar los factores de inseguridad o bien las amenazas a la seguridad desde la óptica Latinoamericana, la cual para efectos de esta investigación está dividida en: los países que integran América del Sur, Centroamérica y el Caribe. Bajo este mismo orden se presentan las preocupaciones y prioridades de éstos.

En la actualidad ya no se enfrentan amenazas convencionales de índole militar como en épocas pasadas, ya que han disminuido drásticamente. Ahora se enfrentan nuevas amenazas, cuya naturaleza no se identifica con la clásica amenaza militar que pone en riesgo la soberanía de un Estado. Sin embargo, éstas tienen la capacidad potencial de generar violencia similar e incluso superior a las amenazas militares tradicionales. Se identifican dos tipos de amenazas: *las convencionales o tradicionales y las nuevas, emergentes o no convencionales*.

Entre las amenazas convencionales que persisten en América del Sur destacan: la agudización de las tensiones fronterizas y diplomáticas entre países como Chile y Bolivia (por la histórica cuestión de la salida al Mar, la exportación de gas por el pacífico, entre otras); entre Perú y Chile (por la negativa de Lima de aceptar la actual delimitación marítima entre ambos países y las compras de unidades navales por parte de la Armada chilena y la posterior reacción peruana adquiriendo material naval, entre otras cuestiones). Los cuales dado el proceso de democratización, la búsqueda del diálogo y de acuerdos se pueden considerar como conflictos de baja intensidad, pero no por ello menos importantes.

En lo que respecta a las nuevas amenazas que preocupan a la región sudamericana, destacan: las crisis socioeconómicas, el crimen organizado, el tráfico de armas, el narcotráfico, la depredación ambiental (por ejemplo, el Amazonas), la corrupción, la pobreza, entre otras. Fenómenos como éstos, socavan la autoridad estatal, dadas las crisis de legitimidad de algunos regímenes y de la debilidad de sus instituciones, facilitando así, la inseguridad y la generación de violencia al interior de los países. Por tanto, los convierte en una fuente de preocupación e inestabilidad regional. En este sentido, los focos rojos que se identifican en el área son: Bolivia, que a pesar de su prolongado proceso democrático y la reinstalación del orden constitucional no ha logrado socavar su crisis institucional, política y social (ha cambiado cuatro presidentes en cinco años); Perú, que con la herencia de la corrupta dictadura de Alberto Fujimori enfrenta una

severa crisis institucional y pérdida de credibilidad de sus FFAA; Colombia, que continua su lucha con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)⁷⁸ y los cárteles de narcotraficantes.⁷⁹

En lo que respecta a Centroamérica los tratados de paz auspiciados por la comunidad internacional que pusieron fin a las guerras civiles, establecieron las bases para el funcionamiento de sistemas políticos que permitieran construir paulatinamente estados de derecho. A diferencia de lo que ha sucedido en la región andina que a pesar de sus esfuerzos por consolidar la democracia en sus respectivos sistemas políticos, el descontento y la movilización social no han dejado esperar crisis de gobernabilidad y de inseguridad generalizada en Ecuador, Perú y Bolivia. Se menciona esto porque el peligro de que suceda algo semejante en Centroamérica es latente, dado el lento crecimiento y desarrollo económico que no generan el empleo suficiente que requiere su población económicamente activa, lo cual produce en el mejor de los casos migración y, en el peor, delincuencia.

En lo tocante a las amenazas convencionales persiste un número importante de diferendos limítrofes a medio resolver que periódicamente se vuelven focos de inestabilidad en la medida que son utilizados por los políticos en tiempos electorales para incitar los sentimientos nacionalistas de su sociedad, de acuerdo a su propia conveniencia.

En lo que respecta a las nuevas amenazas destacan: el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico ilícito de armas, el medio ambiente, la pobreza, la desigualdad económica, el desempleo, la emigración, entre otras. Las cuales son generadas por la corrupción, la falta de presencia estatal en grandes espacios del territorio, la ingobernabilidad y una agenda socioeconómica no resuelta. A manera de ejemplo se encuentra: el fenómeno de las *maras*⁸⁰, las cuales están diseminadas en casi todo el

⁷⁸ Cabe señalar que dichos grupos armados han sido catalogados por Estados Unidos como grupos terroristas, incluso por "narcoterroristas", por parte del gobierno colombiano. Esto se puede evidenciar en el Informe sobre Terrorismo en América Latina emitido por el Departamento de Estado de Estados Unidos en abril de 2004.

⁷⁹ Cfr., Rossi, Adolfo M., *Nueva agenda de seguridad en América Latina: nuevas amenazas y nuevas oportunidades*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 1º de octubre de 2002, en: <http://www.resdal.org/Archivo/d000001c6.htm>

⁸⁰ Las *maras* son grupos de pandilleros bien organizados que son considerados un subproducto de la migración. Todo empezó en Los Ángeles California, Estados Unidos, donde los salvadoreños recién llegados se organizaron en pandillas, y después de un tiempo fueron deportados por sus índices criminales a sus

territorio de El Salvador, Guatemala y Honduras, Éstas por sus efectos delictivos son consideradas por dichos países como uno de sus principales problemas de seguridad nacional. En efecto, el 16 de enero de 2004, estos gobiernos más Nicaragua firmaron un Tratado Anti Pandillas por medio del cual se establecen los mecanismos de cooperación entre las policías y las fuerzas armadas de tales países para combatir esta amenaza.⁸¹

Respecto a las amenazas que ponen en riesgo la seguridad en el Caribe se encuentran: la vulnerabilidad económica, la emigración, el SIDA, los desastres naturales y los desechos nucleares. En efecto, a causa de los desastres naturales, generalmente huracanes, o tratando de cruzar las fronteras marítimas y terrestres en busca de mejores condiciones de vida, anualmente mueren más personas en el Caribe, que las que perecieron en las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, sólo que aquellos mueren silenciosamente, fuera del espectro de las grandes cadenas televisivas, dado que sus muertes forman parte de la cotidianidad de la región. De la misma manera, el peligro del transporte marítimo de desechos nucleares es latente, pues en caso de producirse algún accidente las consecuencias serían incalculables e irreversibles, ya que pondrían en riesgo la vida de todo un territorio. Para el Caribe, los desechos nucleares son equivalentes a las armas de destrucción masiva, a las que tanto temen las superpotencias y que paradójicamente son propiedad de ellas. Sin embargo, los países caribeños (principalmente los anglófonos) tiene que convivir con tal riesgo, en contra de su voluntad. Pues como es sabido la mayoría de ellos son protectorados de potencias como Estados Unidos, Francia, Holanda y Reino Unido.⁸² Estos son algunos de los problemas prioritarios para la agenda de seguridad del Caribe, los cuales desde su punto de vista no se anteponen como prioritarios ante ningún otro país o región, pues tales riesgos responden

países de origen, donde reprodujeron el tipo de organización al que estaban acostumbrados e introdujeron patrones de violencia hasta entonces desconocidos. Se cree que algunos de los “mareros” han pasado del narcomenudeo al tráfico internacional de drogas; además de que en las zonas fronterizas se dedican a asaltar y atacar a los emigrantes. Entre las principales pandillas destacan: la Salvatrucha, la 18, la Ratonera, la Mormona y la 25. Lo preocupante del caso es su rápida expansión, de hecho, se considera que en México tienen presencia cerca de la frontera sur, en el DF y en las principales ciudades fronterizas del norte. Cfr. Eguizábal, Cristina, “México y Centroamérica: los retos de la seguridad interdependiente” en: Fernández de Castro, Rafael y Ruiz S. Erika (coords.), *La Agenda Internacional de México 2006-2012*, Ariel, México, 2006, p. 149.

⁸¹ Cfr. *Ídem.*, pp. 148-152. Cfr., Córdova, Macías Ricardo, “la agenda de seguridad en Centroamérica hacia el siglo XXI”, en: Tulchin, S. Joseph, Benítez, Manaut Raúl, et al. (eds.), *El rompecabezas: conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*, Op. Cit., pp. 241-242.

⁸² Cfr. Maríñez, A, Pablo, “Seguridad Hemisférica y Seguridad Regional en el Caribe”, en: Rosas, González Ma. Cristina (coord.), *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, UNAM, Embajada de Canadá, México, 2004, pp. 225-252.

única y exclusivamente a las singularidades del área, por ello el Caribe sustenta que no se deben de imponer prioridades de agendas que son producto de otras realidades.

2.3.3. Los atentados del 9/11 vistos desde América Latina

Ante los atentados del 9/11 poco hizo América Latina limitándose al ámbito discursivo. Brasil propuso la aplicación del TIAR; Argentina declaró blindar la frontera, aunque en los días siguientes se desdijo; se reforzaron los contingentes de personal de seguridad en la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay), lo cual no pasó de algunas detenciones. El mayor impacto en toda la región (incluyendo el Caribe y Centroamérica) fue definitivamente, en las medidas de seguridad llevadas a cabo en lo relativo a los aeropuertos, el turismo, el sector financiero, entre otros.

Como ya se ha mencionado, el flagelo del terrorismo en la región no es algo nuevo, puesto que algunos países como Argentina ya lo habían experimentado. Lo trascendente es que el blanco en esta ocasión fue el hegemón mundial, Estados Unidos. Lo cual en materia de Seguridad Colectiva ha generado fuertes debates debido a que dicha potencia ha pretendido imponer el terrorismo como la principal amenaza que se debe discutir y priorizar en la agenda de la Seguridad Continental. En este sentido, es evidente que la percepción de tal flagelo por parte de América Latina dista de ser semejante a la de Estados Unidos. Como bien señalara el presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso:

“...comprendemos las relaciones más que justificadas a la amenaza del terrorismo y del uso de armas de destrucción masiva. Pero no queremos que, movidos por el miedo, las grandes potencias sustituyan la agenda de la esperanza, obsesionándose con el tema de la seguridad”.⁸³

Esta declaración fue pronunciada en el seno de la reunión celebrada en Madrid entre la Unión Europea (UE) y América Latina el 17 de mayo de 2002, la cual refleja una diferencia entre los imperativos económicos y políticos que persiguen los países latinos y los proyectos antiterroristas estadounidenses.

En esta perspectiva, los países caribeños sostienen que el enfoque unidimensional corre el riesgo de no visualizar las verdaderas causas que atentan contra la seguridad, y por lo tanto, únicamente se combaten los efectos de las mismas, como actualmente sucede con la lucha contra el terrorismo. Pero como toda regla tiene su excepción, los países centroamericanos y República Dominicana no se quedaron al margen de lo

⁸³ Sepúlveda, Amor Bernardo, *Op. Cit.*, p. 29.

anterior, pues apoyaron y legitimaron la aventura militar de Estados Unidos contra Irak. De hecho, países como El Salvador, Honduras y Nicaragua enviaron sus tropas en apoyo a dicho conflicto.

En general, se puede decir que en su mayoría los países que conforman la América Latina apoyan el combate al terrorismo, pero no bajo la perspectiva militar que promueve Estados Unidos ni tampoco se le considera una prioridad en la agenda de seguridad regional, pues como ya se ha mencionado sus preocupaciones son más de índole socioeconómico y político que militar o de terrorismo. Esto queda plenamente reflejado en los debates efectuados y la Declaración resuelta en la Conferencia Especial sobre Seguridad del 2003.

2.3.4. CONCLUSIONES

Como conclusión se puede decir que la Seguridad Colectiva ha entrado en debate en dos momentos. El primero, tras la desaparición de la Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín, donde a falta de un enemigo común, la compleja situación internacional y la autopercepción de Estados Unidos como hegemón mundial, dieron la pauta para la organización de un nuevo Orden Mundial con base en los intereses estadounidenses, lo que planteó la definición de nuevas amenazas que ponían en riesgo la seguridad internacional y por ende la regional.

Ante esta situación, los países de América Latina percibieron que el esquema de Seguridad Colectiva configurado durante la Guerra Fría estaba siendo rebasado por la realidad que se vivía. Asimismo, percibieron y pusieron de manifiesto que las nuevas amenazas a su seguridad ya no eran meramente de carácter militar, sino que trascendían al ámbito económico, político, social, ambiental y de salud. Es así que se comienza el proceso de debate y de redefinición de la Seguridad Hemisférica en el marco de la OEA y de las Cumbres de las Américas con el fin de replantearla acorde con la realidad que se estaba experimentando.

Un segundo momento, en nuestra opinión, que ha cambiado drásticamente la concepción de la seguridad internacional y por tanto la regional (lo cual se confirma en el siguiente capítulo) es a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. De entrada, Estados Unidos aceptó su vulnerabilidad ante la naturaleza de las nuevas amenazas, en este caso el terrorismo, lo que dio paso a la nueva Estrategia de Seguridad Nacional. La

cual como ya hemos visto tiene como antecedente la estrategia de seguridad nacional de Clinton, que planteó: la *Iniciativa de Defensa de Contraproliferación*, que implica en términos concretos una acción anticipada preventiva militar en caso de que la amenaza de un adversario con armas de destrucción masiva sea inminente hacia el coloso del norte o sus aliados; y el término de *Estados rufianes*, cuya denominación es definitivamente política y hace referencia a aquellos Estados cuyos regímenes son disímiles a los intereses de Estados Unidos; entre los países catalogados como rufianes se encuentran: Irán, Corea del Norte e Irak.

Es así que a raíz de los atentados del 9/11, la cuestión de la Seguridad Colectiva se replantea, con base en los efectos que surten en Estados Unidos, quien se presumía de invulnerable antes de tales sucesos, lo que dio pie para plantear el terrorismo como una de las principales amenazas a combatir no sólo por dicha potencia, sino por el resto del continente y el mundo. Ante esta situación, se profundiza el debate sobre la priorización de las amenazas, pues si bien para Estados Unidos el terrorismo es la máxima preocupación tanto para su seguridad como para la internacional, para América Latina, a pesar de que ha tenido experiencias relacionadas con tal amenaza, su percepción del fenómeno es distinta. Y pone de manifiesto que dicho flagelo no forma parte de los riesgos inminentes a su seguridad como sí lo son: el narcotráfico, el crimen organizado, el lavado de dinero, la pobreza, el desempleo, la desigualdad económica, la debilidad de las instituciones, la corrupción, catástrofes naturales, el SIDA, entre otros. Es aquí donde el debate para redefinir la seguridad y los mecanismo de acción cobra fuerza toda vez que Estados Unidos pretende priorizar el terrorismo en la agenda de Seguridad Colectiva relegando así, las amenazas que son prioritarias para la seguridad de América Latina. Con todo lo anterior se puede responder a la pregunta de este capítulo: ¿Es el terrorismo, la principal amenaza continental? La respuesta es *no*.

Por último, desde nuestro punto de vista el combate al terrorismo, así como al resto de las amenazas que se han planteado, es posible a través de la búsqueda de los medios y las estrategias para combatirlas. Limitarse a la guerra o al uso de la fuerza no es el mejor camino para lograr ese objetivo, pues como se dice coloquialmente: “sale más caro el remedio que la enfermedad”. Se debe confiar en las instituciones, reformarlas si es necesario, y en las formas políticas para combatir las causas más que los efectos que ponen en riesgo la seguridad de los Estados y por tanto del continente.

3. CONFERENCIA ESPECIAL SOBRE SEGURIDAD: CONSENSOS Y DISENSOS

Ante el cambio político internacional, surgido a partir de dos sucesos históricos importantes en los últimos tiempos: el derrumbamiento de la Unión Soviética y los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el sistema interamericano se ha enfrentado ante una nueva realidad que exige respuestas eficaces e innovadoras frente a problemas complejos que van más allá de la defensa nacional y las amenazas tradicionales. Se hace así evidente, el agotamiento del modelo de seguridad regional que se centraba en el supuesto de la existencia de una amenaza extracontinental a la que habría que responder mediante la acción colectiva de los países americanos, a través del TIAR. Por lo que se vieron en la necesidad de actualizar la agenda de la Seguridad Hemisférica, bajo el esquema del concepto multidimensional de la seguridad, a fin de ponerla al día con la nueva dinámica internacional.

En el presente capítulo se analiza la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, de la que si bien en el capítulo anterior se abordaron los antecedentes, en éste se estudia la Estrategia como tal, su aplicación en el caso concreto de Irak, sus implicaciones en la agenda global y regional y por último se plantea tanto una crítica como una perspectiva de la misma. También, se estudian los consensos y los disensos que se dieron dentro del marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad (CES) que se celebró el 27 y 28 de octubre del año 2003 en la ciudad de México. Se hace un análisis y crítica de la Declaración sobre Seguridad de las Américas (DSA) y del concepto de seguridad multidimensional. Se plantea el caso de Haití como un ejemplo de cooperación latinoamericana y como un desafío sin resolver tanto de la OEA como de la DSA. Por último, se plantean las conclusiones.

3.1 La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos

Como ya se ha mencionado, con el fin de la Guerra Fría a principios de la década de los noventa se dio paso al surgimiento de un nuevo Orden Mundial liderado por los Estados Unidos⁸⁴, quienes se asumieron como los vencedores de dicho conflicto, con base en su emergente poderío militar, lo que dio por hecho, que ellos eran los indicados para guiar el destino del mundo a través de sus valores de la democracia, la libertad y el libre mercado. En este contexto, los estrategas políticos y militares estadounidenses⁸⁵ se dieron a la tarea de diseñar una estrategia que consolidara el poderío económico-militar de dicho país.

No obstante, la Nueva Estrategia cobra vigencia con plenitud y es dada a conocer públicamente el 17 de septiembre de 2002, ya estando en el poder la élite de ultra derecha del Partido Republicano, bajo el personaje de Georges W. Bush⁸⁶, quién planteó:

- a) Intervenir en aquellos países que estén preparando ataques contra Estados Unidos o sus aliados, antes de que dichos países lleven acabo sus amenazas. Como dicen coloquialmente “quién da el primer golpe, da el segundo”. Esto es una advertencia dirigida a los Estados rufianes: Corea del Norte, Irán e Irak. Este punto está dirigido directamente a esos países. Así que, no nos sorprendamos de la guerra contra Irak, que ya se veía venir ni mucho menos de las desavenencias que últimamente se han dado entre Irán, Corea del Norte y los Estados Unidos, lo cual más adelante se aborda brevemente.
- b) Convertir los acuerdos y mecanismos internacionales de verificación de desarme, en instrumentos de intervención contra países que no acaten el “consenso

⁸⁴ En los años noventa Estados Unidos tuvo una década muy exitosa en cuanto al crecimiento económico; entre 1990 y 1998 su PIB creció el 27%; Europa, por su parte, creció el 16%, Japón el 6%, mientras la economía rusa se encogía. Cabe señalar que Estados Unidos destina el 80% de la inversión en investigación y desarrollo para el área de tecnología militar. Esta unipolaridad estratégico-militar le ha permitido negarse a cumplir con acuerdos internacionales cuando cree que afectan a sus intereses, sin importar que ello altere al sistema internacional. Consúltese: Ikenberry, John, “Estados Unidos: Entre el Unipolarismo y el Multilateralismo”, en: Tulchin, S. Joseph, Benítez, Manaut Raúl, et al., *El rompecabezas: conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI, Op. Cit.*, p. 48.

⁸⁵ El diseño de esta política estuvo a cargo del grupo más conservador del Partido Republicano que ha formado parte del gabinete tanto de George Bush padre como del hijo, estos son: Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, William J. Bennett, Jeb Bush, Elliot Abrams, entre otros, es decir, los verdaderos padres de la Doctrina Bush. Quienes inspirados por sus intereses petroleros crearon el documento *The Project for the New American Century*, donde a *grosso modo*, plantean que su nación requiere de un ejército lo suficientemente fuerte como para enfrentar los desafíos tanto del presente como del futuro, tratando de prever más que lamentar las amenazas emergentes.

⁸⁶ No se olvide que el triunfo de Bush en las elecciones presidenciales en el año 2000 fue muy cuestionado, al nivel de no contar con el suficiente grado de legitimidad de toda la nación.

internacional". Es decir, intervenir a toda costa en el país o la región que esté dentro de los intereses primordiales de Estados Unidos habiendo o no consenso, como ejemplo tenemos la guerra contra Irak de 2003

c) La violación del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, cuyo artículo sexto plantea la obligación de llevar a cabo un desarme nuclear total y su sustitución por un sistema que autorice *de facto* a ciertas naciones poseer armas nucleares, como ocurre con Israel, India y Pakistán. Es decir, que sólo unas cuantas naciones son las privilegiadas para entrar en el juego nuclear que a Estados Unidos le conviene.

d) Consolidar la supremacía militar estadounidense frente a las amenazas de dictadores o Estados cuyo carácter irracional no permite la disuasión y obliga a la intervención preventiva, mejor conocida como la *acción anticipada preventiva* bajo la connotación *de guerra preventiva*.

e) Continuar con la estrategia original de Reagan de la "Guerra de las Galaxias" (la Guerra Nuclear Limitada), utilizando las armas nucleares como un instrumento disuasivo.

De igual forma planteó *la estrategia de defensa* estableciendo la búsqueda de la preservación y expansión de su liderazgo global, manteniendo la preeminencia de sus Fuerzas Armadas, para lo cual partió de cuatro misiones medulares:

1. Defender la patria;
2. Pelear y ganar grandes teatros de guerra simultáneos y múltiples;
3. Ejecutar los deberes "policíacos" asociados con la confrontación del ambiente de seguridad en regiones críticas;
4. Transformar a las Fuerzas estadounidenses para explotar la "Revolución Tecnológica en Asuntos Militares".⁸⁷

Como se puede observar esta estrategia militar forma parte de la Estrategia de Seguridad Nacional, la cual se aplicó durante las invasiones a Afganistán e Irak. Ambos laboratorios permitieron a Estados Unidos desarrollar la llamada *Guerra Preventiva*, inscrita en lo que se ha denominado *The New American Way of War*⁸⁸ y también le permitieron,

⁸⁷ Sandoval, Palacios J. Manuel y Betancourt P. Alberto, *La hegemonía estadounidense después de la guerra de Irak*, Op. Cit., p. 39.

⁸⁸ Tema central de la XIV Conferencia Estratégica celebrada en el 2003, en la que asistieron más de 200 expertos en seguridad nacional. En la reunión se señalaron y jerarquizaron los diversos obstáculos para el

plantear la lógica de que países débiles como Afganistán, podrían llegar a ser un gran peligro tanto para los intereses estadounidenses como para los intereses de otras potencias. Asimismo, que la pobreza, las instituciones débiles, y la corrupción podrían hacer de los países débiles un nicho perfecto para las redes terroristas y cárteles de narcotraficantes dentro de sus fronteras.

- Los objetivos que planteó Bush en su discurso para esta Estrategia, son: colaborar en la estructuración de un mundo no sólo más seguro, sino mejor; fortalecer el camino al progreso a través de la libertad política y económica; mantener relaciones pacíficas con otros Estados y respetar la dignidad humana. Para ello, señaló:
- Defender la dignidad humana;
- Fortalecer las alianzas para derrotar al terrorismo global y trabajar con otros países para aminorar los conflictos regionales;
- Prevenir a los enemigos de que nos amenacen, ni a sus aliados ni a sus amigos (sic), con armas de destrucción masiva;
- Empezar una nueva era de crecimiento económico global a través de los mercados libres y el libre comercio;
- Expandir el círculo de desarrollo construyendo la infraestructura de la democracia;
- Transformará las instituciones de seguridad nacional de Estados Unidos para enfrentar los retos y oportunidades del siglo XXI.⁸⁹

Así pues, la Estrategia de Seguridad Nacional cobra vigencia tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 –por no decir, que esos ataques fueron el pretexto perfecto para hacer práctica tal Estrategia–. Como bien declaró, posterior a dicho suceso, el secretario de Estado Colin Powell: “no solamente se terminó la Guerra Fría. A pesar de que los ataques no alteraron la estructura de las relaciones internacionales, éstos sí anunciaron una nueva era de vulnerabilidad estadounidense”.⁹⁰ Por su parte, Juan Manuel Sandoval y Alberto Betancourt plantean:

“...al asumir el poder George W. Bush se apejó estrechamente a los lineamientos planteados en el proyecto para un nuevo siglo americano. En ese sentido los atentados del 11 de septiembre

relanzamiento de la grandeza estadounidense. En el primer nivel de inconvenientes se ubicó a la ONU, la Unión Europea y el *multilateralismo*; en segundo nivel, a Rusia y China; en un tercer nivel, países hostiles o demasiado independientes como Siria, Jordania, India, Pakistán y, desde luego, Corea del Norte. *Ibíd.*, p. 42.

⁸⁹ *Ídem.*, pp. 41 y 42.

⁹⁰ *Cfr.*, Litwak, S. Robert, *Op. Cit.*, p. 65.

permitieron reforzar el discurso que planteaba el incremento del gasto militar, el aumento de la presión contra los países *hostiles* a Estados Unidos, y presionar para el establecimiento de la libertad en las diversas regiones del mundo. El hecho de que los atentados ocurridos hayan sido tan rápida y eficazmente funcionalizados por la derecha norteamericana, aunado al hecho de que los servicios de inteligencia habían brindado indicios de una acción terrorista en el territorio estadounidense, ha generado una intensa polémica de la posibilidad de que el gobierno estadounidense hubiera actuado con premeditada negligencia y así dejar que ello ocurriera.”⁹¹

A pesar de los comentarios como el anterior, que no sólo se generaron en la opinión pública estadounidense sino también en la internacional. Bush aprovechó las circunstancias, principalmente las consecuencias, las miles de víctimas, así como el respaldo mundial contra los atentados terroristas para cohesionar la opinión pública de la nación y para justificar la puesta en marcha de su Estrategia de Seguridad Nacional, la cual ubica a la acción anticipada preventiva como la doctrina oficial de Estados Unidos, mejor conocida como *Doctrina Bush*, que plantea:

“la disuasión no significa nada para las redes terroristas actuando en las sombras, sin naciones o ciudadanos a los cuales defender. La contención no es posible cuando dictadores desequilibrados con armas de destrucción masiva tienen la capacidad para disparar estas armas con misiles o para dárselas en secreto a grupos terroristas aliados (...) para prevenir actos hostiles de nuestros adversarios, Estados Unidos actuará, de ser necesario, *preventivamente*... El propósito de nuestras acciones siempre será eliminar peligros específicos a nuestros aliados (...) Las razones de estas acciones serán claras, la fuerza medida y la causa justa”.⁹²

Como bien se puede observar, el mensaje es claro y directo, Estados Unidos se asume como la hegemonía política-económica y militar mundial. Lo que le da el “derecho” de identificar las amenazas tanto provenientes de países enemigos⁹³ (rufianes) como de

⁹¹ Como cita del párrafo que se sustrajo, los autores plantean que la reconstrucción de lo ocurrido ese día (9/11) parece estar destinada a desempeñar un papel muy importante en el presente. La comisión del Congreso que estudió los acontecimientos y sopesó la actuación de la administración de Bush tuvo importantes conclusiones. Por ejemplo, destacó el hecho de que Bush haya invertido 30 minutos posteriores al impacto del segundo avión en redactar un boletín de prensa (demasiado tiempo si se considera que, por ejemplo, bajo un ataque nuclear, las principales decisiones deben tomarse en los primeros 15 minutos del combate); segundo, llama la atención el hecho de que Dick Cheney fuera quien condujera las operaciones militares y el Presidente las relaciones públicas; y tercero, el hecho de que Dick Cheney diera instrucciones para que se derribara un quinto avión que se dirigía a Washington y los atribulados comandantes aéreos desobedecieran la orden. También se muestran las inconsistencias y errores de las dependencias de inteligencia (CIA y FBI). Véase: Sandoval, Palacios J. Manuel y Betancourt P. Alberto, *La hegemonía estadounidense después de la guerra de Irak*, Op. Cit., p. 41.

⁹² Litwak, S. Robert, Op. Cit., p. 67.

⁹³ En este aspecto es importante destacar que los países enemigos no tienen la connotación que en su momento tuvo la URSS, pues el escenario internacional es distinto, más bien el enfoque va dirigido al

aquellas que no tienen rostro, es decir, el terrorismo; asimismo, le otorga la “obligación” de combatir tales amenazas por sus propios medios, es decir, a través del uso unilateral de la fuerza de manera “preventiva”.

Pero ante todo esto ¿dónde queda el multilateralismo?, ¿dónde quedan las Naciones Unidas?, ¿dónde quedaron las políticas de disuasión y contención diseñadas para los Estados hostiles hacia Estados Unidos?, ¿dónde quedan las viejas alianzas? Estas y muchas más preguntas surgen al analizar el tema, sin embargo, para no salirnos del contexto de la investigación trataremos de responder brevemente estos cuestionamientos.

La amenaza del comunismo durante la Guerra Fría logró conjuntar el apoyo de la mayoría de las naciones occidentales para solidificar la seguridad multilateral. Ello se puede constatar a través de los diversos acuerdos y organismos que se crearon en dicha época, tales como: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), entre otros. Cabe destacar que en aquella situación la política de disuasión era la más práctica para contener al enemigo y mantener a los viejos aliados. Pero como ya se ha dicho a partir de los atentados del 9/11 todo cambió y si antes para Estados Unidos la disuasión y contención eran funcionales, hoy ya no lo son. Para ellos, la política funcional es la acción anticipada preventiva. En este sentido, la vieja lógica de persuasión se torna caduca toda vez que el terrorismo se proyecta como una amenaza que dista inmensamente de la que constituyó el Ejército Rojo, que era un enemigo plenamente identificado. Sin embargo, la amenaza terrorista es distinta, pues no se sabe por dónde va atacar ni siquiera se conoce con exactitud quiénes la conforman, dónde se localizan, etc. Estos grupos terroristas no van a parar de hacer lo que están haciendo por miedo a ser contraatacados, porque sus miembros están dispuestos a sacrificarse y esto crea el incentivo de “a ver quién ataca primero”. En este aspecto, la doctrina de Bush es clara al plantear “matémoslos antes de que nos maten a nosotros”. A lo que Ikenberry menciona:

“...hoy en día el peor de los escenarios es *posible*; lo paradójico es que es muy difícil argumentar en contra del peor escenario; pues se puede argumentar que el peor escenario es

vínculo directo que hizo Bush de la problemática de la proliferación con la del terrorismo, lo que plantea que no necesariamente los *Estados rufianes* sean terroristas, pero que éstos pueden apoyar a las redes terroristas con la adquisición de armas de destrucción masiva, o bien refugiarlas en sus territorios a sabiendas de la hostilidad que tienen estos países con los Estados Unidos.

posible que suceda, sin temor a estar equivocados. Esto hace que todos los argumentos sobre cooperación, multilateralismo y alianzas terminen desechándose. Cuando no se puede dar una respuesta a la idea de que `nosotros no sabemos lo que no conocemos', no es posible invocar o defender el orden multilateral preexistente".⁹⁴

A simple vista pareciera que es un planteamiento hasta cierto punto determinista y pesimista, sin embargo al analizar al autor, es evidente que aunque parezca broma y extremo, es la forma práctica en que Estados Unidos justifica su acción anticipada preventiva. Uno mismo se puede percatar de ello al analizar el tema y al estar atentos en el acontecer mundial.

Es así, que la política de Bush establece que el país debe olvidarse de las alianzas del pasado, sociedades multinacionales y el multilateralismo, ya que las nuevas amenazas exigen respuestas inmediatas. Además que la potencia no puede darse el lujo de esperar a que sus aliados se pongan de acuerdo y decidan respaldarlo, tanto del interior como del exterior, pues de ser así, ya habrá sido demasiado tarde para evitar las amenazas. De este modo, la nueva Estrategia conlleva un menor compromiso de Estados Unidos con las reglas e instituciones multilaterales tal como se puede observar en su rotundo rechazo para aceptar el Protocolo de Kyoto, la Corte Penal Internacional, el Acuerdo de Prohibición de Armas Livianas, el Acuerdo de Prohibición de Minas Antipersonales y el Tratado de Mísiles Antibalísticos (ABM); pasar por alto la decisión de Naciones Unidas para que no atacara Irak, y la opinión pública internacional, entre otros.

Esta actitud⁹⁵ crea la sensación en Estados Unidos de que la mejor política a seguir es la unilateral. Asimismo, se vuelve un debate engorroso cuando se intenta buscar la cooperación multilateral en materia de seguridad –de acuerdo con los intereses estadounidenses–, ya que no todos los países desean reconocer las nuevas amenazas como el hegemon. Esto crea nuevas divisiones entre los aliados de la posguerra con respecto a la manera en que perciben las amenazas. Al respecto, la actitud de Europa es “no nos traigan nuevas amenazas, y aunque nuestra economía esté algo estancada, estamos en paz”. De este modo, la guerra al terrorismo se transforma en una guerra estadounidense, aunque algunos aliados europeos la respalden, pero no Europa como

⁹⁴ Ikenberry, John, *Op. Cit.*, p. 50.

⁹⁵ Definitivamente es una actitud muy optimista el hecho de pensar que los gobernantes de otros países simplemente se sentarán y aceptarán las aventuras del presidente Bush, y que no hay nada que el resto del mundo pueda hacer para contrarrestar esta posición hegemónica, imperial y arrogante de Estados Unidos.

unidad. Así, el terrorismo global modifica la manera en que Estados Unidos mira al mundo y la manera en que el mundo mira a Estados Unidos.⁹⁶

3.1.1. La guerra contra Irak de 2003

La guerra contra Irak comenzó el 20 de marzo de 2003 y culminó en unas cuantas semanas. Sienta un importante precedente histórico al ser el primer caso en que se cambia el régimen de gobierno para evitar la proliferación de armas de destrucción masiva y se pone en práctica la nueva Estrategia estadounidense. Para justificar esta acción militar, la administración Bush afirmó que el desarme de Irak, exigido por el Consejo de Seguridad después de la Guerra del Golfo de 1991, requería de un cambio de régimen debido a la negligencia de Hussein por conseguir armas de destrucción en masa. Cabe destacar que dicha guerra fue emprendida sin la legitimidad de las Naciones Unidas debido al callejón sin salida político sobre el cambio de régimen. Por otro lado, este ataque fue caracterizado por los medios estadounidenses como una aplicación decisiva, e incluso, paradigmática, del documento de la Estrategia de Seguridad Nacional⁹⁷ en la cual se eleva la acción anticipada preventiva como una política factible contra los *Estados rufianes* y los grupos terroristas en la era post 11 de septiembre.

Pero a todo lo anterior surge la pregunta: ¿realmente Irak constituía una amenaza inminente contra la seguridad de Estados Unidos y la del mundo? Evidentemente que no, sólo era vista como una amenaza potencial, en términos de lo que Bush plantea como una amenaza que apenas se estaba forjando. A pesar de ello, decidió emprender la guerra aplicado su doctrina. Inmediatamente después de la caída de Bagdad, Bush declaró:

“...a través de la combinación de estrategias creativas y tecnología avanzada, estamos *redefiniendo la guerra* en nuestros términos. En esta nueva era de guerra, podemos apuntar a un régimen, no a una nación... Los terroristas y los tiranos ahora han sido avisados, nunca más se

⁹⁶ Cfr., Ikenberry, John, *Op. Cit.*, p. 49.

⁹⁷ En este sentido de la aplicación de la Estrategia nos pareció interesante rescatar el planteamiento de Ikenberry, quien si bien reconoce que efectivamente la guerra contra Irak es la puesta en marcha de dicha Estrategia, nos muestra de qué forma tramposa se llevó a cabo la aplicación de la misma, veamos: John Negroponte (representante de Estados Unidos ante Naciones Unidas), cuando en su carta al Consejo de Seguridad, tomó la decisión de ir a la guerra contra Irak y las acciones de la administración Bush en ese país, dijo que la razón por la cual Estados Unidos estaba usando la fuerza era *para imponer las resoluciones de la ONU* que Irak había violado. Ése fue el discurso, lo que da a entender que Estados Unidos no empleó de forma *directa* la nueva Estrategia de Seguridad Nacional con su principio de acción anticipada preventiva y guerra preventiva para legitimar sus acciones, sino que usó *para justificar su acción militar*, los principios multilaterales y resoluciones de la ONU. Cfr., Ikenberry, John, *Op. Cit.*, p. 52.

van a asentir seguros escondiéndose detrás de vidas inocentes”. Esta postura puso presión sobre Corea del Norte e Irán, así como también en Siria “un aspirante al eje del mal”.⁹⁸

La cita anterior, nos invita a cuestionarnos si efectivamente *la nueva forma de hacer la guerra* no tiene daños colaterales hacia la población, puesto que sólo está dirigida “al régimen más no al pueblo”. Entonces ¿cómo se explican los miles de millones de muertos y víctimas tanto iraquíes como de soldados invasores que ha generado esa guerra? En este sentido, Sandoval y Betancourt plantean que la inesperada resistencia iraquí, el creciente número de bajas del ejército estadounidense en la posguerra y las dificultades del gobierno estadounidense para entender y dominar a la compleja nación iraquí, parecen haber atemperado los ánimos de los conservadores. El destino de la invasión a Irak aún no está decidido. Todo parece indicar que Estados Unidos tuvo un plan de entrada, pero no uno de salida. En este aspecto, se puede decir que ha ocurrido algo similar a la experiencia estadounidense en Vietnam, obviamente que bajo otro contexto mundial.⁹⁹

De lo anterior cabe preguntarse: ¿qué significa, no sólo en términos pragmáticos la Estrategia de Seguridad, sino estratégicos, la invasión a Irak? La respuesta es compleja y hasta cierto punto fácil de ubicar, pues como bien es sabido la lógica del libre comercio, la competencia por los mercados y sobre todo el control casi absoluto de los recursos estratégicos para efecto de esas metas son la espina dorsal de la actuación de Estados Unidos en el escenario mundial. Por lo que, no habría de sorprendernos que una motivación económica sea la que haya incentivado a la élite petrolera ultra conservadora atacar a Irak y concentrar su atención en Medio Oriente, donde “casualmente” se concentran las mayores reservas mundiales de petróleo.¹⁰⁰

⁹⁸ Ante esta perspectiva, los funcionarios de línea dura como John Bolton, consideraron la guerra como una advertencia para obligar a los demás miembros del “eje del mal” a que abandonaran las proscriptas armas de destrucción en masa para no enfrentar la misma suerte de Irak. Por su parte, los funcionarios pragmáticos expresaron su preocupación por el hecho de que este precedente de guerra preventiva, de ser caracterizado como un nuevo paradigma y no como un remedio extraordinario para un caso particular, podría crear un incentivo para que Pyongyang y Teherán aceleren, más que retraer, sus programas de armas nucleares con el fin de disuadir un posible ataque estadounidense. Véase: Litwak, S. Robert, *Op. Cit.*, p. 81.

⁹⁹ Consúltese: Sandoval, Palacios J. Manuel y Betancourt P. Alberto, *La hegemonía estadounidense después de la guerra de Irak*, *Op. Cit.*, pp. 43 y 44.

¹⁰⁰ En relación con la atención de Estados Unidos en Medio Oriente, Juan Gabriel Tokatlian lo sustenta plenamente al plantear que la primera guerra contra Afganistán en Asia Central y la segunda contra Irak en Medio Oriente le han brindado a Estados Unidos una proyección geopolítica inédita en un área en el mundo donde ya había ejercido influencia pero no tanto control. El establecimiento de neoprotectorados en Kabul y Bagdad; la consolidación de bases militares desde el corazón de Asia Central hasta el Cuerno de África –

No cabe duda que Estados Unidos utilizó como pretexto las invasiones a Afganistán y a Irak para establecer control sobre dos de las zonas más ricas del mundo en petróleo, es decir, el Mar Caspio (Afganistán, para sacar el petróleo mediante oleoductos) e Irak (uno de los principales abastecedores de Alemania y Francia, quienes tenían fuertes inversiones estratégicas en esa nación). Así que por el momento, Estados Unidos tiene en la zona la capacidad ya sea de cerrar la llave o de darle petróleo a cuentagotas a la UE, en una feroz lucha por la competencia hegemónica.

Por otra parte, con base en todo lo que se ha planteado tal vez se pregunten ¿cómo han reaccionado Irán y Corea del Norte ante tales invasiones e indirectas muy directas que ha mencionado el presidente Bush al aplicar su Estrategia de Seguridad Nacional? y ¿será posible una invasión a Corea del Norte e Irán? Para responder estos cuestionamientos sólo se hace mención de los aspectos más importantes, ello para centrar el rumbo que hasta el momento lleva la famosa Estrategia de Seguridad.

A pesar de que los seguidores de línea dura han propuesto una postura neoimperial, para llevar acabo el cambio de régimen en Corea del Norte e Irán, existen serias limitaciones prácticas –militares, geopolíticas, económicas y domésticas– que imposibilitan replicar el modelo de Irak en esos países.

Cuando la administración Bush enfrentó su preferencia visceral por una doctrina de cambio de régimen en Corea del Norte e Irán contra las difíciles circunstancias a mediados de 2003, el gobierno estadounidense tuvo que cambiar su estrategia, aunque no del todo convencido, hacia una estrategia alternativa disuasiva, poniendo énfasis en la diplomacia, que ha requerido de una coordinación efectiva de políticas para asegurar que los componentes de disuasión trabajen en sintonía con su objetivo. Además de considerar, por ejemplo, un despliegue militar efectuado con el fin de disuadir no sea percibido por el

Uzbekistán, Turkmenistán, Kirgistán, Tayikistán, Omán, Bahrein, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Kuwait y Djibouti– y el dominio de las fuentes energéticas en la zona, pueden transformar a Estados Unidos en el primer poder geográficamente integral. Véase: Tokatlian, Juan Gabriel, "Post 11/9. Después de Afganistán y en medio de Irak: ¿un desorden de seguridad sudamericano?", en: Tulchin, S. Joseph, Benítez, Manaut Raúl, et al., *El rompecabezas: conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI, Op. Cit.*, pp. 405 y 406. Por otra parte, en cuanto a la motivación económica no hay que pasar por alto que en últimas fechas Estados Unidos enfrenta serios problemas además de Irak; una fuerte recesión económica (después de una década de crecimiento); padece el mayor déficit fiscal del mundo (aproximadamente 500 mil millones de dólares) y sufre el descenso de sus reservas estratégicas de hidrocarburos; un alarmante desempleo; una creciente competencia comercial con la Unión Europa, Japón y China, así como el mayor daño a su imagen en toda la historia americana por atacar a un país que hasta la fecha no le han encontrado armas de destrucción masiva. *Cfr.*, Sandoval, Palacios J. Manuel y Betancourt P. Alberto, *Op. Cit.*, p. 44.

Estado al que se está apuntando como un indicio de una acción anticipada preventiva para el cambio de régimen. Abusar del componente militar puede mal interpretar el mensaje de reaseguramiento político, y por tanto, dar al Estado al que se está apuntando un motivo para mantener o incluso acelerar su programa nuclear.¹⁰¹ Desde esta perspectiva, es evidente que la situación de Irán y Corea del Norte es compleja, partiendo de la misma naturaleza de cada uno de estos Estados y de sus respectivos regímenes. Sus reacciones ante la arrogancia de la política de Bush hacia ellos ha sido clara al no dejarse intimidar con su estrategia preventiva, al grado de sostener que si el hegemon intentase un ataque preventivo hacia ellos, ellos tienen la suficiente capacidad para responderle, lo que pondría en entre dicho la relativa estabilidad mundial, que evidentemente a nadie le conviene ni al propio Bush.

¹⁰¹ En el caso de Irán, con el informe de junio de 2003 el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) ha mencionado que las instalaciones de energía nuclear de uso civil de Irán enmascaran un programa de armas encubierto, creando así, una crisis internacional que ha atraído la atención de Washington. Considerando que las perspectivas de cambio de régimen en Irán no son inminentes, ante esto el gobierno de Estados Unidos podría implementar solamente dos políticas para dar cuenta del programa nuclear de este país: la acción militar preventiva o la negociación. La acción anticipada preventiva posiblemente tendría implicaciones políticas negativas, provocando una reacción antiestadounidense que podría ser contraproducente para una reforma política interna en Irán, ya que confirmaría la imagen predatoria que los iraníes tienen de Estados Unidos. El gobierno de Bush ha sostenido que no está dispuesto a involucrarse en negociaciones bilaterales o multilaterales con Irán. Por lo que, prefiere que el OIEA y que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sean un árbitro y presionen a Irán para cumplir con sus obligaciones con el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). Con respecto a Corea del Norte, la connotación es distinta, dado que los desafíos nucleares con Corea del Norte están inmersos en una cuestión que tiene que ver con el cambio político de la sociedad. Estados Unidos ha llevado a cabo negociaciones directas con el régimen de Pyongyang, a diferencia de Irán, a través de la Negociación de las Seis Partes para dar cuenta de la crisis actual y, anteriormente, por medio de un foro bilateral que produjo el Marco Acordado en octubre de 1994. No obstante, en el periodo post 11 de septiembre, la categorización que hizo Bush de Corea del Norte como miembro del “eje del mal” y la proclamación de la doctrina de acción anticipada preventiva fueron vistas por el gobierno de Pyongyang como una declaración virtual de guerra. El reconocimiento de una instalación para el enriquecimiento de uranio por parte de Corea del Norte en la reunión de octubre de 2001, provocó la suspensión por parte de Estados Unidos de provisiones de petróleo estipuladas por el Marco Acordado, y como respuesta, Corea del Norte expulsó a los inspectores de la OIEA, poniendo nuevamente en función su único reactor y retirándose del TNP, así como también llevando a cabo su primer ensayo nuclear el 9 de octubre de 2006. *Cfr.*, Litwak, S. Robert, *Op. Cit.*, pp. 82-89.

3.1.2. Críticas y perspectivas de la Estrategia de Seguridad Nacional¹⁰²

Finalmente, vamos a puntualizar las críticas a la Estrategia de Seguridad Nacional que durante este análisis se han abordado y las perspectivas que se tienen de la misma. Críticas y perspectivas:

- El hecho que no se pueda demostrar a ciencia cierta un peligro inminente y se intente aplicar la Estrategia de Seguridad mediante acciones preventivas, pone en jaque el multilateralismo y la relativa estabilidad mundial. Si Estados Unidos persiste en encerrarse en sí mismo y seguir fehacientemente su política unilateral, rompiendo con los acuerdos y reglas multilaterales, podría incentivar a que otros países asuman una posición semejante al sentirse amenazados por la doctrina de acción anticipada preventiva, como Corea del Norte e Irán, y así, procedan preventivamente contra el preventor.

- Es un hecho que se han conjugado inteligentemente tanto la agenda de terrorismo como la de no proliferación. En este aspecto, no cabe duda que la acción militar preventiva en contra de los grupos terroristas como Al Qaeda, definitivamente cuenta con una amplia legitimidad internacional, por ejemplo la guerra contra Afganistán. Pero de ahí a legitimar el uso de la fuerza en contra de un Estado, sea o no del “eje del mal”, con el objeto de “prevenir” la proliferación, marca la distancia y rompe con el consenso mundial. Un ejemplo concreto es el caso de Irak, donde el gobierno de Bush aseguró tener evidencias de las conexiones entre el régimen de Hussein y Al Qaeda, a pesar de que no se ha evidenciado ningún indicio de complicidad iraquí en los atentados del 9/11, y tampoco se han encontrado armas de destrucción masiva en dicho país. A *grosso modo* esto quiere decir que para combatir el terrorismo existe el apoyo internacional, con sus respectivas reservas, pero en el caso del cambio de régimen (con el pretexto de evitar la proliferación) porque no le conviene al hegemon es donde se quiebran los acuerdos multilaterales.

- De continuar la eventual preeminencia militar y la actitud arrogante de Estados Unidos hacia el mundo, provocará más inestabilidad e inseguridad. Pues por un lado, esta actitud puede dar paso a ser blanco de otro ataque terrorista en su territorio para desafiar su aspiración de ser un país impenetrable. Por otro lado, potencias nucleares que no aceptan el *statu quo* podrían incrementar la proliferación de armas de destrucción masiva. Habrá

¹⁰² Para una mejor comprensión de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, consúltense los Diagramas 1 y 2 del Anexo III.

que esperar las próximas elecciones a finales de 2008 en aquel país para vislumbrar si se continuará con la arrogancia republicana o con la diplomacia demócrata.

- Es evidente que nos encontramos ante un nuevo Orden Mundial que si bien en la posguerra fría se empezó a delinear bajo la lógica estadounidense, todavía bajo una perspectiva multilateral, es a partir de los atentados del 9/11 que empieza a perfilarse en un Orden Unilateral. Para concluirnos preguntamos: ¿ante esta realidad se puede decir que estamos viviendo el “fin de la historia”? Desde nuestra perspectiva, no, creemos que todavía hay mucho que hacer como comunidad que somos, existen las instituciones, las Organizaciones No Gubernamentales, las universidades y demás instancias, como medios para hacer valer nuestra voz, pero sobre todo nuestra voluntad de vivir en un mundo globalizado y en paz.

3.2 América Latina y Estados Unidos: El ALCA y la resistencia Latinoamericana

Durante la Guerra Fría la relación entre Estados Unidos y Latinoamérica estuvo definida por la "presunción hegemónica" estadounidense, bajo la premisa de que como potencia mundial tenía el derecho de insistir en la solidaridad –por no decir en la subordinación– política, ideológica, diplomática y económica en todo el continente.¹⁰³ No obstante, a partir de la posguerra fría, cuando diferentes procesos como la democratización de los países latinoamericanos, las movilizaciones sociales, su inserción en la globalización, principalmente en el aspecto económico y la misma dinámica internacional han incidido en el cambio de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, pero no por ello se han abatido ciertos factores de continuidades la relación de ambos. En este sentido, la enorme asimetría de poder entre Estados Unidos y los demás países del continente sigue definiendo las relaciones entre éstos con el coloso del norte. Estados Unidos continua

¹⁰³ La política exterior estadounidense durante esa época se basó en tres objetivos: un imperativo de seguridad para impedir que la Unión Soviética estableciera puntos de influencia en América; metas ideológicas para contrarrestar el atractivo internacional del comunismo y a la vez promover el desarrollo capitalista; y, en general, el propósito de llevar adelante los intereses específicos de las corporaciones estadounidenses, propósito que se superaba siempre que los temas de seguridad se juzgaran más apremiantes. Desde nuestra perspectiva y haciendo un ejercicio analógico de las aspiraciones estadounidenses de aquella época con las actuales quedaría así: 1) en materia de seguridad impedir que el flagelo del terrorismo incida y merme la seguridad del continente; 2) influir ideológicamente en que la libertad, la democracia, los derechos humanos y el libre comercio son los pilares para la lucha contra el terrorismo y la forma para lograr el desarrollo económico continental; 3) promover los intereses de sus grandes corporaciones trasnacionales (a través del ALCA y otros medios). *Cfr.*, Lowenthal, Abraham F., “Estados Unidos y América Latina a inicios del siglo XXI”, *Foreign Affairs En Español*, México, Vol. 7, No. 1, Enero-Marzo de 2007, en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20070101fanesspessay070117-p0/abraham-f-lowenthal/estados-unidos-y-america-latina-a-inicios-del-siglo-xxi.html>

siendo importante, lo que no necesariamente significa que sea prioritario para cada país latinoamericano. En los últimos años algunos países latinoamericanos (Brasil, Chile, Argentina y Venezuela) han logrado cierto desarraigo de la influencia estadounidense en la toma de decisiones y en su actuación internacional, el resto de los Estados siguen siendo, vulnerables a las tendencias, acontecimientos y decisiones de la potencia del norte.

Durante la primera campaña presidencial, el entonces candidato Georges W. Bush prometió que “miraría hacia el sur, como un compromiso fundamental”. De hecho, tras asumir su cargo en el 2001, viajó a México para sostener una reunión de amistad con su homólogo Vicente Fox; también en la Cumbre de las Américas, celebrada en Québec, Bush expresó su apoyo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y proclamó el inicio del “siglo de las Américas”. Esta retórica hizo creer que la región estaría dentro de las prioridades del coloso del norte. No obstante, a raíz de los atentados del 9/11 a Bush se le olvidó todo ese discurso y su atención se centró en la difícil guerra contra Irak, en la lucha contra el terrorismo a nivel mundial, en el dilema de los espectros de Irán y Corea del Norte por sus avances y ensayos nucleares, en la búsqueda del control de los recursos estratégicos en zonas estratégicas (principalmente Medio Oriente) para la manutención de su hegemonía, etc. Fue así que América Latina se desdibujó del mapa de las prioridades estadounidenses.¹⁰⁴

Sin embargo, no todo está perdido ni olvidado, aunque América latina no sea la prioridad de Estados Unidos, éste ha hecho hincapié en el establecimiento del ALCA, que aunque no se ha efectuado bajo sus aspiraciones, los estrategas estadounidenses se han dado a la tarea de efectuarlo bajo lo que algunos especialistas denominan *ALCA Light*, es decir a nivel bilateral o subregional, el cual no sólo responde a matices enteramente económicos, sino también de seguridad. Es bajo esta perspectiva que Juan Manuel Sandoval sostiene cómo es que se lleva a cabo la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en el continente.

Por otro lado, cabe destacar la frase de Peter H. Smith “cuidado con lo que deseas. ¿Qué harás si lo obtienes?”, lo menciona en el sentido de que los países del continente

¹⁰⁴ No se olvide que cuando Argentina y otros países de la zona se sumieron en una serie de crisis económicas e institucionales, Estados Unidos los dejó a su suerte. Del mismo modo, el considerado “socio especial”, México, vio cómo se derrumbaban sus aspiraciones para lograr el famoso acuerdo migratorio con su vecino del norte.

con la “distracción” de Estados Unidos han tenido un amplio margen de maniobra en la toma de decisiones, lo cual les ha permitido ver sus límites y alcances políticos y económicos, principalmente en el exterior. Un ejemplo de esto es su participación en la crisis de Haití en febrero de 2004 (que se revisa más adelante). De lo contrario, si fuera una prioridad para el gobierno estadounidense tal vez el hostigamiento no les permitiría emerger sus potencialidades. Al respecto nosotros consideramos que no estamos completamente olvidados, pues hasta cierto punto nos están dejando ser porque no somos un peligro inminente a sus intereses sino por el contrario se les apoya como es el caso de Haití. Además, la región tiene su grado de importancia, principalmente para las grandes corporaciones transnacionales estadounidenses y para la recuperación económica de aquel país, por ello la razón de ser del ALCA.

En este apartado se pretende mostrar cómo América Latina si bien en su conjunto tiene similitudes no puede ser vista como un todo, sino en sus partes, dadas las diferencias que en los últimos años se han marcado, pues es claro que no puede hablarse igual de las naciones que conforman el MERCOSUR que de los países de la región Andina, o de Brasil que de Ecuador. Ello incide en el cambio y/o continuidades en las relaciones con Estados Unidos. Finalmente, se revisa el papel de algunos países y subregiones latinoamericanas en las negociaciones del ALCA, visto este Acuerdo como parte de la Estrategia de Estados Unidos.

América Latina requiere ser tratada por cada una de sus partes para su análisis. Aunque casi todos los países latinoamericanos en las últimas dos décadas convergieron en adoptar la democracia como forma de gobierno, en orientar sus economías al libre mercado, velar por los derechos humanos, etc., ello no ha incidido en que al mismo tiempo se hayan dado diferencias contundentes entre los países de la región. Estas diferencias son de especial importancia en cinco dimensiones separadas pero al mismo tiempo relacionadas: 1) la naturaleza y el grado de interdependencia económica y demográfica con Estados Unidos; 2) la medida en que los países han comprometido sus economías en la competencia internacional y los modos en que se relacionan, en consecuencia, con la economía mundial; 3) la fuerza relativa de sus instituciones, tanto estatales como no gubernamentales; 4) el predominio de las normas y prácticas democráticas; 5) la forma en

que las distintas naciones enfrentan los desafíos de la integración de las grandes poblaciones indígenas.¹⁰⁵

Dado lo anterior, es evidente que no podemos generalizar la situación de la región cuando países como los miembros del MERCOSUR, independientemente de las crisis económicas y otras inestabilidades que han experimentado, han podido insertarse en la dinámica mundial, dado su nivel de integración económica regional y su empeño por no sólo ser espectadores sino actores en el acontecer mundial. Situación que se diferencia abismalmente de lo que sucede en la región Andina, la cual en los últimos años ha sido trastocada por las crisis de gobernabilidad, la debilidad institucional, crisis económicas, el narcotráfico, entre muchos problemas más. De igual forma, se pueden ejemplificar las diferencias entre las zonas mencionadas y las subregiones del Caribe y Centroamérica. Esto para tener claro que los países latinoamericanos tienen similitudes (históricas, culturales, lingüísticas, etc.), pero también tienen diferencias considerables (desarrollo económico, cohesión social, niveles de pobreza, recursos estratégicos, etc., inclusive lingüísticas como en el Caribe). Con base en estas diferencias-similitudes se van a determinar las relaciones dependientes o casi independientes con respecto a Estados Unidos. Enseguida observemos el desempeño de estos países y subregiones para comprender mejor.

*Brasil*¹⁰⁶ es un país que independientemente de sus problemas y desafíos se ha esmerado en abrir su economía a la competencia internacional, pero no sólo por abrirla al ahí se va, sino con conocimiento de causa. Se ha dado a la tarea de modernizar su sector agrícola e industrial para buscar tanto mercados continentales como internacionales –su comercio más estrecho es con los países circunvecinos, la Unión Europea, India y China, a diferencia del que tiene con Estados Unidos–. Ha tenido avances lentos, pero constantes en el fortalecimiento de sus instituciones tanto gubernamentales como no

¹⁰⁵ Cfr., Lowenthal, Abraham F, *Op. Cit.*

¹⁰⁶ El unilateralismo y negligencia del gobierno de Bush ha dado a Brasil un amplio margen de maniobra, desarrollando así, una política exterior más activa, elevando su perfil en el escenario mundial de diversas formas: 1) emergiendo como la principal voz del *Grupo de los 20 plus*, una coalición de países en desarrollo que pide la reducción de los subsidios agrícolas en Estados Unidos y Europa como parte de las negociaciones en la OMC; 2) asumiendo el liderazgo de la fuerza de mantenimiento de la paz de la ONU en Haití; 3) formando la Comunidad Sudamericana de Naciones –sólo como un acto simbólico que, sin embargo, afirma la independencia del subcontinente frente a Estados Unidos; 4) buscando un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, consiguiendo el apoyo de Reino Unido, Francia, China y Rusia. Smith, Meter H., “Cuidado con lo que deseas: perspectivas de la política estadounidense hacia América Latina”, en: Fernández de Castro, Rafael y Ruiz S. Erika (coords.), *La agenda de México 2006-2012, Op. Cit.*, p 31.

gubernamentales. Se ha empeñado en la búsqueda de medidas para erradicar la pobreza no sólo en su interior, sino en el exterior; también la modernización de su sistema educativo en todos los niveles. Con todo ello se puede decir que Brasil es un país que en todos sus rubros: económico, político, social, cultural y militar es un país sumamente competitivo que sabe lo que tiene y qué papel quiere jugar en el actual contexto mundial.

Por su parte, *Chile* es uno de los países latinoamericanos que a pesar de su tamaño territorial, de un pasado dictatorial y de cualquier otro desafío ha sido capaz de tener una visión, aceptación, actuación y mejor aprovechamiento de la dinámica global. Es un país que ha logrado consolidar sus instituciones y la democracia como forma de gobierno; ha construido un amplio consenso nacional en muchas políticas públicas, lo que ha favorecido tanto la inversión nacional como la extranjera; ha sabido aprovechar la globalización para su crecimiento y desarrollo económico vinculando su economía con las de la región, Asia, Europa y Estados Unidos; ha modernizado y fortalecido su sector militar –no se olvide que es uno de los países latinoamericanos con mayor participación en las OMP–. En general, Chile es un país que ha tenido la visión estratégica para sacar provecho de la dinámica mundial y a pesar de sus limitantes ganarse el respeto internacional por su participación activa en este.

Argentina es un país que en el exterior ha tenido una participación muy activa, principalmente en los temas del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la lucha contra el narcotráfico, la lucha contra el terrorismo, la no proliferación de armas nucleares, entre otros. Sin embargo, en el interior es donde más altibajos ha experimentado debido a la falta de construcción de consensos, la consolidación de sus instituciones, la apertura de su economía, la recuperación económica (recuérdese el *efecto tango* en el 2001) etc. Lo que le ha dificultado una expansión más prominente como la de sus vecinos: Brasil y Chile. A pesar de ello, Argentina es un país fuerte y de los más prometedores para alcanzar un mejor desarrollo económico. En relación con Estados Unidos su intercambio comercial es alrededor del 23%, mientras que el resto se concentra con sus socios del MERCOSUR, principalmente Brasil, y con otros países como China y Alemania. En cuestiones de seguridad como la lucha contra el terrorismo, ha respaldado la postura estadounidense, lo cual no necesariamente ha sido correspondido, pues como es sabido durante su crisis económica de 2001, Estados Unidos no movió ni un dedo para rescatar a su casi incondicional aliado, lo cual refleja que Argentina no está dentro del círculo de

“amigos ni enemigos” de los Estados Unidos, pero tampoco es un enemigo, simplemente no le es importante.

En cuanto a la *región Andina*, no cabe duda que es uno de los focos rojos del continente. Aunque en distintos grados pero definitivamente altos, los países que la conforman enfrentan grandes desafíos de gobernabilidad, debilidad institucional, movimientos de indígenas por el nivel de marginación, desigualdad social, pobreza, narcotráfico, etc.¹⁰⁷ Por otra parte, en términos comerciales, los países andinos tienen cerca de el 10% de la inversión estadounidense, el resto de su comercio se concentra en el subcontinente. Esta situación hace que Estados Unidos se encuentre más embrollado en la región de lo que le gustaría: proporcionando asistencia económica y militar, principalmente en Colombia (Plan Colombia); tratando de evitar diferencias significativas con Evo Morales (dadas las provocaciones nacionalistas); maniobrando para oponerse a Chávez en el plano internacional, evitando una confrontación, etc.

Centroamérica y el Caribe representan poco menos de la mitad de la inversión estadounidense en el continente, aproximadamente el 70% del comercio latinoamericano y el 85% de la inmigración latinoamericana en Estados Unidos. Es así que acuerdos como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el reciente Tratado de Libre Comercio celebrado entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés, que a partir del 2006 entró en vigor) refuerzan la relación entre esta región y el coloso del norte. La explicación de este acercamiento parte de la geografía, tomando en cuenta la proximidad que existe entre la subregión y su vecino del norte. Por otro lado, la

¹⁰⁷ En este contexto, la elección presidencial de 2006 de Alan García en Perú oscurece lo que puede ser el resultado más importante de esa elección: que los votantes antisistema, que apoyaron a los ganadores de las tres elecciones peruanas previas, constituyen hoy una oposición movilizada o al menos movilizable que podría dificultar mucho la gobernabilidad de la administración García. Ecuador afronta un desafío similar, con partidos e instituciones políticas extremadamente débiles y movimientos indígenas cada vez más activos. Bolivia ha experimentado el triunfo de la población antes excluida, principalmente indígena, bajo el gobierno de Evo Morales, quien no parece seguro de cómo vincular sus impulsos populistas con las realidades de los mercados energéticos, por lo que se muestra ambivalente en cuanto a atar su bandera al mástil Chávez-Castro o desarrollar más relaciones cooperativas sobre una mejor base con sus vecinos inmediatos. Colombia sigue luchando con corporaciones de estupefacientes profundamente afianzadas y movimientos guerrilleros de mucho tiempo cada uno con orígenes independientes, pero que emprenden una cooperación táctica que limita la soberanía eficaz del gobierno nacional. Y Venezuela, bajo el carismático hombre fuerte Hugo Chávez, que cuenta con el apoyo popular pero exhibe un estilo de gobierno cada vez más autoritario, centrado más en utilizar sus cuantiosos petrodólares para ampliar su influencia internacional que en resolver sus propios desafíos de pobreza, desarrollo y debilidad institucional. Véase: Lowenthal, Abraham F, *Op. Cit.*

influencia económica, política, social y cultural estadounidense es el resultado tanto del intercambio comercial como de las crecientes diásporas centroamericanas y caribeñas – especialistas mencionan que las remesas de los inmigrantes en Estados Unidos superan la inversión extranjera y la asistencia económica del exterior en la región– que en las últimas décadas han ido en aumento. Con todo ello, se puede sostener que el lazo económico y político entre Centroamérica y el Caribe con Estados Unidos es estrecho, lo cual se refleja no sólo en las relaciones económicas, sino también en el respaldo que estos países (aunque pequeños) han otorgado a Washington en la guerra contra Irak. No se olvide que República Dominicana, El Salvador y Honduras apoyaron dicho conflicto con el envío de tropas.

El ALCA y la resistencia Latinoamericana

El *Área de Libre Comercio de las Américas*, ALCA, es un proyecto que busca la integración comercial en el continente americano.¹⁰⁸ Esta iniciativa surgió fue propuesta por el gobierno de Clinton durante la celebración de la primera Cumbre de las Américas en Miami, Estados Unidos, en diciembre de 1994, realizada con el propósito de elaborar una propuesta para la integración continental –basándose en los acuerdos de libre comercio impulsados por Estados Unidos y las disposiciones de la OMC–, acompañada del reforzamiento de los valores e instituciones democráticos y de una nueva estrategia de Seguridad Hemisférica. Ante este contexto nos cuestionamos: ¿cuáles han sido los avances y/o retrocesos de este proyecto en el continente? y ¿cuál es su vínculo con la Nueva Estrategia de Seguridad estadounidense y por ende de las relaciones América Latina-Estados Unidos?

¹⁰⁸ En su versión original contemplaba la reducción gradual de las barreras arancelarias y la inversión en los 34 países de la región (excepto Cuba). Con el paso del tiempo, el cambio de regímenes en América del Sur (Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Lula en Brasil, Duarte en Paraguay, Chávez en Venezuela, es decir, gobiernos de izquierda) ha complicado las negociaciones, por lo que en la Cumbre Extraordinaria de las Américas celebrada los días 12 y 13 de enero de 2004 en Monterrey, México, se acordó implementar una versión menos ambiciosa para principios del 2005, puntualizando que la presidencia del proceso se compartiría entre los Estados Unidos y Brasil. Es así que la integración comercial continental significaría no sólo un potencial geográfico (destacando los recursos de cada país), sino que también significaría un enorme potencial rentable, dado el número de población y por ende de consumidores existentes, de ahí que no se quite el dedo del renglón y se insista en aprovechar la cantidad de consumidores y el volumen de intercambio comercial entre Estados Unidos y la región.

Es evidente que el tema del ALCA da para otra investigación, sin embargo para efectos de la nuestra abordamos los puntos más relevantes al tratar de contestar los cuestionamientos mencionados.

¿Avances o retrocesos? En nuestra opinión, más que retrocesos lo calificaríamos como estancamiento, y si es que se han dado algunos avances –gracias a la estrategia del ALCA Light–, éstos no han sido relevantes, por la fuerte oposición de algunos países latinoamericanos en la consolidación el proyecto integracionista estadounidense.

No podemos dejar de mencionar uno de los fracasos más importantes de tal proyecto, que incluso dio pie para que los estrategas estadounidenses formularan otra medida, como el ALCA Light, para darle viabilidad a su proyecto comercial continental –aunque no responda a sus aspiraciones iniciales, mantiene el objetivo de abrir los mercados en la región–. Dicho fracaso que se dio en la reunión de la OMC llevada a cabo en septiembre de 2003 en la ciudad de Cancún, México. Éste se debió fundamentalmente a los siguientes factores: 1) las movilizaciones sociales y la oposición del Grupo de los 20, encabezado por Brasil, al negarse a aceptar las posiciones de las potencias que defienden la aplicación de los subsidios agrícolas; 2) los obstáculos que Estados Unidos ha encontrado en las posturas de gobiernos como el de Argentina (Kirchner, ha mencionado que el ALCA debe reconocer las asimetrías existentes entre los países del área, de no hacerlo, dicho proyecto no servirá para la prosperidad continental), Brasil, Paraguay y Venezuela (ha planteado que existen diferencias profundas con el concepto y la filosofía contenidas en el modelo de intercambio que pretende Estados Unidos con el que aspira los países del continente), quienes buscan promover un proceso de integración latinoamericana que fortalezca la capacidad de negación de la región ante el ALCA, o quizá una alternativa a éste, por ejemplo el ALBA¹⁰⁹; 3) las grandes movilizaciones

¹⁰⁹ La Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) es una propuesta de integración -por parte de las fuerzas progresistas de Venezuela para demostrar que otra América es posible- que busca la lucha contra la pobreza y la exclusión social; que expresa los intereses de los pueblos latinoamericanos; que se fundamenta en la creación de mecanismos para crear ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías existentes entre los países del continente; que se basa en la cooperación para corregir las disparidades que colocan en desventaja a los países débiles frente a las primeras potencias; que tiene como prioridad la integración latinoamericana y la negociación en bloques subregionales para así evitar que las naciones hermanas se desgajen y sean absorbidas por negociaciones al vapor del ALCA, el cual sólo responde a los intereses del capital trasnacional y persigue la liberalización absoluta del comercio de bienes y servicios e inversiones estadounidenses en el continente. En mi opinión, tal vez el ALBA no sea la mejor alternativa, pero por lo menos es otra propuesta con una visión más integral y no sólo comercial como la del ALCA. Véase: Alternativa Bolivariana para los Pueblos de nuestra América, en: <http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1>

populares indígenas en diversas partes del continente en defensa de los recursos naturales, como en la región del sur-sureste de México, los países centroamericanos, y Bolivia. De esta forma el proyecto integracionista ha sido cada vez más repudiado tanto por los sectores políticos de izquierda y organizaciones populares, como por otros gobiernos que consideran que no se debe dar paso en falso al adoptar el ALCA, puesto que éste sólo busca afianzar los recursos de América para el provecho de las grandes corporaciones transnacionales estadounidenses. Un ejemplo de esto lo plantea la ONG brasileña, Campaña Continental al sostener que:

“...el foco central del ALCA es el libre comercio (...) Sabemos que la libre competencia entre economías tan desiguales, es libre solamente para garantizar la libertad de los capitales y las ganancias de las grandes corporaciones, lo cual sólo llevará al debilitamiento de la economía de nuestros pueblos...”.¹¹⁰

Bajo esta realidad, aun antes de la reunión en Cancún, previniendo el fracaso de las negociaciones, el gobierno estadounidense inició una estrategia para abrir los mercados mediante tratados bilaterales. Fue así que Robert Zoellick (representante de comercio exterior de Estados Unidos, en ese momento), gestionó tratados bilaterales con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, planteando que: “ante el fracaso de las conversaciones en Cancún, es ahora más urgente que continuemos presionando para abrir los mercados de manera bilateral apuntando hacia el ALCA”. Otro país con el que Zoellick gestionó fue Chile en el 2003; inclusive lo hizo a nivel subregional, como es el caso del Tratado de Libre Comercio Andino con Estados Unidos, que incluye a Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia en mayo de 2004. A todo esto se le ha denominado *ALCA Light*, es decir, un ALCA en dos niveles: 1) incluye compromisos y obligaciones comunes para todos los países, 2) cada país puede decidir en cuál de los temas quiere avanzar más.¹¹¹ A pesar de esto Estados Unidos no se ha dado por vencido y hoy más que nunca está dispuesto a llevar a cabo su proyecto económico integracionista, considerando que vive la mayor crisis de su historia (el mayor déficit fiscal del mundo); recesión económica; el descenso de sus reservas estratégicas de hidrocarburos; el estancamiento de la guerra contra Irak, etc. Por todo ello trata de asegurar su hegemonía económica y comercial en

¹¹⁰ Sandoval, Palacios J. Manuel, “La Nueva Gran Estrategia estadounidense para el continente americano”, *Op. Cit.*, p. 102.

¹¹¹ *Cfr., ídem.*

América mediante el ALCA¹¹², aunque no sea de la forma como inicialmente se propuso, sino bajo la forma que algunos especialistas denominan ALCA Light.

Por otra parte, es menester mencionar el foro *Building Regional Security in the Western Hemisphere*, celebrado en Estados Unidos en marzo de 2003. Durante el cual se concluyó que se estaba pasando por un periodo de promesas para una mayor integración económica entre Estados Unidos y América Latina, pero también en un momento de profunda preocupación acerca del deterioro de la situación de la seguridad en algunos países de la región. Fue así que se recomendó:

- Avanzar en el entendimiento hemisférico respecto a las preocupaciones de seguridad de cada país y de las que la región enfrenta como un todo (amenazas internas y externas a la seguridad).
- Desarrollar estructuras y procesos civiles-militares multilaterales para identificar y dirigir las amenazas en el ambiente de seguridad contemporáneo.
- Fomentar un amplio diálogo, las consultas y la cooperación para construir principios y conceptos de consenso para la cooperación en materia de seguridad regional.
- Adaptar la eficacia militar estadounidense al ambiente de amenazas en el hemisferio en el nivel estratégico.¹¹³

Con lo anterior se identifica que los estrategas estadounidenses no sólo se han enfocado en el proceso de integración comercial del ALCA, sino también en la elaboración de propuestas y foros, como el mencionado, para efectos del proceso de reforma del sistema de Seguridad Colectiva como parte de su “nueva Estrategia de Seguridad Nacional”. Esto con miras a la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad en el 2003. Lo cual, puede resumirse de la siguiente manera:

Estrategia de Seguridad en el continente	{	se proyecta a través de	{	la seguridad --- Seguridad Hemisférica el libre mercado --- ALCA
--	---	-------------------------	---	---

¹¹² Para algunos especialistas tal posición representa el dominio y el saqueo de las naciones americanas, pues bien lo planteó ante el Congreso estadounidense, Colin Powell: “nuestro objetivo con el ALCA es garantizar a las empresas norteamericanas el control de un territorio que va del Polo Ártico hasta la Antártica, el libre acceso para sus productos, servicios, tecnología y capital en todo el hemisferio”. Sandoval, Palacios J. Manuel, *Idem.*, p. 105.

¹¹³ *Idem.*

Es así, como la Nueva Estrategia de Seguridad estadounidense ha surtido efecto en el continente. Ante esta realidad, si bien América Latina no forma parte de las prioridades estadounidenses, tampoco se puede decir que ha sido una región relegada totalmente, menos cuando en términos comerciales y de seguridad sigue siendo una zona estratégica para los Estados Unidos.

Como conclusión podemos decir que las preocupaciones estadounidenses por América Latina tienen que ver con asuntos prácticos de comercio, finanzas, energía y otros recursos, y con manejar problemas compartidos que no pueden resolver los países individualmente como: el combate al terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, entre otros. Hoy más que nunca, las relaciones América Latina-Estados Unidos son sencillamente la suma de muchas relaciones bilaterales diferentes. Asimismo el patrón de las relaciones interamericanas dista mucho de lo que fueron durante la Guerra Fría e incluso la posguerra. Pues como ya lo hemos anotado América Latina debe ser analizada no como un todo sino por cada una de sus partes, pues no es el mismo vínculo que tiene Centroamérica con Estados Unidos que el que tienen los países del MERCOSUR, los se relacionan con Washington como con otro más de sus cuatro socios importantes: Asia, Europa y el resto de América Latina. Por lo que EEUU no es el eje que determine sus políticas. Por su parte, Venezuela, no se ha dejado intimidar por la potencia y ha propuesto el ALBA como un modelo de integración que compite con el ALCA.

Por otro lado, Estados Unidos ya no cuenta con la misma solidaridad interamericana en la mayoría de los temas internacionales como durante la Guerra Fría, por ejemplo: Chile y México en los debates de la ONU ante la inminente invasión de Estados Unidos a Irak en el 2003; la elección de José Miguel Insulza como Secretario General de la OEA contra la oposición inicial estadounidense; el respaldo de América del Sur a la aspiración de Venezuela para ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU; los subsidios agrícolas, la propiedad intelectual y cuestiones comerciales. Es así que Estados Unidos trata con los principales países de América Latina, a veces como rivales, otras como socios potenciales, pero ya no como aliados incondicionales.

Ante esta realidad, las propuestas y los proyectos para las relaciones interamericanas deberán provenir de América Latina, pues es poco probable que Estados Unidos tome la iniciativa, tomando en cuenta que su visión y misión prioritaria se encuentra fuera del continente. Además, países como Argentina, Brasil y Chile han demostrado su empeño

para socavar sus desafíos internos y para insertarse de forma activa en el escenario internacional, un ejemplo es su nivel de cooperación en el caso de Haití (más adelante se revisa). Si bien América Latina no se limita en estos tres países, sí se pueden considerar como ejemplos y ejes para tener otra perspectiva de la región.

Se ha mencionado que América Latina no es prioritaria para los Estados Unidos, ello no implica que la región esté completamente relegada, pues mientras siga teniendo mercados relevantes, nichos importantes para la inversión, recursos estratégicos, materias primas, inmigrantes, mano de obra barata, economías de mercado y sean activos en el escenario internacional, Estados Unidos no olvidará a la región, prueba de ello es el ALCA. Respondiendo a la pregunta del apartado América Latina-Estados Unidos: ¿una relación divorciada? Con base en lo analizado se podría decir que más que una relación divorciada está relativamente descuidada por parte de Estados Unidos, pero ello a su vez ha servido para impulsar a la región.

3.3 Conferencia Especial sobre Seguridad: consensos y disensos

La celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad se llevó a cabo en la ciudad de México los días 27 y 28 de octubre de 2003, donde participaron los 34 países miembros de la OEA (excepto Cuba). La cual, se dio con el objetivo de definir los conceptos, temas prioritarios e instrumentos de seguridad continentales, dejando por sentado el debate que se había iniciado en la década de los noventa acerca de cómo se transformaban los conceptos de seguridad internacional, hemisférica y nacional de todas las naciones americanas, a la par del surgimiento de nuevas amenazas, dados los acelerados cambios en el escenario mundial, por la llamada guerra contra el terrorismo, iniciada a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

La Conferencia representa una de las negociaciones y debates inéditos llevados a cabo en el continente, dada la cooperación que se dio entre los países participantes lo que resultó en la Declaración sobre Seguridad de las Américas (DSA). Esto es una señal de que las naciones latinoamericanas están madurando e intentando constituirse en actores activos, es decir partícipes en la toma de decisiones que determinan sus destinos, dejando atrás el papel de actores pasivos que sólo atendían a las decisiones de las grandes potencias como Estados Unidos. Si bien esto fue un primer paso, aún queda mucho camino por recorrer, pues aún quedaron pendientes de resolver: la reforma del Estado, la

defensa de los derechos humanos, la forma de tomar decisiones en materia de defensa y seguridad, la creación de un mecanismo de seguridad colectiva acorde con la realidad actual, la viabilidad del TIAR y del Pacto de Bogotá, el uso de la fuerza y la relación de la OEA con la ONU respecto a la cooperación para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En el presente apartado se plantean brevemente los posicionamientos de los países tanto de forma individual como por bloque o subregión (cabe destacar que la postura de México se analiza en el siguiente capítulo) respecto a las amenazas que les aquejan; se analizan la Declaración sobre Seguridad de las Américas y el concepto de seguridad multidimensional, sus pros y sus contras; se finaliza con las conclusiones.

Como ya se planteó en otro apartado han sido fuertes los debates sobre la redefinición de la Seguridad Colectiva y de las nuevas amenazas que ponen en riesgo la convivencia regional, de lo cual más que lograr consensos se han obtenido disensos o bien acuerdos que en términos de facto no obtienen los objetivos buscados, es decir un mecanismo de Seguridad Continental efectivo. Asimismo han quedado sin resolver temas espinosos como el uso de la fuerza, la viabilidad del TIAR y el Pacto de Bogotá, entre otros.

Si bien se ha planteado que durante la Conferencia se logró un gran consenso reflejado en la Declaración sobre Seguridad de las Américas, hecho, que tiene su mérito, también hubo disensos en los que no se avanzó y tal vez aún no se avance, dadas las particularidades e intereses de cada una de las naciones americanas.

3.3.1. Posicionamiento de los países americanos

Las relaciones intercontinentales se han caracterizado primordialmente por la gran asimetría existente entre los países que lo conforman. Pues por una parte, encontramos a la primer potencia mundial, Estados Unidos, y por otra, la mayor parte del continente, a países en desarrollo que a su vez mantienen importantes asimetrías entre ellos; así como también una gran diversidad cultural, social, económica, política y hasta militar. Ello explica que la visión del mundo sea percibida de distinta manera por los latinoamericanos y los norteamericanos (canadienses-estadounidenses). No obstante, durante la Conferencia se trataron de buscar enfoques, principios y valores comunes que unificaran de alguna forma los intereses y las prioridades de los Estados americanos.

En cuanto a las posiciones de los países en la CES, Estados Unidos aceptó el enfoque multidimensional. Sin embargo, no dejó de aprovechar la ocasión para plantear que los problemas económicos y sociales no deben ser considerados como temas de seguridad. Con base en su doctrina post 9/11, sostenida en la *acción anticipada preventiva y la Seguridad de la Patria*, definitivamente planteó como su principal prioridad el combate al terrorismo. También consideró otras amenazas como el narcotráfico, los desastres naturales, los problemas ambientales, el crimen organizado y la corrupción. Por último, se pronunció a favor del fortalecimiento del TIAR como el único instrumento legal y consensado para la defensa colectiva. Por su parte, Canadá priorizó los conceptos de *seguridad humana*, el multidimensional y la defensa de la democracia.

Los países del Cono Sur consideraron como amenazas latentes el crimen organizado, el tráfico de armas, la depredación ambiental, la corrupción, la pobreza, entre otras. Por lo que han concentrado sus esfuerzos en el desarrollo de la cooperación subregional teniendo como dimensión geopolítica América del Sur.

Para los países andinos las amenazas a su seguridad son: el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas de fuego, la corrupción, catástrofes naturales, la ingobernabilidad, la debilidad institucional, la pobreza extrema, entre otras.

Para Centroamérica dentro de las nuevas amenazas destacan: el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico ilícito de armas, el medio ambiente, la pobreza, la desigualdad económica, el desempleo, la emigración y la delincuencia, principalmente el fenómeno de las *maras*.

Para los países del Caribe, las principales amenazas a su seguridad son: el terrorismo, el crimen organizado transnacional, el narcotráfico, la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas, los desechos nucleares y el SIDA. Estos países sustentan que no se deben de imponer prioridades de agendas que son producto de otras realidades y reconocen sus capacidades y dimensiones por lo que consideran la cooperación como el mejor medio para erradicar los desafíos a su seguridad.

Para el resto de los países del continente, quienes presentaron individualmente sus posiciones, la agenda de amenazas no varía sustancialmente entre los diferentes países y subregiones, y le otorgan prioridad a sus doctrinas y políticas de seguridad nacional.

Hasta aquí se puede ver que hay cierto nivel del consenso subregional en cuanto a la percepción de las amenazas e incluso existe cierta continuidad en su percepción con

respecto a la década pasada. Sin embargo, más adelante se observa que el debate se da en cuanto a los mecanismos y los compromisos multilaterales para enfrentar tales amenazas y desafíos, principalmente, respecto a los medios empleados, por ejemplo el uso de las Fuerzas Armadas (unilateral o multilateralmente).

3.3.2. Declaración sobre Seguridad de las Américas

La *Declaración sobre Seguridad en las Américas* (DSA) es el documento emanado de la CES, donde los Estados definieron una amplia lista de 52 puntos sobre los principios (en su mayoría de las Cartas de la ONU y la OEA), los objetivos, la división de las amenazas en tradicionales y nuevas, y los medios de cooperación en materia de seguridad, enfatizando que la cooperación internacional es el mejor medio para la solución pacífica de los conflictos. La DSA constituye un esfuerzo para hacer compartibles los intereses nacionales, subregionales y continentales, fungiendo como la columna vertebral del nuevo esquema de seguridad continental aceptado por todos los Estados americanos.

Entre los temas que lograron avances y consenso en el Documento podemos enumerar los siguientes:

1. Define la nueva concepción de la Seguridad Hemisférica, es decir, *la seguridad multidimensional* planteando que: "la nueva concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, ya que incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del continente; incorpora las prioridades de cada nación; contribuye a la consolidación de la paz, el desarrollo integral, y la justicia social; y se basa en valores democráticos, el respeto, la defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional".

2. Identifica y divide las amenazas a la seguridad en tradicionales y nuevas¹¹⁴. De las primeras, plantea que los mecanismos para enfrentarlas siguen siendo importantes y que son de naturaleza distinta a las nuevas amenazas. Respecto a las nuevas amenazas establece que son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos

¹¹⁴ En este sentido, la Declaración de Bridgetown se limitó a ampliar el concepto y enfoque tradicionales de la seguridad, incorporando a éstos aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. No obstante, la DSA fue más allá de Bridgetown al definir expresamente cuáles son los aspectos que integran el universo de las nuevas amenazas a la seguridad.

múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las leyes constitucionales de cada Estado. También menciona que son de naturaleza transnacional, por lo que requieren de la cooperación continental. Como nuevas amenazas identifica: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, la pobreza extrema, la exclusión social, los desastres naturales, el SIDA y otras enfermedades, la trata de personas, los ataques a la seguridad cibernética, los posibles incidentes en el transporte de materiales peligrosos y el acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva por terroristas.

3. Considera la protección de la persona humana como fundamento y razón de ser de la seguridad, al señalar que: “las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre”. Éste es un reconocimiento sin precedentes, en el que la lógica del precepto tiene que ver con la protección de los derechos y las libertades fundamentales del ser humano y con la promoción de las condiciones que le permitan su plena realización como individuo, aspectos que anteriormente no eran considerados como parte del concepto de seguridad porque estaba enfocado en la seguridad del Estado.

4. Plantea el desarrollo de compromisos subregionales, lo que se entiende como la arquitectura flexible de la seguridad, al establecer que: “La arquitectura de seguridad en nuestro continente deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado. Afirmando que el fortalecimiento de los acuerdos y mecanismos bilaterales y subregionales de cooperación en materia de seguridad y defensa contribuye a la paz y la estabilidad política de la región y a la seguridad en el Hemisferio”. Esto es una alternativa para socavar las amenazas y desafíos a la seguridad, si bien no de manera colectiva continental, sí de forma subregional, lo cual ya es un paso, pues como bien dicen es más fácil que se pongan de acuerdo y asuman compromisos serios entre pocos que no llegar a nada entre muchos.

5. Reitera las medidas de desarme, especialmente las relacionadas con las armas de destrucción masiva. Ciertamente, este es un tema que hace tiempo ha sido superado y

plenamente consensuado por los países americanos, esa voluntad política se refleja en la aplicación del Tratado de Tlatelolco que convirtió al continente en la primera zona libre de armas nucleares en el mundo. La Declaración lo reconoce y reitera como una contribución importante a la paz y la estabilidad internacional, además de apoyar la no proliferación de armas nucleares a nivel global, los compromisos respecto a la eliminación de armas químicas y biológicas favoreciendo la aplicación de las convenciones internacionales que las prohíben y los organismos de verificación de las mismas.

Otros temas que si bien tienen cierto grado de consenso y avances relativos, no llegan al nivel de los tópicos anteriores, destacan:

-La afirmación de que el *terrorismo* constituye una grave amenaza a la seguridad, a las instituciones, a los valores democráticos de los Estados y al bienestar de los pueblos. Refrendando así, el compromiso de la lucha contra dicho flagelo con pleno respeto al estado de derecho, al derecho internacional, la Convención Interamericana contra el Terrorismo y la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Aquí es importante destacar que si bien se condena contundentemente el flagelo del terrorismo, ello dista mucho de ser una postura que se apropie de la “guerra contra el terrorismo”, que de slogan aglutinador ha evolucionado a doctrina de seguridad, utilizando medios para su combate legalmente cuestionables. A lo que se quiere llegar es que haciendo una revisión de la Declaración, el terrorismo no acaparó la agenda de seguridad continental como se hubiese pensado, dadas las posturas de los países del continente hacia tal amenaza y por la cuestión de que cada país determina sus prioridades y los medios para enfrentar los desafíos a su seguridad.

- La condena a la *delincuencia organizada transnacional*, porque atenta contra las instituciones de los Estados y porque tiene efectos nocivos para la sociedad. Por lo que se propone combatirla fortaleciendo el marco jurídico interno, el estado de derecho y la cooperación multilateral, respetando la soberanía de cada Estado, en particular, a través del intercambio de información, la asistencia jurídica mutua y la extradición, además de la aplicación de la Convención de la ONU correspondiente. Cabe mencionar que a no ser por la mención que se hace en la Declaración sobre las nuevas amenazas, no aparece con claridad la delimitación del concepto de delincuencia organizada transnacional o crimen transnacional que dé pie a acuerdos y mecanismos concretos para enfrentar tal amenaza.

-Los esfuerzos en contra de *la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego* en tanto que constituyen una amenaza a la seguridad. Por lo que, se reconoce la importancia de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, mejor conocida como CIFTA.

-*El tema de las armas convencionales* muestra pocos avances en la búsqueda de acuerdos que contengan instrumentos efectivos para su limitación. A pesar de los esfuerzos para transparentar las políticas de defensa y los constantes llamados a reorientar los recursos públicos al desarrollo, no se han podido suscribir acuerdos verificables sobre la limitación de armamentos convencionales y sus arsenales.¹¹⁵

- La reafirmación para establecer al continente como *una zona libre de minas terrestres antipersonal*. Acogiendo con beneplácito la cooperación y los esfuerzos de todos los Estados, así como del Grupo de Acción contra Minas de la OEA, por prestar apoyo al desminado humanitario, la educación acerca del riesgo de las minas, la asistencia y rehabilitación de las víctimas de minas, la recuperación socioeconómica, resaltando la importancia de la Convención de Ottawa, su universalización e implementación a fin de librar los territorios con minas terrestres antipersonal.¹¹⁶

- Se reconoce que el continente está en condiciones de contribuir a la paz y a la seguridad internacionales, por lo que se convino colaborar en la capacitación y organización *de misiones de mantenimiento de paz*, de manera que cada Estado pueda, de acuerdo con sus posibilidades y de permitirlo su orden jurídico interno, participar en operaciones de dicha índole, llevadas a cabo por Naciones Unidas. En este aspecto, desde nuestra perspectiva, es evidente que la Declaración sólo hace la invitación a los países que puedan participar en las OMP, ya que no existe un mecanismo que establezca el uso de la fuerza y vincule a la OEA con la ONU en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En este sentido, la Carta de la OEA no establece bajo qué condiciones, quiénes, cuándo y dónde se podría participar en una OMP, de hecho, en el año 2004 se prestó la oportunidad con la crisis de Haití para poner en práctica este punto de la Declaración, sin embargo desde el marco de la OEA no se hizo nada, sino desde el Consejo de Seguridad de la ONU.

¹¹⁵ Es muy probable que estas razones, aunadas al hecho de que la mayor potencia del mundo, Estados Unidos –que está en proceso de rearme– hayan impedido un mayor consenso en este rubro.

¹¹⁶ En este aspecto, cabe mencionar que Estados Unidos, en el informe final de la Conferencia pidió que se pusieran unas notas aclaratorias, pero no en el texto, sobre los temas de desminado y cambio climático.

- Se reafirma el derecho inmanente de la legítima defensa, individual o colectiva, de todos los Estados y el compromiso de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de la OEA y de la ONU. Respecto a esta última los países americanos ceden al Consejo de Seguridad la prerrogativa de recurrir al uso de la fuerza al reafirmar que ese órgano tiene la “responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”.

Con base en lo anterior, se puede observar que existe un grado de consenso entre los Estados de la OEA, en cuanto a las amenazas y los desafíos que aquejan al continente, lo cual se puede decir que es un avance considerable. No obstante, la Declaración no alcanza a ser una estrategia terminada de seguridad y mucho menos una política de defensa común, pues en lo relativo a su forma, no tiene el nivel de un tratado como lo fue en su momento el TIAR –el cual sigue vigente pero su operatividad es muy cuestionable–, es decir, que sólo es un documento declarativo, mas no un “mecanismo de seguridad” operativo. Esos grados de compromiso requieren de una intensidad en las relaciones entre los Estados americanos que en la actualidad no existe.¹¹⁷

Respecto a los principios que enuncia la Declaración nos parece pertinente rescatar el análisis que hace el Mtro. Benítez Manaut al plantear que entre los principios básicos que enuncia la DSA están: la defensa de los derechos humanos y la democracia como forma de gobierno, y sobre la base de la Carta de la OEA, se menciona el principio de la soberanía de los Estados. En este pronunciamiento se da la primera contradicción al establecer que lo prioritario es la seguridad de cada país y de “forma voluntaria”, aun ante graves crisis, se acuerdan políticas de cooperación. Lo que lleva a que la cooperación sea una decisión voluntaria y no coercitiva. El problema es que la mayoría de los conflictos que afectan la seguridad continental desde los años noventa, se reconoce que son *intermésticos*¹¹⁸, pero su combate se debe realizar en primera instancia de forma nacional.

¹¹⁷ De hecho, la adopción de la estrategia de la guerra preventiva que proclamó Estados Unidos como eje de su doctrina de seguridad después del 9/11, limitó las posibilidades de llegar a formalizar compromisos multilaterales vinculantes. Es decir, que se optó por acuerdos *light*, en los que participan todos, pero en términos de compromisos concretos participan pocos o en el caso extremo no se avanza en nada.

¹¹⁸ Se refiere al hecho de que bajo el esquema global que experimentamos no existe una línea divisoria entre las amenazas de carácter nacional y las de índole internacional. Por ejemplo, el problema de las drogas, si bien pueden ser producidas en un país y representar serios problemas para el mismo, éste rebasa las fronteras al comercializarse, diseminarse y deteriorar a otras sociedades de otras naciones, por lo que se internacionaliza.

El gran problema en estos enunciados principistas es quién valora y juzga una “amenaza” a la seguridad y quién decide o debe decidir cómo enfrentarla, si la respuesta debe ser nacional y soberana o colectiva y posiblemente intervencionista. Con base en este planteamiento nos preguntamos: ¿cuáles son los medios que se deben emplear para solventar las nuevas amenazas, es decir, medios políticos, militares o policíacos?, ¿quién decide cuándo una grave violación a los derechos humanos rebasa al Estado del país que se trate y se debe actuar colectivamente?, ¿quién decide cuándo una grave crisis de gobernabilidad tiene efectos más allá de las fronteras del país en que sucede y ante esta realidad cómo se debe actuar? Definitivamente son muchos los cuestionamientos y escasas las respuestas, no obstante, desde nuestro punto de vista, sin que se interprete como la respuesta a todas estas preguntas, consideramos que cuando los medios nacionales son insuficientes para erradicar las amenazas que ponen en riesgo las instituciones e incluso la propia sobre vivencia del Estado, como sucedió en la crisis de Haití de 2004¹¹⁹, es viable la cooperación y la toma de medidas –apropiadas y consensuadas por los países cooperantes– para apoyar al país en cuestión, siempre y cuando éste decida aceptarlas o bien, cuando las circunstancias demanden la participación colectiva, dado el nivel de crisis y violencia que se presenten, como en Haití.

Otro aspecto a considerar es el reconocimiento de la existencia de nuevos fenómenos, que ya se han mencionado, los cuales se plantea que deben ser combatidos con políticas cooperativas. En este punto, se observa que existen numerosos convenios de cooperación avalados por la OEA y la ONU, firmados por los gobiernos de América Latina, sin embargo, el problema no radica en los documentos en sí mismos, sino en que los Estados no tienen las capacidades institucionales suficientes para enfrentarlos con éxito¹²⁰. En este sentido, podemos observar que son muchas las demandas que se exigen a las instituciones estatales y los gobiernos no se ponen a pensar que éstas están siendo superadas por las realidades que se enfrentan, por lo que, se hace necesaria la creación de nuevas instituciones o bien la reforma de las mismas, teniendo en cuenta que es más que necesaria, es obligada, la reforma del Estado.

¹¹⁹ De hecho, después de la Declaración, no sólo surgió la crisis de Haití, sino que durante el mismo año en que se celebró ésta, también surgieron profundas crisis de gobernabilidad en Bolivia y Ecuador, las cuales en su conjunto han marcado la falta de operatividad de este tipo de documentos declarativos y amplios, lo que algunos especialistas catalogan como una “lista de compras de súper mercado” y nada más.

¹²⁰ Cfr., Benítez, Manaut Raúl, “La seguridad hemisférica: de México a Puerto Príncipe” en: Tulchin, S. Joseph, Benítez, Manaut Raúl, et al. (eds.), *El rompecabezas: conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*, Op. Cit., p.121.

3.3.3. Concepto de seguridad multidimensional: sus pros y sus contras

Ahora pasemos al análisis del concepto de *seguridad multidimensional*, el cual en la Declaración se plantea como: “la nueva concepción de la seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados americanos, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, el desarrollo integral, la justicia social y, se basa en valores democráticos, el respeto, la defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”. En esta sección se analiza el concepto de seguridad multidimensional considerando tanto sus pros como sus contras, para lo cual se retoman las posturas de Lilia Bermúdez y del Mtro. Benítez Manaut, quienes en nuestra opinión plantean de forma concreta los alcances y límites de dicho concepto. Finalmente, emitimos nuestro análisis.

Desde principios de la década de los noventa los países latinoamericanos fueron incorporando sus propias perspectivas de seguridad, lo cual hizo que el significado de dicho concepto se ampliara, es decir que no sólo contemplara aspectos de defensa como en la época de la Guerra Fría, sino que dada la complejidad de la dinámica nacional e internacional la seguridad no se limitara a lo militar, pues problemas de índole económico, político, social, ambiental y de salud incidían en el mismo. Es así, que en los debates llevados a cabo desde esa época hasta la celebración de la CES, los Estados americanos evidenciaron la heterogeneidad entre cada uno de ellos, por lo que no se pudo lograr un concepto de seguridad común, ya que las percepciones al respecto son distintas e igualmente legítimas, por lo mismo no se identificaron temas prioritarios y mucho menos se jerarquizaron.

Bajo esta perspectiva, Lilia Bermúdez sostiene que la ampliación del concepto de seguridad es un aspecto válido que debe acotarse como un signo positivo de la serie de debates efectuados por las naciones americanas. Un criterio es el rango de problemas no militares que deben ser considerados dentro de la esfera de seguridad, puesto que son factores que pueden “crear tensión y violencia dentro y entre los Estados, y desestabilizar las relaciones Estado-sociedad”. Con base en esto, establece que para enfrentar los temas incorporados a la agenda de seguridad debe prevalecer un enfoque preventivo. Sobre la base de que en las perspectivas de su alcance, factores adversos o

desafíos como la pobreza¹²¹, el deterioro ambiental, y las pandemias, pueden requerir ser atendidos con una lógica distinta a la de la política normal, y exigir medidas extraordinarias para evitar que se conviertan en amenazas y conflictos sociales.

Respecto a la pobreza ciertamente no existe una relación directa entre ésta y el conflicto o bien las amenazas, pero la carencia de las condiciones mínimas de bienestar material de amplios sectores de la población prepara el caldo de cultivo para que éstos se manifiesten. La marginación erosiona la cohesión social, por lo que puede exacerbar las tensiones sociales. La incapacidad de los gobiernos para responder a las demandas básicas de la población puede incrementar el descontento y poner en entredicho la legitimidad de las instituciones y, en extremo, generar situaciones de ingobernabilidad como las que han experimentado Haití y Bolivia, cuyas sociedades se encuentran entre las más empobrecidas de la región. Desde otro ángulo la persistencia de la pobreza y la marginación impide enfrentar con éxito otros desafíos o amenazas a la seguridad como el narcotráfico, pandemias, explotación de bosques, etc. Como bien sostiene el viceministro de guerra de Chile: “los problemas se derivan, en gran medida, de la agudización de crisis económico-sociales que terminan por afectar el sistema político”.¹²²

Por su parte, el Mtro. Benítez Manaut sostiene que el concepto de seguridad multidimensional resuelve las diferencias nacionales sobre las prioridades, los diferentes conceptos y doctrinas de seguridad. Sin embargo, el nivel de generalidad dificulta encontrar compromisos específicos y operativos. También señala que desde los noventa, se construye un vínculo nuevo entre democracia y seguridad, priorizando al individuo sobre el Estado como base del concepto de seguridad humana.

Las diferencias conceptuales se dan:

- La superpotencia (EEUU), ante los postulados de las naciones “grandes” y activas a nivel diplomático (Canadá, Brasil, México, Argentina, Colombia y Chile), las medianas y chicas (Centroamérica, Caribe y países andinos). Las discrepancias con la política de Estados Unidos provienen generalmente de las naciones

¹²¹ De acuerdo con proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el 40% de la población en la región es pobre, mientras que un 20% vive en pobreza extrema (2004). Consúltese: Bermúdez, Lilia, “México, el debate hemisférico y el concepto multidimensional de seguridad”, en: Tulchin, S. Joseph, Benítez, Manaut Raúl, et al. (eds.), *El rompecabezas: conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*, Op. Cit., p. 167.

¹²² Cfr., *idem.*, p. 168.

“grandes”, mientras que las medianas y pequeñas comparten en términos generales sus planteamientos de Seguridad Colectiva.

- Estados Unidos tiene una capacidad de influencia importante sobre las naciones “medianas y chicas” para negociar sus postulados con las “grandes”.
- La definición de los niveles de prioridad de seguridad por cada país: internacional, regional, subregional, binacional y nacional.
- La seguridad colectiva, cooperación en defensa y la posible interoperabilidad.
- La nivelación de los compromisos en seguridad y defensa con la integración económica, comercial y política.¹²³

Por otra parte, el Mtro. Benítez Manaut advierte del riesgo que existe de “securitizar” la agenda, al citar los planteamientos de la ONG, Washington Office on Latin America (WOLA) que alerta sobre ese peligro:

“Consideramos que la implementación de este nuevo concepto multidimensional constituye un riesgo de aumento de securitización de los problemas de la región y, por consiguiente, la militarización como una respuesta para confrontarlos. Este riesgo, existe debido a cuatro factores: primero, la tendencia histórica de intervención política de las Fuerzas Armadas durante la vigencia de regímenes autoritarios o en el contexto de conflictos armados o inestabilidad social. Segundo, la “guerra” de Estados Unidos contra las drogas, que promueve un rol más amplio de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de la ley. Tercero, las crisis de los sistemas de seguridad pública que padecen la mayoría de los países de la región. Cuarto, la guerra contra el terrorismo lanzada por Estados Unidos, que promueve una definición expansiva y nebulosa del terrorismo, y por ende, aumenta la responsabilidad de las fuerzas militares en combatir el terrorismo en cualquier forma en que se exprese”.¹²⁴

Desde esta perspectiva, se hace evidente la necesidad de mantener una medida conceptual y de los mecanismos a emplear según el tipo de amenaza o desafío. Puesto que una ampliación desmedida del concepto de seguridad, puede llevar a la *securitización* de la agenda lo que podría generar la militarización de asuntos, por ejemplo sociales, que nada tienen que ver con lo militar, sino más bien con aspectos de carácter estructural.

En concreto, se puede manejar el concepto de seguridad multidimensional, como el ámbito que comprende *lo político* –referido a la organización y la gestión política de los propios Estados, sus gobiernos e ideologías–; *lo económico* –relacionado con los recursos

¹²³ Benítez, Manaut Raúl, “La seguridad hemisférica: de México a Puerto Príncipe”, *Op. Cit.*, p. 132.

¹²⁴ *Ídem.*, p. 120.

propios de cada país y el bienestar de su gente—; *lo social* —en relación con el mantenimiento de la identidad nacional y cultural, los elementos religiosos y de lenguaje que sean aceptados por la ciudadanía—; *lo ambiental*, como los elementos físicos en los que se apoyan los otros ámbitos de aplicación de la seguridad.¹²⁵ También, como el ámbito en que cada Estado se reserva el derecho soberano de identificar y jerarquizar los desafíos o amenazas a su seguridad nacional y los medios para enfrentarlas con base en sus propias capacidades o en alianzas con otros países de la región. La cuestión implícita en el concepto multidimensional es que ante la ausencia de una amenaza militar extracontinental o amenazas internas de corte armado, la solución a los problemas políticos y sociales no debe recaer en respuestas policíaco-militares sino en las relacionadas con el desarrollo económico.

Lo anterior significa, que existen diversos niveles de desarrollo económico y social entre las naciones americanas de norte a sur y viceversa. Por lo que son distintas las necesidades sociales a satisfacer, los objetivos nacionales a conseguir y los intereses nacionales a defender. Amenazas como la pobreza extrema o pandemias como el SIDA, no son de igual magnitud para Estados Unidos, que para los países caribeños o los centroamericanos; de igual forma, el terrorismo transnacional como nueva amenaza no lo es para toda América y el mundo como para la potencia hegemónica.

Es así que sin desmeritar los avances de la CES, pero con un apego a la realidad sostenemos que el concepto de seguridad multidimensional en términos declarativos lo es todo: es consenso, es acuerdo, es diplomáticamente viable. Es un avance al final de cuentas en términos declarativos, pero en términos *operativos* no es nada —como es sabido una declaración no tiene carácter coercitivo—, en ese punto aún falta mucho por trabajar, y es justo y necesario considerarlo si es que realmente se buscan nuevos mecanismos de seguridad y defensa para el continente que ayuden a socavar las nuevas amenazas que aquejan a América, pues los que actualmente sobreviven como el TIAR definitivamente son rebasados por la complejidad mundial actual.

Con base en todo lo analizado, nos atrevemos a sostener que la *Seguridad Hemisférica* no existe por varios factores: 1) de entrada por ser un concepto anacrónico que atiende a una época, la Guerra Fría que forma parte de la historia mundial, que aunque se sigue

¹²⁵ Besio, Félix, “La seguridad hemisférica en su enfoque multimensional”, en: Rosas, González Ma. Cristina, *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica un largo y sinuoso camino*, Op. Cit., p. 167.

considerando el concepto en documentos oficiales, es necesario que se empiece a nombrar de la forma correcta que atienda al espacio y al tiempo en que vivimos, como es el que se propone como resultado de esta investigación, es decir, *el de Seguridad Colectiva Multidimensional*. *Seguridad*, que como ya hemos visto en concreto significa estar libre de peligro, que en este caso es lo que se busca para el continente; *Colectivo*, porque participaron los 34 países de la OEA en la CES, donde acordaron la Declaración sobre Seguridad de las Américas en la que queda plenamente aceptado y expresado el enfoque multidimensional de la seguridad; *Multidimensional* porque ya no se centra sólo en aspectos defensivos, sino que abarca aspectos de índole, económico, político, social, ambiental y de salud, asimismo, porque identifica tanto las amenazas tradicionales como las nuevas amenazas, desafíos y otros problemas. Si se decidió asumir un enfoque de seguridad nuevo, también se tiene que considerar el nombre de ese nuevo concepto. 2) porque el único mecanismo de seguridad colectivo, el TIAR, a pesar de estar vigente se muestra decadente e inaplicable ante los desafíos que presenta el escenario global actual. 3) porque lo que existe es una multiplicidad de seguridades nacionales y subregionales, es decir que se trata de un conjunto de medidas de cooperación y coordinación frente a situaciones de emergencia como los desastres naturales, hambrunas –por ejemplo en Centroamérica, Caribe y los países andinos–, actos terroristas (como en el 9/11), entre otros, de acuerdo a los principios de solidaridad continental y de respeto a la soberanía nacional. Lo cual, en la Declaración de las Américas está considerado como “la arquitectura flexible de la seguridad”, en nuestra opinión es factible por su operatividad.

3.3.4. Haití: un ejemplo de cooperación latinoamericana

América Latina en los últimos años ha tenido una serie de crisis económicas, políticas y sociales, principalmente en la región andina, pero ninguna de ellas ha sido tan grave como la cuasi disolución del Estado de Haití en febrero-marzo de 2004, que dio paso a un periodo de enfrentamiento interno y de anarquía que motivó la intervención de la ONU.

En el presente apartado se plantea brevemente la crisis de Haití, las acciones que se llevaron a cabo bajo el esquema de la ONU, el papel de los países latinoamericanos en la

misión de paz en dicho país¹²⁶, y se concluye con un comentario sobre la falta de operatividad de la OEA y de la DSA en esta crisis, las cuales dejaron mucho que desear.

Los últimos meses del gobierno del presidente haitiano Jean Bertrand Aristide estuvieron marcados por una amplia movilización social, violencia, anarquía, saqueos, una insurrección generalizada por la disolución de la Policía Nacional Haitiana (PNH), lo que resultó en un verdadero desorden estatal. Ante una inminente catástrofe humanitaria, el Consejo de Seguridad de la ONU por unanimidad, en un primer momento, decidió enviar la Fuerza Multinacional Provisional (FMP) –integrada por Estados Unidos, Francia, Canadá y Chile¹²⁷– para estabilizar al país. Posteriormente, considerando que la situación de Haití era una amenaza a la paz y a la seguridad en la región decidió que la FMP traspasara su autoridad a la MINUSTAH –Misión Estabilizadora de las Naciones Unidas en Haití, encabezada por el embajador chileno, Juan Gabriel Valdés, militarmente por el general brasileño Heleno Pereira, y en su totalidad por tropas sudamericanas– el 30 de abril de 2004.¹²⁸ En marzo del mismo año, Boniface Alexandre, Presidente de la Corte Suprema, asumió el cargo de Presidente interino, de conformidad con las normas constitucionales sobre la sucesión, y como Primer Ministro quedó Gerard Latortue. Cabe mencionar que este gobierno carece de fuerza política propia, y su grado de relativa legitimidad se debe al apoyo de la MINUSTAH.

¹²⁶ Cabe destacar que antes de la MINUSTAH ya habían participado en otras misiones en el continente, pero su participación no fue tan contundente como en la misión actual. Las misiones anteriores son: la ONUSAL en El Salvador, la MINUGUA en Guatemala, y la MOMEPA (que surge a partir de conflicto militar suscitado entre Perú y Ecuador en la cordillera del Cóndor en el valle del río Cenepa en 1995), la cual representa un esfuerzo subregional de mediación.

¹²⁷ Desde la óptica de Tokatlian la operación militar en Haití parece ser un operativo de compensación a Estados Unidos por parte de Francia, que preanunció su veto en el caso de Irak; de Canadá, que no alcanzó a redefinir su relación con Washington después de sus ambigüedades en el caso iraquí; de Chile, que desea reinstaurar una interlocución más fluida con la Casa Blanca después de haberse resistido al ataque contra Irak, y de Brasil, que se mostró crítico del lanzamiento de la guerra contra Saddam Hussein sin respaldo de la ONU y que aspira, ante la eventualidad de una reforma, a un asiento en el Consejo de Seguridad. Tokatlian, Juan Gabriel, *Op. Cit.*, p. 423.

¹²⁸ Es importante señalar que no es la primera misión de paz de la ONU en tal país, pues con anterioridad con un margen de fracaso se habían dado las siguientes:

- 1) UNMIH, Misión de Naciones Unidas en Haití, desde 1993 a 1996.
- 2) UNSMIH, Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití, de 1996 a 1997, se podría decir que fue una prolongación de la anterior.
- 3) UNTMIH, Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití, de agosto a noviembre de 1997.
- 4) MIPONUH, Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití, de diciembre de 1997 a mayo de 2000.
- 5) MINUSTAH, Misión Estabilizadora de las Naciones Unidas en Haití, de abril de 2004 a la fecha. Se puede decir que las primeras cuatro han sido un rotundo fracaso, de la última no se puede afirmar un rotundo éxito, pero más o menos ha llevado la situación, considerando los aspectos que ya se han mencionado.

Por otra parte, siendo Estados Unidos una potencia global, es obvio que sus preocupaciones sean de carácter global. No obstante, no hay que olvidar que la Cuenca del Caribe es uno de los espacios más sensibles para su seguridad, por lo que cualquier desestabilización en dicha región le afectaría directamente, en especial a Florida. Esto explica, la prontitud con la cual las fuerzas estadounidenses arribaron a Haití a petición de la ONU. En cuanto a la presencia de tropas francesas y canadienses se explica por las tradicionales preocupaciones de sus diplomacias en la problemática haitiana. La novedad fue la participación de las tropas chilenas, que por primera vez actuaron en el nivel de pabellón en una operación de paz (habían participado, pero como observadores).

Por su parte, Argentina, Brasil y Chile han coincidido en que es necesaria una inserción activa en el ámbito internacional, puesto que es indispensable un mundo regulado conforme a derecho y el fortalecimiento de la ONU, para lo cual es necesaria la concertación de los países de la región. Es claro que la participación de las tropas latinoamericanas en Haití no está definida por intereses económicos, de inversiones o porque haya ciudadanos de sus países allí. Más bien, las razones por las que estas naciones participaron en la isla tienen que ver con los designios de su política exterior y de sus aspiraciones de inserción en el escenario internacional.¹²⁹

Es importante señalar que la presencia sudamericana en Haití no generó ningún tipo de conflicto con Washington, por el contrario, demostró la estabilidad que tienen los países participantes y su contribución con la seguridad de los países del CARICOM y con el respaldo a las decisiones de la ONU.

Es evidente que la crisis de Haití no se termina sólo con la intervención de la MINUSTAH para la estabilización de la situación, el desafío va más allá, puesto que implica la reconstrucción de la nación. Y esto es una tarea a largo plazo, con muchos elementos de desarrollo, de construcción de consensos políticos y de consolidación de las instituciones, es decir, se requieren recursos que no necesariamente deben provenir de los países latinoamericanos (quienes pueden contribuir con recursos humanos), ya que ellos también tienen diversas necesidades, pero pueden provenir de las grandes potencias con recursos económicos.

¹²⁹ Cfr., Gaspar, Tapia Gabriel, "Haití: consideraciones geopolíticas, balance y proyecciones", en: Tulchin, S. Joseph, Benítez, Manaut Raúl, et al. (eds.), *El rompecabezas: conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI, Op. Cit.*, p. 309.

La novedad de la MINUSTAH fue el volumen de la participación brasileña, la rapidez del despliegue, el nivel de trabajo combinado y la cooperación que alcanzaron las FFAA latinoamericanas en dicha operación. La presencia sudamericana en la crisis haitiana, constituye una de las primeras acciones de cooperación proveniente “desde el sur”.

A pesar del éxito relativo de la MINUSTAH y de la cooperación latinoamericana, la crisis de Haití puso en relieve tres aspectos importantes: 1) la falta de operatividad de la OEA, referente a todo lo que pudo hacer y no hizo¹³⁰, de igual forma para la DSA se presentó como un gran desafío que evidenció que los documentos declarativos, sólo son eso, declarativos más no operativos, pues como se pudo observar la solución al conflicto haitiano se hizo bajo el esquema de la ONU, mas no de la OEA y mucho menos de la Declaración; 2) el debate sobre la puesta en marcha de la nueva modalidad de “intervención”, es decir, una intervención “estabilizadora” de orden público y político, de desmilitarización (para desarmar los ejércitos privados, la mayoría de ellos financiados por el crimen organizado) y de reconstrucción. Esta modalidad se puede considerar como “intervención” de manera literal (jurídica), sin embargo, lo que está en debate es la acción positiva de la misma en el futuro, o su “legitimidad”. Este tipo de intervención puede estar fuera de la legalidad (no en contra en estricto sentido), pero puede ser positiva o legítima, comparada con la situación política preexistente y con la generación de problemas geopolíticos y humanos (violencia generalizada, masacres internas, migraciones masivas al exterior, etc.)¹³¹; 3) la importancia de la participación en las OMP, se ha convertido en un indicativo de la responsabilidad que se busca asumir como actor “activo” y no “pasivo”

¹³⁰ En este sentido, Fernando González Saiffe plantea que:

El caso de Haití fue claro, el órgano regional no está listo para responder a tiempo y de forma eficiente, y ante la parálisis de la OEA en las primeras etapas se tuvo que esperar a que el Consejo de Seguridad incluyera el asunto en su agenda. Son muchas las áreas en las que la OEA pudo haber contribuido una vez que se detectó la crisis en Haití: 1) en las negociaciones políticas para promover el alto a la violencia y estabilizar la situación; a través de la mediación entre las partes en pugna, hasta la búsqueda de negociaciones directas para poner fin a la hostilidad. 2) contribuyendo con la asistencia humanitaria, vinculándola con el desarrollo de largo plazo. 3) apoyando un marco jurídico para el respeto de los derechos humanos. 4) estableciendo un plan dirigido al fortalecimiento de las instituciones democráticas. Es vital que la OEA coadyuve en el establecimiento de marcos electorales y políticos que sean transparentes e inclusivos de las sociedades en crisis. Y 5) con la capacitación de oficios que permitan la reintegración a la sociedad civil. De no existir las oportunidades para reincorporarse a la sociedad y los mercados laborales, seguirán vivas las condiciones para erosionar la cohesión social de ese país. *Cfr.*, González, Saiffe Fernando, “La regulación del uso de la fuerza y la relación OEA-ONU: dos temas clave para la seguridad hemisférica”, en: Tulchin, S. Joseph, Benítez, Manaut Raúl, et al. (eds.), *El rompecabezas: conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI, Op. Cit.*, p. 210.

¹³¹ *Cfr.*, Benítez, Manaut Raúl, “América Latina: operaciones de paz y acciones militares internacionales de las fuerzas armadas”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. XLVII, Núm. 1, enero-marzo de 2007, p. 111.

en el acontecer mundial, específicamente, en la contribución para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Tal participación pone en evidencia los intereses y aspiraciones que tienen tanto los grandes como los pequeños países en la dinámica internacional.

3.3.5. CONCLUSIONES

Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre y de la guerra contra Irak, se desprenden varios cuestionamientos para su reflexión: ¿es posible pensar que estamos experimentado un nuevo Orden Mundial Unilateral, encabezado por Estados Unidos, caracterizado por el uso de la fuerza indiscriminada, el conflicto asimétrico y la inestabilidad mundial?, ¿de ser así, se puede mencionar que el Orden Mundial Multilateral encabezado por la ONU está siendo relegado, entonces cuál será el papel en la era actual?, ¿la compleja dinámica global transformará la forma en que se diseñan las políticas de seguridad, de defensa, y exterior de los países, inclusive, en la forma en que operan las democracias en el siglo XXI?

No cabe duda que desde la década de los noventa se han venido gestando una serie de cambios en el contexto mundial que tanto analistas como políticos de todo el mundo, principalmente de Europa, Asia y América, les ha dejado la sensación que Estados Unidos está fuera de control y que se está encerrando en sí mismo de acuerdo a sus intereses, principalmente geopolíticos y económicos. Esta orientación se encuentra impulsada por dos factores: 1) el surgimiento del terrorismo internacional, que ha llevado a Washington a pensar al mundo en términos de amenazas, mismas que muchos perciben como dirigidas exclusivamente contra Estados Unidos y no hacia ellos; y 2) que está cambiando la política mundial bajo la supremacía del poder estadounidense en sí mismo. Lo cual se proyecta plenamente en: a) la presentación de la Nueva Estrategia de Seguridad Nacional, que promueve la *acción anticipada preventiva*, mejor conocida como “Doctrina Bush”, que liga inteligentemente tanto la agenda de terrorismo como la de no proliferación sobre el supuesto de que un *Estado rufián* podría transferir armas de destrucción masiva a un grupo terrorista como Al Qaeda o bien podría albergarlos en su territorio; b) la aplicación de dicha Estrategia en la guerra contra Irak, la cual evidencia que fue más el exceso retórico del gobierno estadounidense para crear la sensación de amenaza inminente, que la realidad, pues a la fecha no se ha podido comprobar la conexión del régimen de

Hussein con Al Qaeda, lo cual ha dejado a la administración Bush en una posición vulnerable ante aquéllos que sostenían que el gobierno había iniciado una guerra preventiva bajo la nueva doctrina estratégica de acción anticipada preventiva. Una última observación sobre esta Estrategia es su nombre, Estrategia de Seguridad “Nacional”, el término nacional bajo el sentido común indicaría que se está hablando de una estrategia que se limita a las fronteras de un territorio o de un país, pero con base en el análisis realizado, desde la perspectiva estadounidense lo “nacional” va más allá de sus fronteras, pues si bien tal estrategia tiene una connotación nacional, sus alcances y aspiraciones son internacionales, lo que pone de manifiesto el papel que busca asumir Estados Unidos como el “policía del mundo”.

En cuanto a las relación de América Latina-Estados Unidos es evidente que la idea que alguna vez se tuvo sobre el “Hemisferio Occidental”, según la cual los países que lo integran están juntos y aparte del resto del mundo con intereses, valores, percepciones y políticas compartidos, definitivamente ya no es aplicable, pues existen asimetrías innegables tanto entre los países que integran la América Latina, como de éstos con la potencia del norte. Es así que por donde quiera que se mire ya sea desde Washington, Brasilia, Buenos Aires, Santiago, San Salvador, Haití, etc., las distintas ópticas se dejan ver.

Si bien se ha mencionado que América Latina no es prioritaria para Estados Unidos, ello no implica que la región esté completamente relegada, pues mientras siga teniendo mercados relevantes, nichos importantes para la inversión, recursos estratégicos, materias primas, inmigrantes, mano de obra barata, economías de mercado, y sean activos en el escenario internacional, Estados Unidos no relegará a la región, prueba de ello es el ALCA. Respondiendo a la pregunta del apartado América Latina-Estados Unidos: ¿una relación divorciada? Con base en lo analizado se podría decir que más que una relación divorciada está relativamente descuidada por parte de Washington, pero ello a su vez ha servido para que la región se impulse y sea más activa en el escenario internacional.

Respecto a la Conferencia Especial sobre Seguridad, específicamente en la Declaración sobre Seguridad de las Américas queda plenamente expresado que las principales crisis vividas en América Latina en las últimas décadas se derivan en gran medida por la agudización de las crisis económicas y sociales que terminan afectando al sistema político. El descontento y la movilización social deriva en situaciones que afectan

la gobernabilidad, lo que en algunos casos, pone en riesgo la seguridad ante la amenaza de la ruptura del pacto social y la disolución de los mecanismos de cohesión social, como bien lo ejemplifican las crisis de los países andinos. Otro ejemplo que pone en evidencia dos aspectos importantes es el caso de Haití: 1) la falta de operatividad tanto de la Declaración como de la OEA; 2) el grado de cooperación de los países latinoamericanos en las OMP.

El enfoque multidimensional de la seguridad evidencia tanto un lado negativo como uno positivo. Del lado positivo integra todas las percepciones, amenazas, desafíos y preocupaciones de los Estados americanos sin jerarquizar ninguno de ellos. En el aspecto negativo, plantea el riesgo de la “securitización” de la agenda, ya que integra problemas de desarrollo con los de seguridad y defensa. En este sentido, cabe señalar que los problemas de desarrollo son producto de las deficiencias de las políticas sociales y económicas de los gobiernos, lo cual de no ser atendido desata toda una cadena de conflictos que ponen en riesgo la seguridad de las naciones. De ser como se plantea en la Declaración la nueva concepción de la seguridad, entonces las instituciones internacionales responsables de las políticas de desarrollo tendrían que participar en los debates de seguridad y viceversa. Esta generalización de la seguridad puede impedir que los compromisos sean específicos, operativos y además poner obstáculos para la cooperación. Es así que, sin desmeritar los avances de la CES, pero con un apego a la realidad sostenemos que el concepto de seguridad multidimensional en términos declarativos lo es todo: es consenso, es acuerdo, es diplomáticamente viable. Es un avance al final de cuentas en términos declarativos, pero en términos *operativos* no es nada –como es sabido una declaración no tiene carácter coercitivo–, en ese punto aún falta mucho por trabajar, es necesario considerarlo si es que realmente se buscan nuevos mecanismos de seguridad y defensa para el continente que ayuden a socavar las nuevas amenazas que le aquejan, pues los que actualmente sobreviven, como el TIAR, definitivamente están siendo rebasados por la complejidad mundial.

Finalmente, podemos decir que en un espacio geográfico como el continente americano, donde conviven naciones con una marcada asimetría en tamaño territorial, poblacional, de recursos naturales, de desarrollo económico y social, es entendible que las prioridades en materia de seguridad de los Estados sean heterogéneas y estén directamente relacionadas con las circunstancias particulares de cada país. Que la DSA

permite apreciar la complejidad de los temas que inciden en la seguridad del continente. Y que la Seguridad Colectiva Multidimensional se vuelve un asunto de consensos en términos declarativos y de disensos en términos operativos al definir los mecanismos para erradicar las amenazas a la Seguridad Colectiva Continental.

4. MÉXICO Y LA SEGURIDAD COLECTIVA CONTINENTAL: DEBATES Y DESAFÍOS HACIA EL SIGLO XXI

4.1 La participación de México en la Conferencia Especial sobre Seguridad

La Conferencia Especial sobre Seguridad, tuvo el propósito de culminar con el proceso de reflexión colectiva a nivel continental iniciado en los noventa, sobre la necesidad de establecer un sistema de seguridad acorde a las nuevas realidades que enfrentan los Estados americanos. De hacer coincidir una serie de principios y de valores que se han venido construyendo desde la posguerra fría, lo que muestran que se han dejado atrás los tiempos de confrontación y de absoluta desconfianza, por lo que se busca avanzar en los temas comunes a todos los países. Al igual que ocurrió en 1945, con la celebración de la Conferencia de Chapultepec, en la que México también fue sede, la CES define un nuevo punto de partida en la percepción de la nueva visión de la seguridad continental, basado en un claro compromiso con la paz y la acción multilateral.

La celebración de la CES, teniendo como sede a México, cumplió con el ofrecimiento efectuado el 7 de septiembre de 2001, en la sede de la OEA, por parte del entonces presidente Vicente Fox, quien expresó que México se proponía ser un actor activo en la discusión de un nuevo sistema de seguridad, que fortaleciera la unidad regional y al mismo tiempo permitiera identificar y enfrentar las nuevas amenazas que nos aquejan. Cabe destacar, que la celebración de tal evento, marca un cambio importante en la postura mexicana, en relación al gobierno anterior de Ernesto Zedillo, quien en su momento, consideró que no estaban dadas las condiciones para que dicha Conferencia se llevara a cabo, mucho menos en nuestro país. Con el gobierno de Fox encontramos un cambio en dicha postura, en relación con uno de los objetivos de su política exterior, es decir, que México tuviera un mayor activismo en los foros y en los organismos internacionales, participara en la modificación y en la construcción de la nueva arquitectura internacional de la seguridad.

En la presente sección se plantea la posición que asumió México durante la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad, a la cual se le hace su respectivo análisis; se estudia el concepto de seguridad multidimensional visto desde México; se revisa la posición mexicana ante la OEA en la actualidad y se culmina con las conclusiones.

4.1.1. Posición de México en la CES

Los enunciados planteados en esta sección han sido tomados de los documentos que plasman los discursos del ex secretario de la Defensa Nacional, el General Gerardo Clemente Ricardo Vega García del ex presidente Vicente Fox, durante la inauguración y clausura de la Conferencia.

México es un país que ha destacado por ser siempre respetuoso del derecho internacional, ha mantenido su política exterior basada en los principios de soberanía de las naciones, de no intervención en los asuntos internos de los Estados y la autodeterminación de los pueblos. Durante la gestión del presidente Fox, se decidió tener un mayor activismo en los foros y organismos internacionales con la finalidad de participar en la construcción de la nueva arquitectura de seguridad internacional y regional. Por ello, México se comprometió con la realización de la Conferencia Especial sobre Seguridad.

México está a favor de la concepción multidimensional y amplia de la seguridad, que va más allá del enfoque tradicional y reconoce las nuevas dimensiones de la seguridad. Es decir, que apoya un concepto en el que cada Estado defina soberanamente sus estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, en un marco de pleno respeto a los derechos humanos, al derecho internacional y a las Cartas de la ONU y de la OEA.

Es así que la seguridad de la región se sustenta en la capacidad de cada Estado para garantizar su propia seguridad y en el fortalecimiento de sus esfuerzos para consolidar su desarrollo económico y social dentro de un marco democrático.

En este sentido, México ha identificado como tareas prioritarias el combate a la pobreza extrema y a la exclusión social; la lucha contra fenómenos de carácter transnacional como la delincuencia organizada, el problema mundial de las drogas, el tráfico ilícito de armas, el lavado de activos y la corrupción, así como la prevención y mitigación de los desastres naturales y de origen humano y la preservación del medio ambiente, entre otros. Del mismo modo, se reafirma la voluntad de cooperar en la lucha contra el terrorismo, con pleno respeto al estado de derecho y a los derechos humanos, al derecho internacional, al derecho humanitario, al derecho internacional de los refugiados y al derecho de asilo, así como de las normas contenidas en la Convención Interamericana sobre este tema.

De esta forma se ratifica la decisión de cooperar en la erradicación de las diferentes amenazas que cada Estado enfrenta, con base en la legalidad de los convenios,

instrumentos y mecanismos especializados que la comunidad interamericana ha desarrollado.

Se reconoce la trascendencia de los esfuerzos bilaterales, subregionales –en el establecimiento de zonas de paz–, y regionales que han dado como resultado el fortalecimiento de la estabilidad y la seguridad en el continente. En este sentido, cabe destacar la importancia de la adopción de la Carta Democrática Interamericana¹³², en la que se consolida al continente como un área pacífica, libre de conflictos, sustentada en valores compartidos como el respeto al derecho internacional, la soberanía, la democracia y los derechos humanos. También es importante señalar, el compromiso que se ha adquirido con la no proliferación de las armas de destrucción masiva y la aplicación de las convenciones internacionales en la materia, con el objetivo de hacer de las Américas una región libre de armas químicas y biológicas y de la eliminación de las minas antipersonales. Ello a nivel mundial ha convertido a América en uno de los continentes de menos conflictos.

México sostiene que la Seguridad Hemisférica y la seguridad nacional no pueden seguir siendo concebidas como un asunto exclusivamente militar, la seguridad por tanto, corresponde a la nación en su modalidad para cada país. Es así como la seguridad hoy día abarca aspectos políticos, económicos, fundamentalmente sociales, tecnológicos y de defensa nacional.¹³³ Por ello, las amenazas se han diversificado para concebir a la seguridad como una cualidad o condición de seguro, es decir, de dar a las personas la garantía de estar libres de peligros o riesgos.

Se ratifica la decisión de fortalecer el sistema multilateral basado en las Cartas de las Naciones Unidas, de la OEA y en el derecho internacional. Del mismo modo, se reafirma que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas continúa siendo el órgano con la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Sin olvidar que el fin último de la seguridad es el bienestar de los pueblos. Las acciones que se emprendan deben tener el objetivo fundamental de la protección de la persona

¹³² La Carta Democrática Interamericana, fue aprobada el 11 de septiembre de 2001 en en la primera sesión plenaria de la Asamblea de la OEA. Es un instrumento que tiene como principal objetivo el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad de la democracia, al establecer que la alteración o la ruptura del orden democrático en un Estado americano (miembro) constituye un obstáculo insuperable para su participación en las diferentes instancias de la OEA.

¹³³ Véase Anexo IV.

humana, su dignidad, sus derechos y sus libertades fundamentales, para así, lograr las condiciones que hagan posible la realización de todo su potencial.

Cabe señalar que durante la Ceremonia de Clausura de la Conferencia, el presidente Fox insistió: “los mexicanos creemos en la cooperación, no en la confrontación; creemos en la solución pacífica de las controversias y en la vigencia del derecho internacional; y creemos en la fuerza del derecho, no en el derecho de la fuerza”.¹³⁴ También afirmó que la verdadera seguridad en el continente será producto de una nueva arquitectura de paz, seguridad y desarrollo.

Por otra parte, señaló que frente a amenazas tan graves como el terrorismo, el crimen organizado internacional, retos tan inmensos como la superación de la pobreza y la falta de desarrollo que amenazan a la mayoría de los pueblos americanos, México seguirá buscando la ayuda vital de sus socios y aliados, "de la misma manera desinteresada y generosa con que siempre ha ofrecido su ayuda". También mencionó que la Seguridad Colectiva depende principalmente de frenar y revertir los profundos niveles de inequidad y de falta de desarrollo, puesto que ahí se generan las principales causas de las amenazas a la estabilidad de los países del continente. En la cita siguiente se resume esta idea:

"Si queremos un Hemisferio más seguro, si queremos un mundo en donde imperen la paz y la seguridad, debemos acabar con los obstáculos de toda índole que han impedido nuestro desarrollo económico y social. De no hacerlo, nunca alcanzaremos la seguridad integral a la que aspiramos".¹³⁵

Fue así, que el Ejecutivo no quitó el dedo del renglón al sostener que la seguridad de todos los Estados americanos hace indispensable que el sistema internacional –la ONU, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)– preste mayor atención a la situación económica y social de la mayoría de los países en desarrollo, principalmente los americanos.

Asimismo, recomendó al Consejo Permanente de la OEA que se continuara con el proceso de examen y evaluación de los instrumentos interamericanos como el TIAR y el Pacto de Bogotá, ya que desde la perspectiva mexicana, estos instrumentos han sido superados por la realidad actual. También, recomendó aclarar la relación jurídica e

¹³⁴ Consúltense el documento: *Discurso del Presidente Vicente Fox en la Clausura de los trabajos de la Conferencia Especial sobre Seguridad, SRE, México, D. F., 28 de octubre de 2003.*

¹³⁵ *Ídem.*

institucional de la Junta Interamericana de Defensa (JID) con la OEA¹³⁶, a fin de que la Asamblea General de esta Organización determine el marco jurídico y de mandato de dicha Junta.

Finalmente, enfatizó que en la actualidad las preocupaciones en materia de seguridad no pueden ser objeto de una rígida jerarquización, puesto que todas son igualmente válidas e importantes y su tratamiento, en forma cooperativa, sólo es posible si se hace con base en los principios de las Cartas de las Naciones Unidas y de la OEA. Por lo que se hace necesario encontrar el camino definitivo hacia la paz y la seguridad continental buscando nuevas vías para el desarrollo de los pueblos, ya que “una seguridad integral requiere de un desarrollo integral”.

Ahora pasemos al análisis de la posición mexicana. En general se puede sostener que es una posición diplomáticamente viable, que no se expresa en contra de nadie, sino por el contrario se muestra abierta a la negociación; el debate; la cooperación; el reconocimiento del carácter no sólo militar sino principalmente económico, político y social de las nuevas amenazas, del concepto multidimensional de la seguridad, de las instituciones e instrumentos interamericanos como medios para tratar de combatir las amenazas que atañen a las Américas. No obstante, hace hincapié –como lo ha venido haciendo desde su creación– en que el Consejo de Seguridad seguirá siendo el órgano principal encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En otras palabras y sin tratar de menospreciar a la organización regional, en términos de seguridad México prioriza a la ONU y no a la OEA. Aquí podemos observar con base en el análisis de la postura mexicana que se hace en el primer capítulo de esta investigación algunos cambios y también muchas continuidades en la misma. Se muestra una posición un tanto crítica en cuanto a los planteamientos en relación al papel del TIAR y la JID en la actualidad, y un tanto propositiva en cuanto a la “no jerarquización de las amenazas” lo

¹³⁶ La Junta Interamericana de Defensa (JID) es un foro interamericano integrado por representantes militares designados por los Estados miembros, que colaboran en identificar soluciones a los retos comunes de defensa y seguridad que surgen en el continente americano. Cabe destacar que a partir del *15 de marzo de 2006* fue integrada formalmente como una entidad más de la OEA, tras la adopción de su Estatuto por la XXXII Asamblea General Extraordinaria del foro continental. El Estatuto aprobado en la sede de la OEA en Washington, establece que la función de la Junta es brindar asesoría a la Organización en temas relacionados con asuntos militares y de defensa, además de asegurar una buena relación cívico-militar que pueda ser de gran contribución “a la gobernabilidad de cada país y, en conjunto, a la generación de un ambiente de paz, progreso y al respeto de los derechos humanos en toda América”. *Cfr. Formalizada la Junta Interamericana de Defensa como organismo de la OEA*, Organización de los Estados Americanos (OEA), en: http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=C-060/06

cual fue fundamental para lograr el consenso al que se llegó en la CES. Enseguida se puntualizan unos de los aspectos más importantes de la posición mexicana, desde nuestra perspectiva:

-México defendió la postura de que no existía ni se podría alcanzar un concepto de seguridad común en el continente¹³⁷ en virtud de las distintas preocupaciones de seguridad de cada Estado, las cuales muchas veces suelen estar contrapuestas, no obstante, todas resultan igualmente legítimas e importantes, por lo que no pueden jerarquerizarse. Es así que todos los Estados y sus preocupaciones de seguridad están consideradas con la misma importancia, dejando por sentado que cada uno de ellos definirá cómo combatir, según la percepción de su propio entorno y cuál es el mayor riesgo para su seguridad. Por lo tanto, cada país tendrá una prioridad de acuerdo a su preocupación particular con respecto a su seguridad interna. Bajo esta perspectiva fue que se generó el consenso que permitió establecer en la Declaración sobre Seguridad de las Américas que “cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional, las normas y principios de las Cartas de la OEA y de las Naciones Unidas”.

-México señaló varios problemas que atentan contra su seguridad, haciendo una revisión minuciosa de las prioridades que señala en su discurso el presidente Fox, destacan: el combate a la pobreza como una de las prioridades de su gobierno y la búsqueda de la integración de los sectores más marginados de la población hacia el

¹³⁷ Con esto lo que se quiere dar a entender es que dadas las diferentes percepciones en las prioridades respecto a las amenazas, preocupaciones y desafíos que cada uno de los países o bien subregiones consideran, no se pudo llegar a un concepto de seguridad común que estableciera un mecanismo de seguridad y defensa coercitivo para todos como en su momento lo fue el TIAR. Esto porque si bien existe un consenso de las nuevas amenazas que les atañen, donde se entra en debate es en las prioridades para cada Estado, pues no es lo mismo hablar de los efectos del calentamiento global en los países caribeños, el cual se ha convertido en un problema de seguridad nacional, dado que pone en riesgo la sobrevivencia de los países por el aumento del nivel del mar, que hablar del mismo tema en un país como Bolivia que ni siquiera tiene mar, que igual y sí le afecta el calentamiento global, pero no con la misma intensidad que a los países caribeños, por lo que ese tema no es su prioridad, sino más bien la búsqueda de los medios más apropiados para alcanzar la estabilidad y gobernabilidad que se han perdido. Con base en este planteamiento es que a lo más que se pudo llegar fue al concepto de *seguridad multidimensional* que acepta a todos los países americanos con sus respectivos problemas sin priorizar ninguno, y por tanto sin llegar a establecer un mecanismo efectivo de seguridad colectivo por lo que ya se explicó.

progreso, el desarrollo y un nivel de vida adecuado. De ahí los programas sociales que se tienen como el de “Oportunidades”, entre otros.

En términos concretos, hace hincapié en los aspectos de desarrollo económico y social tanto para combatir las causas de las amenazas como éstas en sí mismas. Así, favorece la adopción del concepto de seguridad multidimensional que abarca problemas multisectoriales. Por otra parte, sin relegar la importancia que tiene la pobreza en nuestro país, es menester destacar que la pobreza es un fenómeno complejo que va más allá de los aspectos de seguridad y defensa, y que más bien tiene que ver con problemas estructurales de antaño, de falta de políticas económicas y sociales efectivas para el desarrollo no sólo económico sino principalmente social del país. Por ello, en nuestra opinión no consideraríamos a la pobreza como un problema necesariamente de seguridad nacional, más bien sería catalogado como un problema estructural de fondo que tiene que ver más con asuntos económicos y de desarrollo. Si bien es grave, no llega, aún, al grado de poner en riesgos la existencia y estabilidad de las instituciones ni al Estado en sí mismo. En este sentido, más bien consideraríamos problemas como el crimen organizado, la inseguridad pública, la falta de agua, la depredación ambiental, entre otros, por los riesgos que implican para la nación.

-La postura mexicana frente al TIAR es que éste “representa hoy un caso grave de obsolescencia e inutilidad que ha impedido, en contra de sus propósitos, la generación de una idea de seguridad adecuada a los alcances y necesidades del continente”. También, se subrayó que “ya no se confronta un enemigo extracontinental que obligue a los países americanos a defenderse a través de una alianza militar”. En el caso de la JID, el elemento central de la postura mexicana es que no se le pueden otorgar a ésta facultades operativas, por lo que se debe mantener su función exclusiva de órgano asesor. Asimismo, México se ha pronunciado por la democratización de este instrumento, lo cual alude al hecho de que la presidencia de la JID es ejercida por decreto por el país sede, es decir, Estados Unidos.¹³⁸ Desde nuestra perspectiva compartimos los planteamientos de

¹³⁸ Cabe destacar que los polos dentro de este debate sobre el TIAR y la JID se manifestaron en las posiciones de Estados Unidos y México. Respecto al TIAR, Estados Unidos ha planteado la posibilidad de ampliar sus funciones, para poder convocarlo ante conflictos entre Estados y ante cualquier otro hecho que ponga en peligro la paz, lo cual incluye las amenazas transnacionales (postura reforzada después del 9/11). La pregunta que surge aquí es ¿por qué tanta insistencia en darle oxígeno al TIAR que se encuentra en terapia intensiva? la respuesta es un tanto simple y a la vez compleja, la razón de esa insistencia es porque el Tratado de Río es el único mecanismo de defensa aceptado y avalado por todos los países del continente (excepto Cuba, claro) y como hemos observado hasta el momento no se ha podido llegar a la creación de

esta posición porque: 1) el TIAR ha sido superado y 2) mientras no se democratice, analice y reforme la JID con base en los intereses de “todos” los países de la OEA debe conservarse sólo como un órgano asesor. En términos generales en la posición de México se aprecian una serie de señalamientos y aportes importantes que ya se han mencionado, pero en cuanto a proponer nuevos mecanismos para la seguridad y defensa colectiva, ya sea a nivel subregional, no ha habido avances contundentes.

4.1.2. La seguridad multidimensional vista desde México

Si bien en el capítulo anterior ya se acotó el análisis del concepto de seguridad multidimensional. En el presente apartado se explica el tema desde la perspectiva mexicana.

Queda claro que México reconoce la existencia de diferentes enfoques sobre seguridad en el continente, la ausencia de amenazas militares extracontinentales en el escenario actual, y la existencia de diferentes preocupaciones debido a las llamadas amenazas no tradicionales. En este sentido como ya se ha mencionado nuestro país defiende la postura de que cada Estado tiene sus propios desafíos y por tanto sus respectivas prioridades por lo que no se pueden jerarquizar éstas en un concepto común de seguridad. Esta perspectiva queda plenamente establecida en la Declaración sobre Seguridad de las Américas bajo el concepto de *seguridad multidimensional* que considera un cúmulo de amenazas multisectoriales.

Con la adopción generalizada del enfoque multidimensional, el riesgo que se corre es que cualquier tema puede estar incluido dentro de la agenda de seguridad, a lo que se le ha llamado “la securitización de la agenda”. Por lo que se deben tener criterios claros y

otro acuerdo de esa naturaleza, por las diferencias que ya se han explicado. En cuanto a la JID Washington pretende que ésta se amplíe y se reestructure, que tenga un mandato claro para el asesoramiento técnico en materia de seguridad y defensa dentro de la estructura de la OEA, ayude al fomento de las relaciones entre los ámbitos civil y militar, contribuya al diálogo y la cooperación en torno de cuestiones de seguridad no tradicionales y responda a las preocupaciones de los pequeños Estados insulares en la materia. A simple vista y con base en la complejidad de las realidades que actualmente vivimos es una propuesta generosa, viable y hasta cierto punto aceptable, el problema no es si se militariza o no el sistema interamericano (como se ha planteado en algunos debates), tal vez esa militarización sea aceptada por algunos o muchos países americanos, tal vez no, el problema de la JID y todo lo que conlleva radica en las implicaciones y principalmente en el “mando”, es decir, que Estados Unidos es quien tiene la batuta de este órgano, aunque esté bajo el marco de la OEA toda vez que no se llega a democratizar el mismo, lo cual los países grandes como México, Brasil, Argentina, entre otros no aceptan. Definitivamente hablar de este tema conlleva un análisis más minucioso, que incluso daría para otra tesis, no obstante en términos generales se plantea al final de esta investigación.

específicos al respecto. Bajo esta perspectiva surge la pregunta: ¿cuáles serían los criterios para incluir los diversos temas en la agenda de seguridad?

Para tratar de esclarecer la pregunta anterior se plantea el siguiente ejemplo:

El caso del narcotráfico, no es un tema que haya convocado a todos los países del continente como el gran tema de seguridad porque ha impactado de forma diversa. Pero esto no quiere decir que no haya países a los cuales efectivamente, los afecte desde el punto de vista de su seguridad nacional. Cuando el narcotráfico es un tema meramente de salud o de seguridad pública es atendido solamente por acciones de salud y policíacas, en la medida que se incrementa el nivel de consumo y de violencia, es asumido como un tema de seguridad nacional. Aquí el criterio es claro, cuando el narcotráfico por su gran capacidad de corrupción empieza a vulnerar las instituciones del Estado, generando una situación de vulnerabilidad, que puede penetrar a las instituciones nacionales y, por tanto, no se aplica la justicia, y la impunidad merma la seguridad del Estado.¹³⁹ En otras palabras, lo que se pretende dar a entender es que los criterios para considerar un tema de seguridad dependen de las dimensiones y alcances del problema que ponen en riesgo la estabilidad y la supervivencia del Estado. De ahí que se le tipifique como asunto de “seguridad nacional” y por ende se tomen las medidas necesarias para erradicarlo.

Si bien algunos o la mayoría de los países de América tienen problemas con el tráfico de drogas no todos tienen el mismo grado de afectación, por ejemplo no es igual para un país productor que para uno consumidor. No obstante, el hecho de que dicho fenómeno no trascienda a los niveles que experimentan México o Colombia en países como Argentina, Chile, Paraguay, entre otros, no los exime de tomar las medidas necesarias para prevenirlo, pues al final de cuentas el narcotráfico es un fenómeno sin fronteras que si bien afecta a México mañana puede ser a otro país.

Para México, las prioridades en materia de seguridad son: la superación de la pobreza extrema y la desigualdad social ya que son factores destructivos, que pueden desestabilizar la sociedad. Entonces, la superación de la pobreza extrema, la desigualdad social, la protección de la salud pública, la prevención de desastres naturales, el combate al crimen organizado transnacional, al narcotráfico, al terrorismo, la acción frente a crisis económicas, etc.¹⁴⁰ Éstas son las prioridades que planteó la administración Fox, es decir,

¹³⁹ Cfr., Bermúdez, Lilia, *Op. Cit.*, p. 163.

¹⁴⁰ *Ídem.*

que se asumieron fundamentalmente temas socioeconómicos –si bien considera al crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, entre otros, no les da el mismo énfasis que a los temas de desarrollo–.

La pregunta aquí sería ¿cuándo es una cuestión meramente de desarrollo y no necesariamente de seguridad? Es sabido que en la actualidad bajo el concepto multidimensional de la seguridad cuestiones económicas, políticas y sociales están contempladas en la agenda de seguridad. Sin embargo hasta qué punto es viable y funcional un concepto así en términos de creación de acuerdos, compromisos y mecanismos *operativos* para enfrentar los desafíos a la seguridad. Otra pregunta que surge es ¿qué instancias serán las adecuadas para socavar la pobreza y la desigualdad social, aquellas relacionadas con el desarrollo o las vinculadas con la defensa y la seguridad? Aquí el problema latente es evitar *securitizar* la agenda porque ello conduciría a usar mecanismos meramente defensivos (militares, por ejemplo) en asuntos que corresponden a otras instancias que tienen que ver más con las políticas públicas económicas y sociales de los Estados que con la cuestión militar. Desde nuestra perspectiva sería más factible que los temas de pobreza, desigualdad social, desarrollo, entre otros fueran tratados en foros de índole económico-social, o bien que se creara un foro que se encargara específicamente de los temas de desarrollo del continente, en el sentido de que más que tratar de erradicar los problemas, lo cual es necesario, se busquen los mecanismos de prevención para que estos problemas no trasciendan a amenazas que se vuelven trasnacionales difíciles de erradicar.

4.1.3. La participación de México en la OEA

Desde su origen México ha apoyado un sistema interamericano armónico, solidario y cooperativo, con pleno respeto a los principios que norman las relaciones entre los Estados; ha promovido las enmiendas y modificaciones a su Carta para fortalecerla como institución regional; ha participado en la búsqueda de valores comunes que han resultado en aportaciones significativas al derecho internacional y a la agenda mundial; ha contribuido en la construcción de consensos continentales en temas como la defensa y promoción de la democracia (la aplicación de la Carta Democrática Interamericana), el combate al narcotráfico, el fortalecimiento y protección de los derechos humanos (mediante la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos), la cooperación

para el desarrollo y la Seguridad Colectiva (a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica), en este último rubro fue clara su participación en la realización de la CES, como país sede, y en la promoción del concepto de seguridad multidimensional.

El gobierno mexicano¹⁴¹ ha enfatizado en la promoción de la inclusión y la atención especial a la situación de los grupos vulnerables, como los pueblos indígenas y los migrantes; así como en la incorporación de la perspectiva de género; en la necesidad impostergable de reducir la pobreza y la exclusión social en nuestro continente, participando activamente desde 1996 en el establecimiento del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral.

En este contexto, México mantiene una dinámica participación en proyectos de desarrollo y en la generación de empleo productivo, educación; cultura, diversificación e integración económica, apertura comercial y acceso a mercados, desarrollo científico y transferencia de tecnología, fortalecimiento de las instituciones democráticas, turismo, desarrollo sostenible y medio ambiente.

También ha insistido en la promoción del papel de la OEA en la solución pacífica de controversias, tanto entre los países de la región como en conflictos internos, y en el apoyo a las democracias, cuando los propios Estados han solicitado la ayuda de la Organización. En este aspecto, cabe destacar que México respalda la participación de la OEA en la solución de la situación en Haití, de manera que contribuya a los esfuerzos de la comunidad internacional encabezados por los países de la región, en particular, para lograr enfrentar el reto de la reorganización del Estado haitiano. Aquí se observa que nuestro país respalda, más no participa –como lo han hecho los países sudamericanos, e inclusive China a través del envío de un grupo de policías– y mucho menos se compromete en la búsqueda de soluciones en el caso haitiano. Ello se puede verificar en el análisis que se hizo sobre la crisis de Haití (en el capítulo anterior), en el cual de México nada trascendente se emite¹⁴² porque no lo hubo.

¹⁴¹ Cabe señalar que los planteamientos que se plasman sobre la posición de México ante la OEA son los que se efectuaron durante la administración del ex presidente Vicente Fox, ya que hasta el momento, la administración de Calderón no ha hecho cambios al respecto. Ello se puede constatar al revisar los documentos sobre México y la OEA en las páginas web de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la OEA. De hecho, en la búsqueda de la información endecha instancias, el personal que atiende nos remite a consultar este tipo de temas en las páginas oficiales en Internet.

¹⁴² Sólo que en respuesta a la solicitud del primer ministro Latortue, o sea después del climax del conflicto, México apoyó en la transportación de material electoral para los comicios del 2005 en aquel país. Por conducto del Instituto Federal Electoral (IFE), cuyos especialistas brindaron asesoría en la reorganización del sistema electoral haitiano.

A continuación se mencionan algunas de las contribuciones más destacadas de México para el desarrollo de una agenda amplia e integral de la OEA:

- Nuestro país se ha dado a la tarea de promover importantes instrumentos como la Convención contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA); la Convención Interamericana sobre Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales (CITAAC); la Convención Interamericana contra el Terrorismo (CICTE); el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) –la cual presidió en el 2003, año en que celebró la Primera Reunión de Mecanismos de Cooperación contra la Delincuencia Organizada Transnacional, tema en el que impulsa la adopción de un Plan de Acción Hemisférico para hacer frente con base en la cooperación a estos problemas–; y la Comisión Especial sobre Delincuencia Organizada Transnacional (CEDOT).
- En el 2003 fue sede de la Conferencia Especial sobre Seguridad presidida por el ex Secretario de Relaciones Exteriores Luis Ernesto Derbez, en la que los Estados americanos establecieron acciones para abordar las diferentes amenazas bajo el concepto de seguridad multidimensional.
- En 2004 México albergó la Cumbre Extraordinaria de las Américas, presidida por el presidente Fox en la que se abordaron temas cruciales para la región, como crecimiento económico con equidad para reducir la pobreza, desarrollo social, y gobernabilidad democrática.
- México es uno de los países que más coopera permanentemente con el sistema interamericano de derechos humanos, tanto en su participación para la solución de los casos, como en la asignación de recursos presupuestales voluntarios y en el apoyo a sus funciones.¹⁴³ En julio de 2004, por invitación del gobierno mexicano la Comisión Interamericana de Derechos Humanos celebró una sesión extraordinaria en México en la que los comisionados examinaron el fortalecimiento de la autonomía y la eficacia de la Comisión.

¹⁴³ Cabe señalar que en términos generales México es el cuarto contribuyente de la OEA. Nuestro país ha realizado un esfuerzo muy importante para mantenerse al día en el pago de sus cuotas al Fondo Regular y ha mantenido contribuciones voluntarias en importantes y diversas áreas.

- El gobierno mexicano ha insistido en la necesidad de lograr una Declaración Americana que reconozca los derechos de los pueblos indígenas, así como en la elaboración del Programa Interamericano de Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familias.
- Preside la Reunión de Ministros y Procuradores de Justicia de las Américas, instancia en la que ha destacado por la constante contribución al impulso de la cooperación en materia judicial.
- Participa activamente en el mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción adoptada en 1996, esfuerzo interamericano de gran relevancia al que no sólo contribuye con una activa participación sino también financieramente.¹⁴⁴

Un tema al que se le ha dado especial énfasis es el de la reforma y la modernización de la OEA ya que el objetivo compartido por todos los países americanos es el de fortalecer a la Organización. El interés expresado en el discurso no se ha visto reflejado en un compromiso claro en materia de recursos y ello ha llevado a la OEA a situaciones de crisis que deben ser abordadas con urgencia sobre una base equitativa.

Finalmente, México considera que la OEA y en general, las instituciones del sistema interamericano, cuentan con los mecanismos, instrumentos y organismos especializados para promover la cooperación de los países frente a las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el continente.

4.1.4. Conclusiones

México continúa sosteniendo su posición con base a sus principios de política exterior de soberanía de las naciones, de no intervención en cuestiones internas de los Estados y la autodeterminación de los pueblos. Defendido el respeto al derecho internacional como base de las relaciones tanto a nivel regional como mundial. Asimismo, se observa con base en el análisis del primer capítulo, su preocupación por las cuestiones de desarrollo más que por las de defensa y seguridad. En materia de seguridad continúa priorizando a la ONU en vez de la OEA, es decir que aun existe la desconfianza de México hacia la Organización. De hecho, esto se refleja en que la postura mexicana continúa sosteniendo

¹⁴⁴ Cfr., *México en la OEA*, Organización de Estados Americanos (OEA), p. 8, en: <http://www.oas.org/ezone/ezone31/Mx.-OEA.pdf>

que la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) es el foro idóneo en el que se deben efectuar las deliberaciones sobre la seguridad del continente, oponiéndose a que otros foros como las Cumbres de las Américas, asuman esa tarea, ello bajo el argumento de que por el contrario implicaría una dispersión de esfuerzos. Aunque en nuestra opinión esta posición es porque la Cumbre de las Américas es una iniciativa de liderazgo estadounidense a diferencia de la CSH que es más colectiva.

Por otra parte, dentro de los escasos cambios que se pueden percibir en dicha posición se encuentra dos, llevados a cabo por el ex presidente Vicente Fox, estos son: 1) en uno de los objetivos de la política exterior de su gobierno, en el cual plantea “un mayor activismo en los foros y organismos internacionales, participar en la modificación y en la construcción de la nueva arquitectura internacional, en específico, en el campo de la seguridad. Por lo que comprometió a México con la realización de la Conferencia Especial sobre Seguridad; y 2) también dentro del marco de su política exterior, la promoción del respeto a los derechos humanos, lo cual se observa en su posición, esfuerzos y contribuciones en el marco de la OEA.¹⁴⁵

Por otra parte, México se inclina favorablemente hacia la concepción multidimensional de la seguridad y defiende la postura de que cada Estado tiene sus propios desafíos y por tanto sus respectivas prioridades por lo que no se pueden jerarquizar éstas en un concepto común de seguridad. Esta perspectiva queda sentada en la Declaración sobre Seguridad de las Américas bajo el concepto de *seguridad multidimensional* que establece que “cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades y riesgos nacionales de seguridad y de definir las estrategias, planes y acciones para hacerles frente con base en su marco jurídico y las Cartas de la ONU y la OEA”.

Al respecto las preocupaciones y prioridades de nuestro país son: la superación de la pobreza extrema, la desigualdad social, la protección de la salud pública, la prevención de los desastres naturales, el combate al crimen organizado transnacional, el narcotráfico, la lucha contra el terrorismo, la acción frente a crisis económicas, entre otras. En general se puede decir que se asumieron fundamentalmente temas socioeconómicos, y si bien considera temas como al crimen organizado o el narcotráfico, no les da el la misma importancia y énfasis que a los temas de desarrollo.

¹⁴⁵ Es importante destacar que estos planteamientos no se hacen con ningún afán partidista, sólo se señalan de manera objetiva, los cambios que con base en el análisis de la posición de México en materia de Seguridad Colectiva se encontraron importantes.

Finalmente, la posición de México se aprecian una serie de señalamientos y aportes importantes que ya se han analizado, pero en cuanto a proponer nuevos mecanismos para la seguridad y defensa colectiva, ya sea a nivel subregional, aún no se ha dado un paso trascendental. Asimismo se observan en su postura más continuidades que cambios sustanciales.

4.2 La seguridad nacional de México en la posguerra fría

En el presente apartado se analiza la seguridad nacional de México, para lo cual se le divide en dos periodos: el primero, parte de la posguerra fría y el segundo, posterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001. Dentro del primero, se acota el concepto de seguridad nacional puntualizando una serie de confusiones que se encuentran en el mismo; se plasman los sucesos más trascendentales para la seguridad de México en la década de los noventa como la crisis de Chiapas, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el narcotráfico, por mencionar algunos. Respecto al segundo periodo, se revisa la seguridad nacional bajo la administración Fox, las amenazas y los desafíos que quedan pendientes para el gobierno de Calderón, de quien se plantea su visión de la seguridad nacional con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

La razón por la cual se divide este estudio en dos periodos es debido a que a partir del derrumbamiento del Muro de Berlín y la ex Unión Soviética los cambios en el plano internacional tuvieron sus respectivas repercusiones en el plano nacional de todos los países del orbe, por lo que México no fue la excepción. Dentro de dichos cambios destacan el triunfo de la democracia liberal, el libre mercado, la regionalización de la que se deriva la integración de los países en bloques, principalmente económicos, donde México se insertó en el de América del Norte bajo el esquema del TLCAN. En lo que respecta al ámbito interno destacan una serie de procesos como la transición de un sistema económico cerrado a un sistema abierto, la transición de un sistema autoritario a uno democrático, el deterioro del liderazgo del partido político oficial, PRI, las grandes deudas económicas de 1982 y 1994, el descontento y la desigualdad social, entre otros aspectos que sentaron las bases para la transformación política, económica y social de México. Todos estos cambios tanto externos como internos han dado pie al surgimiento de

nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos que ponen en tela de juicio la seguridad nacional.

Independientemente de que exista cierta continuidad entre algunos procesos internos de la década de los noventa con algunos que vivimos en la actualidad, se considera un segundo periodo, el post 9/11, dado que como ya se ha mencionado en capítulos anteriores, esa fecha ha sido emblemática no sólo por los sucesos en sí mismos, sino por el cambio en la cosmovisión de la seguridad en todos sus aspectos. Lo cual evidentemente tiene repercusiones en la seguridad nacional mexicana, principalmente en los medios para combatir las nuevas amenazas, por ejemplo el terrorismo, que si bien no es una prioridad para nuestro país, toma importancia toda vez que se considera la vecindad y sociedad comercial con Estados Unidos.

Es evidente que estudiar la seguridad nacional de México es un tema que da para otra investigación profesional, no obstante, para efectos de esta tesis consideramos los sucesos más importantes que nos puedan ayudar a identificar y diagnosticar la seguridad, las amenazas y los desafíos de México, y con base en ello analizar el proceder de nuestro país en el marco de la Seguridad Colectiva Multidimensional hacia el siglo XXI.

Es sabido que desde el siglo XX e iniciado el siglo XXI, en México se usa la expresión de seguridad nacional de manera oficial, pero sin comprender a ciencia cierta su significado, el cual desde un principio ha sido viciado por los gobiernos herederos de la Revolución hasta la fecha. Una demostración de ello se encuentra en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el párrafo XII de su artículo III, donde establece que, “para los efectos de esta Ley, se entenderá por *Seguridad nacional*: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional”. No cabe duda que es una de las definiciones más logradas en un documento oficial; no obstante, la inconsistencia surge cuando la misma Ley dice en su Artículo XIII, “como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda: I. Comprometer la seguridad nacional, la

seguridad pública o la defensa nacional”.¹⁴⁶ Es aquí donde se observa que la concepción de la seguridad está orientada a la parte organizativa del Estado, en lo que respecta al gobierno. Para una mejor comprensión del tema se plantean los siguientes puntos que han sido retomados de los planteamientos del Mtro. Benítez Manaut sobre los aspectos en que se confunde la seguridad nacional y que han sido heredados a los gobiernos de Fox y Calderón, estos son:

- En el proceso de toma de decisiones del Estado mexicano de la Revolución, el ejercicio de la política de seguridad nacional, la defensa y la inteligencia, se concentró en el Presidente y en el secretario de Gobernación, lo que favoreció las capacidades meta-constitucionales de la institución presidencial. Por ello, la seguridad nacional es dirigida –a la fecha se continúa dirigiendo– de acuerdo a las normas de funcionamiento heredadas del régimen priísta desde la Secretaría de Gobernación (SEGOB)¹⁴⁷.
- Se evitó que se desarrollara una cultura de seguridad nacional, tanto entre las élites políticas como en la sociedad civil (academia, ONGs y prensa), ya que las instituciones de seguridad nacional, en particular las Fuerzas Armadas, la SEGOB y la Procuraduría General de la República (PGR), cerraron sus puertas al “mundo externo”, resguardando la confidencialidad de la información. Ello dio paso a la creación de una cultura de secretismo construida en un sistema institucional de seguridad nacional por encima del sistema político. Con el propósito de mantener el

¹⁴⁶ *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2006, pp. 22. Consúltense en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>

¹⁴⁷ Cabe mencionar que en la SEGOB se observan una serie de reformas emanadas en los años noventa que si bien han sido importantes, no dejan de ser insuficientes para resolver la conflictividad social y política del país. Las reformas más destacadas son: 1) el abandono de las funciones de control de los procesos electorales, lo cual fue producto de la presión de la sociedad civil y de la creciente fortaleza de las fuerzas políticas de oposición, principalmente del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). La creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a inicios de los noventa, con estructuras autónomas para regular, organizar y dirigir los procesos electorales federales, se puede considerar un derivado del proceso electoral de 1988 y sus irregularidades; 2) se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) respondiendo a las evidentes violaciones a los derechos humanos cometidas por instituciones del Estado en sus tres niveles (federal, estatal y municipal, como ejemplos relevantes se encuentran dos acontecimientos: los asesinatos en Aguas Blanca, Guerrero, en 1996 y en Acteal, Chiapas, en 1997; 3) el creciente abandono del control de los medios de comunicación. Estos cambios se dieron en consonancia con la transición a la democracia. *Cfr.*, Benítez, Manaut Raúl, “La seguridad de México después del 11 de septiembre”, en: Sandoval, Palacios J. Manuel y Betancourt P. Alberto (coord.), *La hegemonía estadounidense después de la guerra de Irak*, Plaza y Valdés Editores, México, 2005, p.133.

monopolio de la política de seguridad nacional en una reducida élite; confundiendo así, “secreto de Estado” y monopolio de la información con seguridad nacional.

- Se confundió seguridad nacional con soberanía, ligándola al ejercicio de la política exterior y los principios que la rigen. En un nivel retórico, se identificó a la seguridad nacional con las doctrinas de política exterior, con el propósito de generar un consenso entre las fuerzas políticas del país y evitar la injerencia externa (reivindicando el principio constitucional de la no intervención). Esta sobreposición de discurso (política exterior sobrepuesta a la seguridad nacional), fue una manipulación conceptual aceptada por las élites políticas del gobierno. Es claro que la defensa de la soberanía es básicamente hacia el exterior, mientras que la seguridad nacional en México, dada la condición de país en desarrollo, en lo político, es básicamente al interior.
- Se definió a la seguridad nacional como un problema de subdesarrollo económico y social, señalando reiteradamente que la pobreza, la desigualdad social, el desequilibrio campo-ciudad, etc., eran las causas de la inestabilidad política del país, que amenazaban la seguridad nacional de México. Este discurso ocultó la realidad sobre la seguridad nacional, debido a que los problemas que correspondía atender a las diversas secretarías de Estado en sus respectivos ámbitos, cuando fracasaban las políticas públicas, se hacía referencia a las consecuencias en la gobernabilidad y estabilidad del país, así muchos problemas que les correspondían a dichas instituciones se volvieron problemas de seguridad nacional. Con ello se ocultó y manipuló la responsabilidad del sector del Estado mexicano que dirigía las políticas económicas y sociales para no evidenciar el fracaso de la Revolución mexicana y por ende su modelo de organización estatal, política y social.
- Se confundió seguridad nacional con inteligencia, provocando una fusión institucional plasmada en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) como la estructura más desarrollada para realizar actividades de inteligencia. Ésta se centró básicamente en el control político de la población, hacia fuerzas políticas, sindicales y populares, es decir que sólo se enfocó hacia el interior del país. Las Fuerzas Armadas y la SEGOB, sólo muy recientemente están realizando labores de inteligencia para la seguridad nacional, lo que se denomina “Inteligencia de

Estado”. Sin embargo las instituciones de inteligencia continúan sin modificaciones contundentes.¹⁴⁸

- Durante el régimen de la Revolución mexicana, se dio una separación y una autonomía de las instituciones de la seguridad nacional, civiles y militares (PGR, SEGOB, Fuerzas Armadas, cuerpos policíacos y de inteligencia) del resto del aparato gubernamental. Lo que provocó que dichas instituciones actuaran sin supervisión o control político, legislativo o administrativo, lo que resultó en un alto nivel de impunidad, corrupción, violación de los derechos humanos e ineficacia.
- Desde fines de los años ochenta, por el incremento del fenómeno del narcotráfico y las presiones internacionales derivadas de éste, se le consideró como amenaza a la seguridad nacional y, en ocasiones, en el discurso se asimila su combate como la principal protección de la misma. Aparece la “narcopolítica”, que es el reconocimiento de que el crimen organizado tiene la capacidad de corromper el sistema político en todos los niveles e incluso usar a las instituciones de seguridad nacional para sus fines. Se reconoce que los cuerpos policíacos estaban infectados por la penetración del crimen organizado, principalmente la Policía Judicial Federal (PJF) y sus hermanas menores, las estatales.
- Desde los años noventa, por el proceso de democratización y por influencias externas, se comienza a reconocer el vacío institucional existente en las estructuras de los gobiernos de la Revolución, y empieza, tardíamente, la construcción de un aparato de seguridad nacional para la defensa del Estado, la nación y la población. Sin embargo, sólo las Fuerzas Armadas, y la Secretaría de Relaciones Exteriores cuentan con una burocracia profesional y capacitada, observándose la gran debilidad en las instituciones de inteligencia, seguridad pública e impartición de justicia.

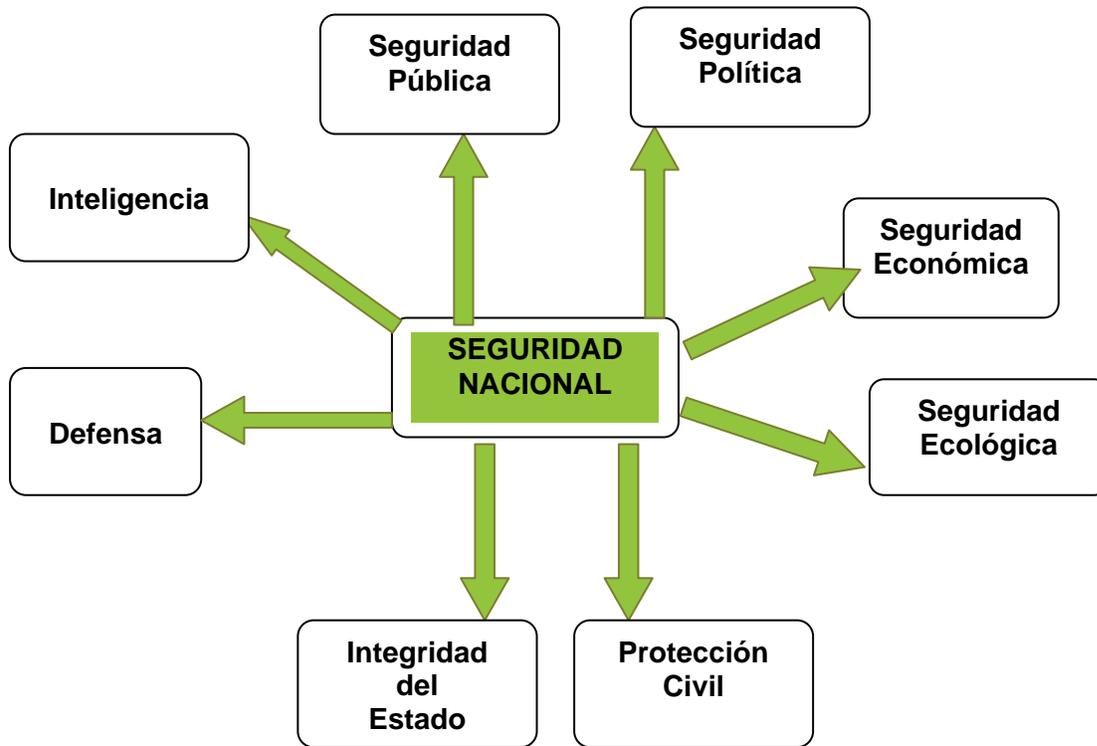
¹⁴⁸ En general se puede sostener que los servicios de inteligencia han permanecido sin modificaciones sustantivas. Ello por la ausencia del control legislativo, el desconocimiento de sus estructuras por parte de la opinión pública, la élite política, y sus vínculos de dependencia con las Fuerzas Armadas. Los servicios de inteligencia fueron construidos sobre la lógica institucional del viejo sistema político autoritario. No obstante, durante los años noventa por presión de Estados Unidos, se crearon sistemas novedosos de inteligencia en el seno de la PGR contra el narcotráfico y el crimen organizado, como el INCDUEDO y el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), con resultados cuestionables. *Ídem.*, p. 134.

- En los noventa se incorpora, por el aumento del crimen, el crimen organizado y las crisis de los cuerpos policíacos preventivos y de investigación, la amenaza y confusión entre seguridad nacional y seguridad pública.
- En la misma década, producto del estallido de la crisis de Chiapas en 1994, se incorpora al debate de la seguridad nacional el tema de los conflictos étnicos, raciales y religiosos. Lo cual hasta cierto punto es peligroso tanto conceptual como operativamente, pues se pueden intentar resolver problemas sociales con medidas militares.
- Vinculado con Chiapas se encuentra el “paramilitarismo” como una expresión de la incapacidad gubernamental para imponer el estado de derecho en las zonas rurales. La ausencia de cuerpos de seguridad pública, la cultura de la “autodefensa” y la crisis del corporativismo rural han ido aumentando este riesgo.
- Durante el gobierno de Ernesto Zedillo volvió aparecer el tema de los grupos armados como un asunto de seguridad nacional. Estos grupos actúan por la combinación de marginalidad social, autoritarismo y patrimonialismo político, violencia gubernamental y violencia social endémica. La confusión gubernamental residió durante los gobiernos de la Revolución en atribuir la responsabilidad a los liderazgos radicales de dichos grupos, negando la parte que le corresponde al Estado en la generación de la represión y en el apoyo a los caciques rurales que tuvieron el control de los gobiernos estatales y locales.
- No existe una doctrina de defensa ni una política de seguridad de Estado. Las relaciones civiles-militares instauradas durante la Revolución mexicana, que le otorgan gran autonomía a las Fuerzas Armadas, produce una “auto-definición” de sus presupuestos, ascensos, sistemas de justicia, diseño de doctrina militar, etc. Las Fuerzas Armadas no tienen un comando unificado ni existe una conducción política de las mismas, es decir, un Ministerio de Defensa como en otros países, inclusive latinoamericanos. Esto refleja un sistema político autoritario que obstaculiza la adaptación de las estructuras de defensa al régimen democrático de gobierno.¹⁴⁹

Por todo lo anterior, se puede sostener que la concepción de seguridad nacional no es un tema de control exclusivo de la élite en el poder; no es un tema privado, sino público,

¹⁴⁹ *Ídem.*, pp. 135-136.

máxime en un sistema democrático, dado que implica la protección de toda una nación; no es política exterior; no es soberanía; no es inteligencia; no es exclusivamente defensa; no es seguridad pública; no es subdesarrollo. Su significado va más allá de toda esta serie de vicios, los ya puntualizados, que la distorsionan, por lo que se concreta de la siguiente manera:



Es así que en el diagrama anterior se busca plasmar de forma práctica y sintetizada tanto el concepto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, como el resultado del análisis sobre dicho tema en toda la investigación

4.2.1. El TLCAN y su vínculo con la seguridad nacional

Tres factores condicionaron la seguridad nacional de México durante la década de los años noventa: 1) la entrada en vigor del TLCAN y sus respectivas repercusiones políticas, el reequilibrio desde el poder federal hasta el municipal y entre los poderes de la Federación, acelerando así, la capacidad de opinión y presión en asuntos de seguridad nacional tanto por parte de la sociedad como de los partidos políticos; 2) se desató el fenómeno sociopolítico conocido como Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)

que planteó un nuevo desafío para la seguridad del país. El cual a pesar de no haber surgido durante el gobierno de Ernesto Zedillo, fue a él a quien le correspondió controlar la crisis, la cual de ser una crisis militar la transformó en una crisis política, que a más de 10 años y con la transición de México a la “democracia” hasta la fecha no se le ha puesto fin; y 3) se encuentra el surgimiento desmedido del crimen organizado, en el que el narcotráfico destaca toda vez que comenzó a lacerar a la sociedad y a penetrar en las estructuras del Estado, dada su capacidad de corrupción.¹⁵⁰

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es un acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá que conforma el bloque económico de América del Norte. Fue firmado por los presidentes Carlos Salinas de Gortari de México, George H. Bush de Estados Unidos y el Primer Ministro Brian Mulroney de Canadá. Entró en vigor a partir del 1 de enero de 1994. Se considera un acuerdo eminentemente económico, dado que a diferencia de otros acuerdos, como el de la Unión Europea, no trasciende a un mayor compromiso político y social. Dentro de sus objetivos destacan: la libre circulación de bienes y servicios en la región; la eliminación de barreras arancelarias; el aumento de las oportunidades de inversión; la promoción de las condiciones de competencia; entre otros.

Este Tratado generó grandes expectativas llegando a plantear que México lograría su modernización basándose en el aumento de los intercambios comerciales con el exterior y en la atracción de inversión extranjera (IED) que dinamizara las actividades económicas y, por tanto, propiciara la creación de empleos, el mejoramiento de los salarios y la retención de los emigrantes mexicanos hacia Estados Unidos.

Pero a todo esto ¿qué ha significado el TLCAN para nuestro país? Entre los significados más importantes destacan: 1) el “boom” en la industria manufacturera, cambiando la composición del sector exportador, de ser principalmente petrolero pasó a exportar valor agregado proveniente de las mismas manufacturas; 2) que el mundo mirara a México como un país prometedor, dada su capacidad exportadora¹⁵¹; 3) que se colocara

¹⁵⁰ Cabe mencionar que dichos factores transformaron radicalmente el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional, que en el pasado habían estado concentradas en dependencias como la SEGOB, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Dando lugar, apoyado en el proceso de democratización, a la redefinición de atribuciones de seguridad nacional en las Cámaras de Diputados y Senadores, al poder judicial, a los gobiernos de los estados y demás. *Cfr., Ídem.*, p.129.

¹⁵¹ En el anuncio más reciente de la OMC, los siguientes diez países son los que tienen mayor capacidad exportadora: 1) Alemania, 2) Estados Unidos, 3) China, 4) Japón, 5) Francia, 6) Holanda, 7) Reino Unido, 8)

dentro de las 10 economías con mayor captación de IED; 4) que México concentrara la mayor parte de sus exportaciones hacia sus socios comerciales, principalmente Estados Unidos, en detrimento de todos los demás destinos: América Latina, Europa, Asia y el resto del mundo; 5) mayor peso de la influencia exterior en los ámbitos económico, político y social –especialmente de Estados Unidos, los acreedores internacionales, los organismos multilaterales, las firmas multinacionales, las ONG, la prensa y la televisión internacional, entre otros–, en este país que ha tenido como principios fundamentales de su política exterior: la no intervención y la autodeterminación de los pueblos.

A todo esto, ¿quiénes han sido los más beneficiados? Obviamente que las grandes empresas mexicanas y extranjeras; los estados del norte del país y los núcleos de mayor industrialización, siendo los principales receptores de la inversión. Mientras que la mayor parte de las pequeñas empresas y los estados más pobres del sur fueron los menos beneficiados, dada la falta de apoyo gubernamental, los niveles educativos y sociales y la falta de interés en la región.

Es así que el fuerte dinamismo de las exportaciones y los cuantiosos recursos económicos que han llegado a México no han sido capaces de generar un crecimiento sostenido ni han propiciado una expansión significativa del empleo o de los salarios; tampoco han tenido un efecto significativo en la retención de los mexicanos que emigran hacia Estados Unidos en la búsqueda de empleo y mejores condiciones de vida, de hecho en los últimos años la diáspora ha ido en aumento.

Ante esta realidad, todo parece indicar que las principales oportunidades que ofrecía el TLCAN ya pasaron, y lo que existe es un contexto internacional distinto en el que México ya no tiene las ventajas de exclusividad en el mercado norteamericano, donde ha perdido competitividad y lugar ante la emergencia de China, que aún no tiene tratado comercial con EEUU. Asimismo, los acuerdos comerciales entre Estados Unidos y los países de América Central y del Sur, inclusive el ALCA, colocan a México ante nuevos desafíos para diversificar su mercado y ser un país más competitivo.

Ya hemos visto *a grosso modo* el esquema y significado del TLCAN para México, ahora pasemos a la vinculación de éste con la seguridad nacional. Con el colapso de la Unión

Italia, 9) Canadá, 10) Bélgica. La lista continúa con: 11) República de Corea, 12) Hong Kong, 13) Rusia, 14) Singapur y 15) México; entre otros más. Cabe señalar que México ha descendido en los últimos años, pues de haber ocupado el lugar 10 ahora ocupa el 15, ello lo explica entre diversos factores, la dinámica económica internacional, la falta de productividad y de políticas económicas efectivas, la fuerte competencia China, etc.

Soviética, las transformaciones tanto internacionales como nacionales no se hicieron esperar, menos aún las amenazas a la seguridad, las cuales como ya se ha mencionado a lo largo de esta investigación, desde la perspectiva estadounidense provenían de enemigos no estatales y por tanto no identificados. En consecuencia, Estados Unidos pretendió que el TLCAN no sólo se limitara a ser una plataforma económica, sino también que pudiera ser en un futuro no lejano un Sistema de Seguridad de América del Norte, dada la vecindad y geopolítica con sus socios comerciales.¹⁵²

En este sentido, Canadá por la estrecha relación que tiene con Estados Unidos en materia de seguridad, estaría de acuerdo implícitamente en lo anterior, debido a que sus doctrinas de defensa y política exterior le otorgan gran importancia a la cooperación externa. En cambio, México se ha opuesto a esta concepción, dado que va en contra de sus doctrinas de seguridad y defensa. Por otro lado, en la contribución a los sistemas de seguridad internacional, establecidos en el seno de la ONU, Canadá¹⁵³ y Estados Unidos impulsan políticas activas que difieren categóricamente del aislamiento mexicano.

Es así que México es la parte más débil de la alianza trinacional, lo cual lleva a plantear que la inestabilidad del sistema político mexicano se vuelva una posible amenaza a la seguridad de la región Norteamericana. En materia de seguridad y defensa, esta deficiencia de México va desde la corrupción de los cuerpos policíacos y de impartición de justicia, hasta las diferentes formas de organización de los sistemas de defensa y de inteligencia, lo que provoca diferencias en las capacidades para enfrentar los diferentes problemas, contingencias y desafíos de seguridad y defensa. Otro aspecto en el que hay disidencias entre México y Estados Unidos, con importantes repercusiones para la seguridad nacional, es el tema de la migración.

Por lo anterior, el debate sobre los impactos del TLCAN en la seguridad de México es que se ha abierto la posibilidad de que se transforme la relación de México con Estados Unidos y Canadá, de una vecindad producto de la cercanía geográfica, a una “asociación inevitable”¹⁵⁴. En este sentido, sólo por mencionar algunos ejemplos importantes, a nivel bilateral México-EUA encontramos el Acuerdo de Fronteras Inteligentes, y recientemente

¹⁵² Desde el punto de vista de algunos especialistas, para Washington, tres son los objetivos prioritarios del TLCAN: 1) fortalecer los mecanismos de dependencia-subordinación económica, principalmente de México, 2) consolidar el plano político-estratégico de América del Norte y 3) crear un perímetro de seguridad a través de la integración de los ejércitos con base en los designios del Pentágono.

¹⁵³ Canadá es uno de los países que más contribuye en el despliegue de cascos azules en apoyo a las OMP de la ONU, dado que en su política exterior prevalece “la promoción de la seguridad humana”.

¹⁵⁴ *Cfr.*, Benítez, Manaut Raúl, “La seguridad de México después del 11 de septiembre”, *Op. Cit.*, p. 130.

la Iniciativa Mérida también llamado Plan México; a nivel trilateral tenemos la Asociación para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), los cuales se abordan brevemente más adelante.

4.2.2. ¿Chiapas un desafío para la seguridad nacional?

La crisis de Chiapas se volvió uno de los problemas más significativos para la seguridad nacional a mediados de la década de los noventa. Ésta dio inicio con la declaración de guerra y el levantamiento en armas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1º de enero de 1994¹⁵⁵ contra un gobierno ilegítimo (administración de Ernesto Zedillo), un sistema político arcaico –que siempre ha relegado a las comunidades indígenas omitiendo sus derechos humanos–, y la entrada en vigor del TLCAN, por tanto del sistema neoliberal. El vínculo con la seguridad nacional se da: 1) por ser el EZLN un movimiento armado; y 2) por sacar a relucir el problema sociopolítico de la autonomía indígena como uno de los más urgentes del país.

En cuanto a los factores que desataron la crisis en Chiapas destacan:

- Entre 1984 y 1994 se desarrolló un vínculo entre los movimientos indígenas y campesinos con el EZLN, convirtiéndose en una “alianza estratégica”. Dando pie a la configuración de una dualidad de poderes entre los grupos tradicionales priístas –gobierno estatal y municipal–, y el emergente poder autónomo que se organizó en torno al EZLN. Esto da como resultado dos proyectos antagónicos sin puntos de conciliación, que derivó en una violencia extrema entre ambos bandos.
- Durante el siglo XX, el Estado de la Revolución mexicana fue incapaz de dar solución a gran cantidad de problemas sociales, uno de ellos el indígena. Las condiciones de marginación y pobreza de los indígenas propiciaron un conflicto político muy agudo que se expresó a través del EZLN.
- La crisis de Chiapas refleja la disfuncionalidad del cambio estratégico mexicano. Para sectores completos de mexicanos, los indígenas y su inserción a la nueva economía es prácticamente imposible, y al quedar desmantelado el "Estado

¹⁵⁵ El EZLN en un principio declaró a guerra al gobierno y al ejército federal: “emitimos la presente (declaración de guerra) al ejército federal mexicano, pilar de la dictadura que padecemos, monopolizada por el partido en el poder y encabezada por el ejecutivo federal que hoy detenta su jefe máximo e ilegítimo”. La aceptación del cese al fuego propuesta por el gobierno federal cambió el objetivo de llegar a la ciudad de México, y “legítima” a un poder que el EZLN había considerado “ilegítimo”, a partir del diálogo entablado con el gobierno. Citado en: Benítez, Manaut Raúl, *Ídem.*, p. 132.

populista" desaparecen los vínculos políticos de sumisión. Esta exclusión estructural fue uno de los factores que provocó la búsqueda de su sobre vivencia a través de la rebeldía armada.

- Parte de la crisis se explica por la ambigüedad y contradicción inminente del Estado mexicano, pues por un lado representa la modernidad, pero por otro, también lo más arcaico. Se impone el orden liberal y la economía de mercado, pero en estados como Chiapas permanecen las viejas estructuras feudales, por lo que los frutos de la democracia y el mercado no se dejan ver a los ojos de los indígenas.
- Otro elemento a considerar muy significativo es la ausencia del Estado como garante de los derechos y garantías de los indígenas. La vigencia del "estado de derecho" es una ficción en Chiapas, los campesinos e indígenas no han sido beneficiados del sistema legal –lo que a su vez se traduce en la toma de justicia por su propia mano–, por lo que exigirles que sólo ellos deban respetar la ley sin ser beneficiarios de ella es algo difícil de implementar. Por ello, el Estado en México tiene el reto impostergable de construir instituciones que puedan hacer vigente el imperio de la ley, principalmente en el campo, pues de lo contrario persistirá el imperio de la violencia.
- En resumen se puede decir que los factores que propiciaron la crisis en Chiapas fueron: la represión gubernamental; el fracaso y corrupción de los programas de asistencia a los marginados; el poder económico y político de los señores feudales en el campo, apoyados por el sistema revolucionario del PRI; la marginación de los derechos de los indígenas; la influencia de la liberación en las comunidades indígenas de Chiapas y la toma de conciencia política de los líderes locales; así como la aparición del grupo armado de extrema izquierda EZLN que logró con éxito construir una base de apoyo político entre un sector de la población indígena, asumiendo sus demandas como la principal reivindicación política.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Cabe mencionar que para algunos especialistas en el análisis de la crisis de Chiapas, la mayoría de las interpretaciones sostienen que sus causas se remontan a los 300 años de colonización española y 200 de gobiernos liberales-republicanos autoritarios que ha tenido México, generando una estructura social que pone en la base de la pirámide social a los indígenas como los sectores más marginados y desprotegidos. Esta visión histórico-antropológica es cierta pero no suficiente, pues entonces no se podría explicar porqué el alzamiento se localiza sólo en Chiapas, y no en el resto de las comunidades indígenas mexicanas. Incluso en muchas de ellas las condiciones de marginación, aislamiento y pobreza son superiores. Por ello, las condiciones particulares políticas del estado de Chiapas, su ubicación geográfica y la existencia misma del EZLN serían el agregado que explica el alzamiento, y el respaldo que le otorgan sectores importantes de las

Desde la aparición de la guerrilla, el gobierno mexicano desplegó una estrategia diferente a la que implementaron la mayoría de los gobiernos de América Latina en el pasado, es decir que ofreció un cese al fuego después de 12 días de enfrentamientos. Es la guerra de guerrillas más corta de Latinoamérica durante todo el siglo XX. Con lo anterior, el conflicto ha oscilado entre diferentes estrategias de negociaciones políticas entre el EZLN y el gobierno, siempre teniendo –aunque cada vez más alejado– el fantasma de la guerra en el horizonte. Así, durante todo el tiempo que lleva la crisis de Chiapas ambas partes han desarrollado diferentes estrategias. El gobierno de Carlos Salinas (1994) tuvo como propósito que el candidato del PRI saliera victorioso, siendo este un factor que determinara la prioridad política por encima de la militar. El gobierno de Ernesto Zedillo (diciembre de 1994-noviembre de 2000) desarrolló una serie de estrategias que oscilaron entre la opción militar (febrero de 1995), las negociaciones de paz (marzo-febrero de 1996), el congelamiento del diálogo y el desarrollo de una guerra paramilitar de baja intensidad (1996-1998); al final de su gestión (fin de 1998-noviembre de 2000) la situación se caracterizó por una parálisis estratégica. Por su parte, el gobierno de Fox se caracterizó, durante el año 2001, por buscar un diálogo directo con el EZLN, permitiéndole el libre tránsito por el país (febrero-abril de 2001) y empleando una estrategia legislativa para aprobar e intentar implementar (sin éxito) una ley indígena.

El EZLN, por su parte, implementó una estrategia de aceptar el diálogo (enero-diciembre de 1994), resistir la ofensiva militar de febrero de 1995 y buscar implementar los Acuerdos de San Andrés Larrainzar (16 de febrero de 1996).¹⁵⁷ Por lo que el EZLN ha oscilado entre el total aislamiento (1997-1998 y a partir de mayo de 2001) y la movilización de sectores políticos y sociales, cuyo máximo esfuerzo fue el Zapatour¹⁵⁸ de febrero-abril de 2001.

comunidades indígenas. Cfr. Benítez, Manaut Raúl, *Negociaciones congeladas. Los desafíos del siglo XXI en el proceso de paz en Chiapas*, Center for Hemispheric Defense Studies, Brasilia, Brasil, agosto 7-10, 2002,

en:
<http://www.ndu.edu/chds/redes2002/Documents/Papers/Track%205.%20Strategic%20Studies/27.%20Conflict%20Resolution/BenitezFP.rtf>

¹⁵⁷ Este convenio articula el logro más importante del proceso de negociación entre el gobierno mexicano y el EZLN. El debate se da sobre los derechos de los pueblos indígenas, y principalmente sobre su autonomía, es así que se transforma en una discusión política con implicaciones de primer orden.

¹⁵⁸ Algunos especialistas consideran al Zapatour como la principal prueba de fuego para el gobierno mexicano. La salida del subcomandante Marcos de Chiapas, la presencia de las comandantes indígenas en la Cámara de Diputados y la invitación del presidente Fox al EZLN a un diálogo. Dio la pauta para que el gobierno pudiera sostener a su favor que a pesar de que el EZLN fuese un movimiento armado y sus militantes vivieran encapuchados, ello no impidió que pudieran circular sin obstáculos haciendo proselitismo

Un elemento fundamental a tener presente en las estrategias de ambos contendientes es la forma como cada parte plantea su inserción a la globalización. Desde inicios de los noventa, cuando México comenzó las negociaciones con Estados Unidos y Canadá para la firma del TLCAN¹⁵⁹, este proyecto obligó a México a resolver los conflictos políticos mediante recursos nuevos como el diálogo y la negociación, además de tomar en cuenta variables nuevas de la política doméstica como el respeto a los derechos humanos. Por ello, los gobiernos de Salinas, Zedillo y principalmente el de Fox, fueron cautelosos y se vieron obligados a respetar los derechos humanos como recurso de la política internacional. Por su parte, el EZLN recibió un amplio respaldo de las ONG, principalmente de Europa y Estados Unidos, lo que los obligó a considerar los planteamientos de la sociedad civil nacional e internacional, a pesar de que el movimiento encabeza los planteamientos contra la globalización. Este apoyo de ONG, movimientos cristianos y sectores importantes que critican la globalización tuvo una variable positiva: obligar al EZLN a no ser fundamentalista ni a tomar las armas. Es así que ambas partes están acorraladas, puesto que si se sienten tentadas a recurrir a las armas, el freno es la sociedad civil tanto nacional¹⁶⁰ como internacional.

Sobre la marcha se construyeron instancias de mediación formadas por personas con gran prestigio e influencia y por instituciones como: La Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) y la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión (COCOPA). Ambas inauguraron una fórmula para evitar la guerra. Se legisló a favor de la paz en marzo de 1995, con la “Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas”, que permitió al EZLN no ser perseguido ni judicial ni militarmente por el

por todo el país. O sea que hasta ese momento ambos lograron avanzar en sus posiciones, precisamente porque el conflicto se estaba dirimiendo en la arena política.

¹⁵⁹ Cabe mencionar que hasta 1993 en México se vivía el espejismo de la modernidad. El país se alejaba de América Latina y sus problemas, acercándose así, cada vez más hacia el norte. La firma del TLC con Estados Unidos y Canadá ocultó la realidad social de México. No había pobres, ni campesinos y mucho menos, indígenas en los debates para firmar el TLCAN. Las instituciones del régimen de la Revolución mexicana evitaron que hubiera guerrillas con probabilidades de éxito en la época de la Guerra Fría. Sin embargo, a la par de la entrada en vigor del TLCAN en enero de 1994, fue público que en el país había guerrillas, pobres, campesinos e indígenas y que estos podían emplear las armas para poner en jaque al Estado. Fue así que México volvió a ser un país tercermundista. *Cfr.* Benítez, Manaut Raúl, *Negociaciones congeladas. Los desafíos del siglo XXI en el proceso de paz en Chiapas, Op. Cit.*

¹⁶⁰ De hecho, algo que sorprendió al mundo fue la reacción casi inmediata de la sociedad civil mexicana ante la aparición de la guerra en Chiapas. La gran manifestación del 12 de enero de 1994 en las calles de la Ciudad de México contra una salida militar selló un rechazo a la violencia como medio para dirimir los conflictos. Ello en un primer momento se entendió como un acontecimiento nuevo, se pensó que el gobierno y el ejército se veían acorralados, pero también se condicionaba al EZLN como movimiento armado. Fue así que la sociedad mexicana y sus grupos organizados rechazaron la violencia, viniera de donde viniera.

gobierno, y en abril de 1995 se instauró un compromiso conocido como “Acuerdo de San Miguel” para que ninguna de las dos partes se levantara de la mesa de diálogo. No obstante, el hecho de no implementar los Acuerdos de San Andrés Larráinzar quebró las negociaciones, lo que congeló la situación y diálogo entre el EZLN y el gobierno.

Fue así que detenido el proceso de negociación, la situación política y social de Chiapas se deterioró aún más. La expresión más grave de ello fue la actividad de grupos paramilitares¹⁶¹ defensores de los terratenientes, que actuaron con plena impunidad violando los derechos humanos de los indígenas. Ello originó el desplazamiento de los indígenas hacia las montañas y la selva, además del surgimiento de masacres de indígenas. La máxima expresión de ello fue la masacre de Acteal de diciembre de 1997, que involucró a los cuerpos de seguridad del gobierno del estado de Chiapas. El paramilitarismo desde que se presentó el cambio de gobierno del año 2000 parece que se detuvo, aunque entre 1999 y el 2002 los conflictos intra comunitarios, fuesen de origen religioso, político o por problemas agrarios, fueron muy agudos.¹⁶²

En los últimos años, aunque no se ha roto del todo el diálogo entre el gobierno y el EZLN, existe un congelamiento casi total de las negociaciones, debido al repliegue del EZLN a “sus territorios” en la región de Las Cañadas de Chiapas. Sin embargo, el hecho de que la situación esté congelada no implica que la crisis esté definitivamente resuelta, es decir, que es un volcán que en cualquier momento puede hacer erupción. Por ello, el problema sigue latente y aunque sus dimensiones por el momento no sean adversas ello no implica que tarde que temprano vuelva a poner en jaque a la seguridad nacional del país, por ello sigue siendo un desafío para la misma. En este sentido, como en la *Metamorfosis* de Franz Kafka, la guerra en Chiapas no es guerra, pero existe en el papel, y la paz no es paz: es una guerra sin enfrentamiento y una paz sin acuerdo. En otras palabras es una obra del surrealismo político latinoamericano: guerra que no es guerra y

¹⁶¹ Entre los grupos paramilitares de mayor presencia en Chiapas destacan: “Paz y Justicia”, “Los Chinchulines”, “Máscara Roja”, “Alianza Fray Bartolomé de los Llanos”, “Movimiento Insurgente Revolucionario Antizapatista” (MIRA), “Los Degolladores”, y “Fuerzas Armadas del Pueblo”. El grupo responsable de la matanza de Chenalhó el 22 de diciembre de 1997 es “Máscara Roja”, encabezado por el alcalde priísta del municipio de Chenalhó. Fuentes de la CONAI señalan que entre 1995 y 1997 se desplazaron 11,443 indígenas. Citado en: Benítez, Manaut Raúl, *Negociaciones congeladas. Los desafíos del siglo XXI en el proceso de paz en Chiapas*, Op. Cit.

¹⁶² Cfr. *Ídem*.

paz que no es paz. Por ello la guerra declarada el 1 de enero de 1994 está congelada en el tiempo, pero a la fecha no se ha logrado un acuerdo de paz definitivo.¹⁶³

4.2.3. Narcotráfico

Durante varias décadas, el tráfico de drogas ilegales en México fue visto por el Estado como un asunto que podía ser combatido a través de la ley, las policías y la ayuda de los militares en la destrucción de los estupefacientes. En su momento, el fenómeno fue considerado sólo como un problema, pero no al grado de una preocupación nacional, ya que el consumo en el país era relativamente escaso a diferencia de nuestro vecino del norte.

Estados Unidos centró desde un principio su política antidrogas en una diplomacia de convencimiento y presiones políticas y económicas sobre los países productores. Leyes, campañas de destrucción de cultivos ilícitos y cooperación policíaca fueron los ejes de la estrategia. La enorme y creciente demanda estadounidense modificó la percepción sobre la importancia del fenómeno en los círculos del gobierno y la manera de enfrentarlo. En países productores como México y Colombia en los años setenta, los Estados Unidos indujeron el empleo de grandes contingentes militares para combatir el narcotráfico a través de la fumigación de los sembradíos de plantas prohibidas. Es así que para Washington la amenaza a la salud de sus ciudadanos no eran las adicciones de los mismos sino los productores y traficantes de otros países. Fue así que el presidente estadounidense Ronald Reagan, se encargó de institucionalizar y universalizar dicha tesis el 8 de abril de 1986 al firmar la *National Security Decision Directive*, documento en el que se afirmó que el tráfico de drogas era una amenaza para la seguridad nacional, especialmente fuera de los Estados Unidos; asimismo señaló la existencia de un nexo entre los narcotraficantes y algunos grupos insurgentes y terroristas.¹⁶⁴

Dado lo anterior, para 1991, el presidente de México, en ese entonces, Carlos Salinas De Gortari, se apegó a la postura de los Estados Unidos al percibir el fenómeno del narcotráfico como un problema de seguridad nacional. Su razón fundamental, a parte de las presiones externas, fue la percepción de la complicidad de “algunos miembros” de la Procuraduría Judicial Federal (PJF) con los traficantes, lo que desató los niveles de

¹⁶³ Citado en Benítez, Manaut Raúl, *Ídem*.

¹⁶⁴ *Cfr.*, Astorga, Luis, “El tráfico de drogas, la seguridad y la opción militar”, en: Azis, Nassif Alberto y Alonso S. Jorge (coords.) *Globalización, poderes y seguridad nacional*, Tomo I, Porrúa, México, 2005, p. 407.

inseguridad y que el tráfico de estupefacientes se convirtiera en un peligro para la vida democrática del país.

Un punto que es importante señalar es la rotunda oposición de Salinas para utilizar al ejército en tareas de investigación y combate al narcotráfico, puesto que no se podía soslayar que los traficantes intentaran contaminar a los miembros del ejército, institución fundamental para la salvaguarda de la seguridad del país. Por lo que recurrió a la PJF como instancia especializada para dicho combate.

El temor de la corrupción de los militares y la idea de México como un país de leyes donde las policías especializadas (con todo y sus fallas y límites) podían hacer el trabajo requerido en materia de narcotráfico, significó que Salinas pensara que su gobierno era capaz de controlar el fenómeno sin necesidad de emplear medidas extremas, dado que desde su perspectiva no se experimentaba una situación que pusiera en jaque la gobernabilidad del país, es decir, que los traficantes tenían cierto poder, pero la fuerza del Estado era muy superior.¹⁶⁵

En el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), las mismas razones de “seguridad nacional” lo llevaron a optar por una intervención de las Fuerzas Armadas en las tareas que Salinas y De la Madrid no les habían atribuido.¹⁶⁶ Por su parte, el presidente Vicente Fox decidió inclinar la balanza hacia las Fuerzas Armadas otorgándoles facultades para intervenir en todos los aspectos de la lucha antidrogas. Todos estos gobiernos han considerado que el narcotráfico es una de las amenazas a la seguridad nacional. Lo que ha variado es la percepción de cada uno de ellos acerca de su capacidad para ejercer cierto tipo de control y de contención del fenómeno mediante la utilización de las

¹⁶⁵ Cabe señalar que durante su gobierno se reformularon todas las estrategias institucionales y de coordinación para el combate a las drogas. Igualmente se inició una cooperación sin precedentes con el gobierno de los Estados Unidos. La estrategia de México fue, en voz de uno de sus principales autores, no de eliminación, sino de contención: “la meta de esa guerra no es destruir al enemigo, porque esto es imposible. Se trata de mantenerlo bajo control, reconociendo la principal vulnerabilidad de las fuerzas del gobierno de México”. Desde 1990, la colaboración entre gobiernos y ejércitos comienza a conocerse en los medios de comunicación. *Cfr.*, Benítez, Manaut Raúl, “México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares a inicios del siglo XXI”, en: Azis, Nassif Alberto y Alonso S. Jorge (coords.) *Globalización, poderes y seguridad nacional*, Tomo I, Porrúa, México, 2005, pp. 335.

¹⁶⁶ Durante el gobierno de Zedillo la estrategia de combate a las drogas se basó en la formulación del Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, estrechándose las relaciones de cooperación con los Estados Unidos, a partir del establecimiento del Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas (GCAN), en marzo de 1996. Esta cooperación se reforzó un año después con la visita del Presidente Clinton a México en mayo de 1997, firmándose entre los dos presidentes la “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos Contra las Drogas”, que señala la responsabilidad compartida en el combate, a través de un enfoque integral, y el establecimiento de acuerdos de extradición y mayor cooperación en inteligencia. *Cfr.*, *Ídem.*, p. 336.

instituciones de seguridad y procuración de justicia que les ha tocado administrar. Además de la posición de Estados Unidos al respecto, lo que ha derivado decisiones que han implicado una participación progresiva de las Fuerzas Armadas en los asuntos de drogas. Cada uno de dichos gobiernos ha reaccionado en términos de lo que han percibido como urgencias sexenales en función de lo que han heredado, pero ninguno se inclinó por una visión de Estado, por un plan urgente y transexenal de creación de instituciones de seguridad y procuración de justicia civiles, en el que el empleo de las Fuerzas Armadas en tales actividades fuera la excepción, el último recurso y no algo que parece haberse convertido en la regla sin plazo conocido para dar marcha atrás.¹⁶⁷

4.2.4. Inseguridad pública

En la década de los noventa emergió la inseguridad pública como problema de viabilidad de convivencia ciudadana y seguridad nacional, a pesar de que se involucró al ejército para combatir el delito, no se tuvo éxito. Ello hasta la fecha, refleja una gran incapacidad del gobierno para combatir el poder del crimen organizado e impedir la corrupción que se genera por la asociación entre funcionarios y delincuentes.

Es sabido que la seguridad pública es una de las primeras responsabilidades del gobierno. Sin embargo, ha sido una responsabilidad incumplida ya sea por la corrupción crónica y generalizada, dicen algunos, por los niveles de pobreza, de desempleo, de ignorancia, de subdesarrollo, plantean otros. El caso es que aunque suene extremo, las mayorías están siendo acorraladas, a pesar de sus marchas masivas a favor de la seguridad y justicia –recuérdese la *Marcha Blanca por la Inseguridad* de junio de 2004, que fue un reflejo del hartazgo social por los niveles de delincuencia–, por las minorías bien organizadas y armadas, y el único ente que puede dar solución a esta situación, el Estado, no ha podido con la situación.

La situación es que un número muy grande y creciente de personas ha llegado a la conclusión de que delinquir hasta cierto punto funciona y es rentable, pues están convencidas de que si delinquen, no las van a atrapar; de que si las atrapan, las van a soltar; de que si no las sueltan, estarán presas poco tiempo; de que si las condenan una larga pena de prisión ésta será llevadera. El éxito de los que piensan así es la mejor promoción del delito y cada día son más los que deciden incorporarse a las filas de la

¹⁶⁷ Cfr., Astorga, Luis, “El tráfico de drogas, la seguridad y la opción militar”, *Op. Cit.*, p. 409.

delincuencia. Consecuentemente, la autoridad es cada día menos capaz de prevenir, de perseguir, de enjuiciar y de sancionar porque simplemente el número la abruma. Además del daño personal y familiar a las innumerables víctimas del crimen consuetudinario, el clima de temor tiene efectos que se reflejan en la conducta cívica. Lo mismo el que no denuncia, que la persona que decide poner por cuenta propia un tope frente a su casa, para que los automovilistas disminuyan la velocidad; el que pone una barrera a la entrada de su calle; el que porta una arma para su protección personal, o bien contrata a guardaespaldas, todas ellas son personas que han encontrado inútil recurrir a la autoridad y que han decidido, sin tomarla en cuenta, tomar el problema en sus manos y protegerse así mismos.¹⁶⁸

Es así que el crimen organizado se mueve a sus anchas. Sus modalidades son diversas y frecuentemente un mismo grupo se mueve en varios giros del negocio del crimen. Los traficantes de drogas, de armas, de personas, delincuentes, etc., al acumular las diversas cantidades de dinero que logran, buscan su protección corrompiendo a los funcionarios de las instituciones encargadas de perseguirlos; erosionando así las instituciones y a la vez sembrando incertidumbre, desconfianza e incredulidad en la sociedad hacia dichas instancias.¹⁶⁹ Ello vuelve al crimen organizado un problema no sólo de seguridad pública, sino que dados sus alcances se convierte en una amenaza a la seguridad nacional.

4.2.5. La seguridad nacional bajo la administración Fox

A partir del 2 de julio de 2000 se dio un cambio importante en las estructuras del poder en México, después de 71 años del monopolio priísta en el gobierno se transitó a la alternancia de manera pacífica, lo que significó que asumiera la Presidencia de la República Vicente Fox, miembro del Partido Acción Nacional (PAN), uno de los principales partidos políticos de oposición. Las esperanzas del pueblo mexicano en dicho personaje fueron muchas, no obstante, los resultados contundentes fueron pocos. Pues si bien

¹⁶⁸ Cfr., Iruegas, Gustavo, "México: seguridad nacional e inseguridad internacional", en: Azis, Nassif Alberto y Alonso S. Jorge (coords.) *Globalización, poderes y seguridad nacional*, Tomo I, Porrúa, México, 2005, p. 137.

¹⁶⁹ De hecho, ante los niveles de corrupción e ineficiencia de los cuerpos policíacos, las policías judiciales estatales, las policías preventivas municipales, y principalmente de investigación como la Policía Judicial Federal, el alarmante aumento de la inseguridad pública y la presión de la sociedad civil, fue que el gobierno decidió crear en 1999 la Policía Federal Preventiva (PFP) con el fin de atender las demandas de la ciudadanía de manera eficaz.

durante su campaña a la presidencia prometió muchos cambios, éstos más que cualitativos fueron cuantitativos, por lo que en los ámbitos de seguridad nacional, política exterior y Fuerzas Armadas permanecieron las viejas estructuras priístas.

En cuanto a las reformas, propuestas y acciones del gobierno de Fox, encontramos:

- Se creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), en la cual se incluyó a la Policía Federal Preventiva (PFP).
- Se reestructuró la PGR¹⁷⁰, creando el 1° de noviembre de 2001 la Agencia Federal de Inteligencia (AFI). Su creación responde a la necesidad de evolucionar el esquema bajo el que había operado la PJF como policía reactiva y viciada por la corrupción, para dar paso a una policía investigadora basada en métodos y procedimientos específicos bajo un perfil profesional que garantice la eficacia en el combate a la delincuencia, la impunidad y para lograr la procuración de justicia pronta y expedita.
- Se nombró un militar al mando de la PGR, lo que facilitó la colaboración del Ejército con la PGR. Fue así que se nombró al general y abogado Rafael Macedo de la Concha, procurador de justicia militar, como titular de la PGR. Macedo se había encargado del proceso legal en contra del general Jesús Gutiérrez Rebollo, acusado de complicidad con Amado Carrillo. Su imagen pública era la de un militar dispuesto a ejercer acción penal en contra de miembros de la alta jerarquía castrense habiendo las suficientes pruebas. Pero al mismo tiempo de hacer caso omiso al respeto de los derechos humanos de los implicados en los delitos. En cuanto al narcotráfico, el procurador sostuvo estar de acuerdo en el retiro “paulatino” de los militares de la lucha antidrogas, pero siempre y cuando las demás instituciones del Estado, como las corporaciones policíacas y las encargadas de la procuración de justicia, pudieran cumplir eficazmente con sus funciones. En relación con los Estados Unidos señaló el respeto a la soberanía y mencionó que no había necesidad de que los agentes de la DEA portaran armas en territorio mexicano, ni que los agentes mexicanos lo hicieran dentro de los Estados Unidos.¹⁷¹

¹⁷⁰ La Procuraduría General de la República es el órgano del poder Ejecutivo Federal, que se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos de orden federal; su titular es el Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares que son la policía investigadora y los peritos.

¹⁷¹ Cfr., Astorga, Luis, “El tráfico de drogas, la seguridad y la opción militar”, *Op. Cit.*, p. 410.

- Se estableció la Ley de Seguridad Nacional, que más que plantear lo que es la seguridad nacional, las políticas y los desafíos de la misma, se encarga de regular las actividades de inteligencia, es decir, un rubro de la seguridad nacional, más no la seguridad nacional como tal.
- Se creó la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional que se incorporaría como el eje del Gabinete de Orden y Respeto. Se nombró a Adolfo Aguilar Zínzer como titular de ambas instancias (las cuales a la fecha son inexistentes), quien en una de sus primeras declaraciones como consejero presidencial sostuvo en materia de seguridad nacional: 1) que la PGR estaba “totalmente desarticulada, diezmada y desmoralizada” y que la estrategia antidrogas de México obedecía más a los intereses de Estados Unidos que a los de México. 2) que el 2 de julio de 2000, la transición democrática llegó a México cuando el crimen organizado comenzaba a estrangular al Estado y agobiar a la sociedad. Más que ninguna otra fuerza, el crimen organizado aprovechó el deterioro del viejo sistema para corromper las instituciones, ampliar clientelas y complicidades, lavar sus ganancias, vertiéndolas imperceptiblemente en el sistema financiero, los bienes raíces, el comercio, los servicios, la industria del país. 3) que era necesario acabar con la impunidad, ya que era la única posibilidad de quitarle el control del Estado a las bandas –se entiende a los políticos ligados con la mafia del narcotráfico, a los que Salinas denominó “Nomenclatura”– vinculadas entre sí y cada día más vinculadas a la nueva generación de bandas de narcotraficantes, ya que ambas bandas paralizaban toda capacidad de transformación política del país; como ejemplo de las bandas de influyentes señaló al “Grupo Estado de México”, del cual Carlos Hank González era uno de sus principales miembros. 4) que la situación más grave, era que el mismo Cisen había “pervertido” su función y había sido utilizado como instrumento para la preservación del régimen priísta. Con base en lo anterior sostuvo que lo que se vio a partir de 1985 con el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, del piloto Alfredo Zavala y la desaparición de la DFS, no fue una mayor “penetración”, sino una mayor autonomía relativa de las poderosas organizaciones de traficantes respecto al poder político. Fue así que como parte de la estructura de poder, pero en posición dominada, los traficantes siempre fueron mantenidos al margen. Para él, la estrategia del nuevo gobierno, dentro de lo

posible, no era la erradicación del tráfico de drogas, sino “su exclusión de las esferas del Estado”. Justamente lo que han hecho los Estados Unidos y otros países desarrollados en su propio territorio. A casi nueve décadas del comienzo del esquema prohibicionista y de resultados inversamente proporcionales a los objetivos perseguidos por las medidas punitivas, por lo que ha sido más coherente hablar de la contención del fenómeno y de mantenerlo ajeno de las estructuras del Estado, en la medida de lo posible, que instar en la demagogia de su erradicación.¹⁷²

- Se propuso la reforma al sistema de seguridad y justicia penal, es decir, reorganizar las fuerzas policiales, transformar la PGR en una oficina investigadora independiente y reformar el sistema de justicia penal. Pero todo ello, sólo quedó en propuesta no trascendió de facto.
- Del combate al narcotráfico: 1) se dismantelaron las bandas de narcotraficantes más importantes arrestando a Arellano Félix, Adán Amezcua, Mario Villanueva y Osiel Cárdenas; 2) con dicho combate se generó una guerra entre cárteles, lo que aumentó la violencia en algunas zonas del país, principalmente las fichadas por los traficantes: Sinaloa, Tijuana, Laredo, entre otras; 3) a pesar de los esfuerzos realizados el flujo de drogas hacia Estados Unidos permaneció intacto.

Por otra parte, como ya se ha mencionado en capítulos anteriores los atentados del 9/11 impactaron no sólo al país afectado, Estados Unidos, sino por el mismo hecho de ser ese país, el impacto de los atentados fue generalizado, por lo que México siendo frontera sur de dicha potencia no podía quedarse al margen. Dentro de las consecuencias para nuestro país, destacan: 1) presiones sobre México para “securitizar” sus fronteras con la presencia de agentes de Estados Unidos; 2) mayor coordinación de las agencias de seguridad mexicanas y estadounidenses a través del intercambio de información; 3) desarrollo del acuerdo “Fronteras Inteligentes” entre México-Estados Unidos; 4) fortalecimiento de las agencias de inteligencia y de combate al terrorismo.

En términos generales se pueden apreciar cambios y continuidades en relación con las últimas administraciones priístas, respecto a la falta de resultados contundentes en el combate al crimen organizado, la corrupción, los niveles de violencia, el narcotráfico, entre otros. En relación con Estados Unidos, no cabe duda que a partir de los atentados del

¹⁷² Cfr., *ídem.*, pp. 421-423.

9/11 la relación se hizo forzosamente más estrecha como se puede observar más adelante.

4.2.6. La seguridad nacional bajo la administración de Felipe Calderón

En la presente sección se acota de manera breve el diagnóstico de la seguridad nacional por parte del gobierno de Calderón con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; asimismo se revisa su propuesta denominada *Estrategia Limpiemos México Zona en Recuperación*, como una medida para erradicar la criminalidad, la delincuencia y las adicciones.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 está estructurado sobre cinco ejes rectores: 1) Estado de Derecho y *seguridad*; 2) Economía competitiva y generadora de empleos; 3) Igualdad de oportunidades; 4) Sustentabilidad ambiental; 5) Democracia efectiva y política exterior responsable. Para efectos de esta investigación nos vamos a concentrar en el primer eje, particularmente en el aspecto de la *seguridad*.

Haciendo una revisión de la visión de Calderón sobre la seguridad nacional se puede observar que en su agenda destacan: la integridad territorial, la seguridad fronteriza, la cooperación internacional –principalmente para el combate del terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico con apego a derecho y respetando la soberanía del país–, la seguridad pública, la prevención del delito –dentro de este rubro se desprende la Estrategia Nacional de Seguridad–, los cuerpos policíacos y la participación ciudadana.¹⁷³

Es importante mencionar el énfasis que le da Calderón a las Fuerzas Armadas como garantes de la integridad territorial, la conservación de la soberanía, la protección de los intereses de la nación, como fuerza para combatir el narcotráfico respetando los derechos humanos, es decir, como garantes de la seguridad nacional. Dada su honorabilidad, confiabilidad y credibilidad, lo cual se refleja en el respeto y respaldo que le otorga la sociedad mexicana a dicha institución.¹⁷⁴

¹⁷³ Para una mejor apreciación sobre la visión de la seguridad nacional de Calderón, véase el Anexo V.

¹⁷⁴ La credibilidad que se ha ganado la institución militar se refleja en el respaldo ciudadano a su intervención en la lucha contra el narcotráfico. Casi el 90% de la población está de acuerdo en que el ejército tome parte en esta batalla. Recuperar la normalidad en el respeto a la ley y la convivencia social ordenada, requiere que el Estado emplee los recursos con los que cuenta para combatir al narcotráfico, y la participación de las Fuerzas Armadas es uno de los más valiosos. “Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio”, *Estado de Derecho y Seguridad*, Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=eje1>

Por otro lado, desde la perspectiva de la administración de Calderón las amenazas, preocupaciones y desafíos que enfrenta la nación son: la delincuencia, el crimen organizado, la inseguridad pública, los asesinatos, el narcotráfico, el tráfico de personas, los altos índices de migración indocumentada.¹⁷⁵

Ante esta perspectiva, sostiene que la sociedad con toda razón exige respuestas efectivas del gobierno en todos sus niveles sin distinción de partido político, puesto que la situación ha llegado a un punto intolerable. La gente cree más en los santos que en las autoridades. Demoran más en hacer su denuncia (quienes la hacen) que en lo que el delincuente ya está libre; los vacíos legales son tan profundos que muchas veces la “víctima” resulta ser el victimario. Son muchos los factores que han generado el hartazgo de la sociedad, como ya se han mencionado en otras secciones. Es por ello que desde los primeros días de su gobierno, Calderón dio marcha a una guerra frontal –empleando los recursos del Estado, las Fuerzas Armadas– contra la delincuencia y contra el crimen organizado, una guerra que sigue una estrategia integral y de largo plazo. La cual, sostiene que no será fácil de ganar, que tomará tiempo, recursos económicos, vidas humanas, pero que con el apoyo de la sociedad seguirá en pie. Cabe mencionar que dicha guerra no se limita sólo a la lucha contra el crimen organizado, sino también en la depuración de los cuerpos policíacos; en mejorar día a día la tecnología para combatir el crimen, para aumentar la eficiencia operativa y la confiabilidad de las instancias encargadas de la seguridad; y en la promoción de la prevención del delito, pues para su gobierno lo más importante no es perseguir el delito, sino evitarlo. Es así que la seguridad es uno de los desafíos más urgentes que enfrenta la nación.

Como parte de una primera etapa de su política de seguridad, se llevaron a cabo operativos conjuntos para restablecer el orden, el poder de mando y de fuerza pública del Estado en las regiones más golpeadas por el narcotráfico y el crimen organizado. El 2 de julio de 2007 en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, Calderón puso en marcha la

¹⁷⁵ En la frontera sur, los flujos migratorios indocumentados son una constante, lo que representa un mercado de ganancias enorme para los traficantes de personas. Durante el año 2006 se aseguraron a más de 182 mil extranjeros sin documentación en todo el país, de los cuales el 62% se localizó en los estados de Chiapas y Tabasco. Asimismo, existe en la región la presencia de pandillas delictivas juveniles, como las *maras* y cárteles del narcotráfico que, aprovechando la extensión y porosidad de la frontera, generan violencia e inseguridad. A los problemas de traficantes de personas, en la frontera norte se agregan con intensidad las organizaciones criminales del narcotráfico y el contrabando de armas. Cabe señalar que la mayor parte de las armas que circulan en el país de manera ilegal ingresan por la frontera con Estados Unidos. *Cfr. Ídem.*

Estrategia Nacional de Seguridad, mejor conocida como *Estrategia Limpiemos México Zona en Recuperación*, en la cual se plantea limpiar al país de la criminalidad, la corrupción, la droga, los comportamientos deshonestos, entre otros. Su objetivo principal es limpiar las calles de la delincuencia mediante la acción decidida de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y al mismo tiempo establecer medidas para recuperar las escuelas, los espacios públicos y asegurar que los niños y jóvenes no sean víctimas de las adicciones.

Las características de la Estrategia son:

- 1) Colaboración y corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno municipal, estatal y Federal para enfrentar la inseguridad y el crimen organizado. A través de la acción conjunta de las dependencias del Estado como la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación Pública entre otras. Y a través de la atención integral para la prevención del delito, de la depuración, profesionalización y equipamiento de las policías con conocimiento, preparación y tecnología de punta, así como mecanismos efectivos de denuncia ciudadana.
- 2) Acciones sociales para limpiar los espacios públicos y escuelas, así como la lucha contra las adicciones. Estas acciones se reflejan en: un *Programa de Rescate de Espacios Públicos*, un *Programa de Escuela Segura* y un *Programa Nacional Contra las Adicciones*.
- 3) Participación activa y decidida de la sociedad, éste es un factor determinante para recuperar los espacios públicos, para evitar que la droga llegue a los niños y jóvenes, y para hacer de las escuelas lugares seguros.

Los ejes de la Estrategia son:

-*Programa de Rescate de Espacios Públicos*. Se busca trabajar con la sociedad y con los gobiernos locales para mejorar o construir si es necesario parques, plazas y jardines, así como espacios recreativos y culturales. Con el fin de concentrar la atención de los jóvenes en actividades deportivas y recreativas, de tal forma que se encuentren apartados de las adicciones. Cabe mencionar que la mitad de los recursos la va a poner la Federación y la otra va a ser aportada de manera conjunta por los gobiernos locales.

- *Programa Escuela Segura*. Establece acciones para impulsar desde los salones una cultura de prevención del delito y promover un clima de seguridad en el entorno escolar.¹⁷⁶ Asimismo, Talleres en los que participen los padres de familia junto con los maestros para la seguridad de las escuelas. Y atención médica integral en aquellas escuelas donde lo autoricen los padres, con el fin de revisar constantemente el estado de salud de los alumnos para detectar cualquier adicción y actuar de inmediato, no para castigarlos, sino para ayudarles a resolver el problema.

- *Programa Nacional Contra las Adicciones*. Busca prevenir y dar tratamiento especializado a los jóvenes que hayan caído en adicciones, ya sea de drogas o de alcohol. Por otra parte, ante la falta de recursos en aquellas familias donde existe algún miembro con adicciones, se pretenden construir *300 unidades médicas* especializadas en todo el país para que más mexicanos cuenten con un lugar confiable que atienda sus adicciones.

Cabe señalar que la Estrategia Nacional de Seguridad arrancó en Monterrey a manera de programa piloto, no obstante, en la medida de los resultados que se obtengan, ésta se llevará a cabo en todo el país, máxime en las zonas de mayor índice de adicciones y de actos delictivos. Con esta Estrategia se busca formar un solo frente entre el gobierno (en todos sus niveles) y la sociedad para limpiar a México de los criminales a través de la recuperación de las escuelas, parques y plazas, así como también con la prevención del delito. Ya que lo está en juego es la seguridad de la sociedad, la cual no puede ni debe acostumbrarse a vivir con temor, sometida por la delincuencia. Por ello, Calderón ha sostenido que no va a retroceder en las medidas a tomar ante este reto histórico que compromete a todos los mexicanos y que el éxito en la lucha contra la inseguridad y el crimen organizado demanda unidad y corresponsabilidad entre el Gobierno y la sociedad.

¹⁷⁶ Hay encuestas de la Secretaría de Educación Pública que muestran que en las principales ciudades de México, incluido Monterrey, más del 40%, es decir, casi la mitad de los alumnos han visto físicamente la droga, la marihuana, la cocaína, las drogas sintéticas, ya que las trae algún compañero, las han visto en la calle o alguien cerca de ellos. Asimismo, que uno de cada cinco niños ha visto que alguno de sus compañeros, porta armas, navajas, cuchillos o pistola. Por eso se pretende fortalecer las comunidades educativas de todo el país, mediante acciones de vigilancia, con policías de proximidad, se busca la coordinación entre las policías municipales, del estado y de la Federación para que en cada una de las escuelas haya una vigilancia efectiva. *Cfr., Discurso del Presidente Calderón en el evento "Limpiemos México" Estrategia Nacional de Seguridad. Programa en Zona de Recuperación, Sala de Prensa, Presidencia de la República, Monterrey, Nuevo León, 2 de julio de 2007 en: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=30839>*

Hasta ahora las acciones emprendidas por Calderón para el combate de dichas amenazas no han arrojado buenos resultados, por el contrario, la ola de violencia en el país se ha generalizado –a poco más de un año de su gobierno se tienen registrados cerca 4 mil homicidios a manos de los cárteles contra jefes y miembros del cuerpo policiaco y de defensa, una de las ejecuciones más preocupantes fue la de Édgar Eusebio Millán, quien se desempeñaba como coordinador general de Seguridad Regional y Proximidad Social de la PFP. Era uno de los hombres más cercanos al titular de la SSP federal, Genaro García Luna, y engranaje importante en los operativos que se realizan en nueve entidades del país contra el crimen organizado–. Por lo que para algunos especialistas la estrategia de Calderón en la guerra contra el narcotráfico no es la adecuada y tampoco resolverá el problema a corto o mediano plazo. Así que no se prevén resultados alentadores, habrá que esperar.

Respecto a Chiapas, a diferencia de Fox que en campaña prometió resolver el conflicto en 15 minutos, Calderón se limitó a estar abierto al diálogo por los caminos de la legalidad –cabe señalar que desde su campaña a la fecha, resolver el conflicto de Chiapas no ha sido su prioridad, lo cual no implica que esté de lado el tema–. Si bien es cierto que los zapatistas depusieron las armas, ello no implica que hayan retirado la declaración de guerra al gobierno federal lanzada en 1994, la cual aunque sea política, no ha sido resuelta, puesto que prevalecen las condiciones que originaron el conflicto: la pobreza, la violación a los derechos humanos de los indígenas, los conflictos por la tenencia de la tierra, las deficiencias en la atención a la salud y la falta de vivienda.¹⁷⁷

Ante esta realidad, el gobierno federal ha sostenido que continuará la búsqueda del acercamiento con los dirigentes zapatistas, a pesar de que éstos se oponen al diálogo, para lograr “un acuerdo de concordia y pacificación, a fin de que cese la guerra hecha por el EZLN y se cumpla con lo establecido en la Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas”. Además, se procurará mantener los recorridos de trabajo y el contacto directo con las comunidades indígenas de la zona de conflicto, “a fin de superar los

¹⁷⁷ Al respecto, Luis H. Álvarez, titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), ha insistido en que una de las prioridades de la administración de Calderón es resolver los problemas de desigualdad y marginación de ese sector de la sociedad, ya que más de 10 millones de personas viven en condiciones de pobreza extrema. Para atender dicha situación no se van a imponer programas específicos, sino que se pretende responder de manera directa a las peticiones expresas de las diferentes regiones, ya que éstas no necesariamente tienen las mismas demandas. *Cfr.*, Tejeda, Armando G., “Para el gobierno, el EZLN dejó de ser interlocutor”, *La Jornada*, Ciudad de México, 2 de abril de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/02/index.php?section=politica&article=007n1pol>

rezagos y marginaciones, al atender sus legítimas peticiones y dignificar sus condiciones de vida”. Ello con el objetivo de “garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país”.¹⁷⁸

Para concluir, es claro que se ha producido una tensión entre las bases tradicionales de la política exterior, la defensa y la seguridad nacional en México, dados los cambios en la apertura de fronteras e integración económica y política con América del Norte, que han dado la pauta a cambios estructurales en su interior. Ante dichos cambios crecen las vulnerabilidades nacionales a pesar del TLCAN, la economía de mercado y la democracia. Por otra parte, durante el gobierno del “cambio” de Vicente Fox se dieron algunas transformaciones en las estructuras de gobierno que dieron paso a la evolución, modernización, profesionalización y democratización de las mismas. No obstante, en materia de seguridad nacional y defensa el esquema autoritario del régimen priísta se ha heredado tal cual. Por ello, las confusiones en la conceptualización y operación de la seguridad nacional se mantienen intactas. En este sentido, con Calderón hasta el momento es lo mismo, inclusive en la continuidad del uso de las Fuerzas Armadas –en relación con los gobiernos de Zedillo y Fox– para tratar de recuperar el orden que en concreto el crimen organizado ha puesto en jaque desde hace un par de décadas.

Dado que la historia no puede dar marcha atrás y el viejo modelo nacionalista, autoritario ha sido rebasado, la gran pregunta es ¿cómo hacer que ante las condiciones que vivimos se revitalice la nación, se reforme el Estado y las estructuras sociales se adapten exitosamente al siglo XXI?

¹⁷⁸ Cfr., Ramos, Jorge, “Segob atribuye al EZLN la falta de negociación”, El Universal, Ciudad de México, 12 de noviembre de 2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/66582.html>.

4.3 Semblanza del sistema de defensa mexicano

En esta sección se plantean los antecedentes históricos más relevantes que dieron la pauta a la conformación del sistema de defensa mexicano como actualmente se le conoce; se revisa la estructura de dicho sistema; se mencionan las acciones polémicas en las que han sido partícipes las Fuerzas Armadas (FFAA) y finalmente se plantean los debates y desafíos de las mismas hacia el siglo XXI.

El Estado mexicano se logró conformar como tal mediante la forma de gobiernos autocráticos y militares como el de Porfirio Díaz (1876-1911) y posteriormente el régimen priísta, producto de la Revolución de 1910. Es así que sólo dos largos periodos de gobierno han sido estables: el de Porfirio Díaz y el del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Ambos caracterizados por su naturaleza autoritaria, por la legitimación del régimen mediante elecciones no democráticas y por la centralización del poder, donde una de las claves fue la presencia de las Fuerzas Armadas.¹⁷⁹

A finales de 1916 y principios de 1917, producto de los triunfos militares de los constitucionalistas –grupo importante de la Revolución de 1910–, encabezados políticamente por Venustiano Carranza y militarmente por Álvaro Obregón, lograron acuerdos con el fin de pacificar al país. Tales acuerdos están plasmados en la Constitución de 1917. Es así que la construcción del Estado revolucionario se establece bajo el liderazgo de la élite castrense –encabezada principalmente por Obregón y Plutarco Elías Calles–, la cual para los años veinte logró controlar política y militarmente a todos los caudillos armados, concentrar y centralizar el poder y fundar en 1929 el Partido Nacional Revolucionario (PNR, que posteriormente se denominaría Partido Revolucionario Institucional, PRI).

Lo anterior fue determinante para la profesionalización de las FFAA y su función que no se limitó a la defensa del país, sino que fungió como pilar fundamental en la construcción del Estado revolucionario en las siguientes décadas hasta 1946, donde asume la

¹⁷⁹ Es preciso señalar que las fases de inestabilidad se caracterizaron por la fragmentación del poder, el control político mediante el empleo de las FFAA y por las intervenciones extranjeras. Como ejemplos encontramos: 1) entre 1823 y 1857, hasta que se consolidaron los liberales como fuerza política, los ejércitos carecieron de profesionalización, por lo que sólo se subordinaban al caudillo en turno, liberal o conservador; 2) en el siglo XIX, el Estado mexicano casi se redujo a las FFAA 1846-1848, periodo en el que se produjo la guerra con los Estados Unidos, cuyo desenlace fue la pérdida de Texas, Nuevo México, California y Arizona; 3) la intervención francesa de 1861-1867; y 4) la ocupación militar de los Estados Unidos en el puerto de Veracruz, entre el 21 de abril y el 23 de noviembre de 1914. *Cfr.*, Benítez, Manaut Raúl, “México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares a inicios del siglo XXI”, *Op. Cit.*, p. 310.

presidencia un civil, el Lic. Miguel Alemán Valdés, fecha en que si bien deja de ser un militar presidente, ello no implicó la disociación absoluta de las FFAA con la élite en el poder. Es menester mencionar que Miguel Alemán contaba con el respaldo de la élite militar, empresarial y del exterior. Además que en esa época la economía mexicana comenzaba a fructificar lo que posteriormente sería denominado como el “milagro mexicano”. Ello significó para las FFAA un nuevo periodo de profesionalización que dio paso a la gradual entrega del poder político a los sectores civiles revolucionarios y el establecimiento de un *acuerdo cívico-militar no escrito*, que le daría autonomía a las Fuerzas Armadas, a cambio de un respaldo leal al gobierno civil, consolidando así, las bases de la estabilidad política y militar en México durante la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI.

Retomando la profesionalización de las FFAA, entre 1930 y 1945 tres acontecimientos marcaron decisivamente la profesionalización de las mismas y la institucionalización de las relaciones cívico-militares en México: 1) la fundación de las instituciones para profesionalizar a las FFAA, basadas principalmente en la creación del sistema educativo militar; 2) la expropiación petrolera, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas en 1938, que forjó uno de los elementos centrales de la cohesión de las FFAA: el “nacionalismo”¹⁸⁰; 3) el estallido de la Segunda Guerra Mundial y el respaldo de México al esfuerzo de los aliados, principalmente Estados Unidos.¹⁸¹

¹⁸⁰ Es importante mencionar que en el gobierno de Lázaro Cárdenas destacan dos componentes del régimen revolucionario: el político y el ideológico. El primero, consistió en el populismo-corporativismo de trabajadores, campesinos y empresarios. Asimismo en el gran peso político de los militares, con la característica de que Cárdenas restó poder a los caudillos locales para concentrarlo en las instituciones del gobierno federal. En este sentido cabe señalar que su gabinete de ocho secretarios de Estado, cuatro eran generales; 11 gobernadores también eran generales; y quien estaba al frente del PNR de igual forma –en este sentido el gabinete del gobierno federal, no sólo el cardenista, estuvo compuesto en más del 50% por generales, también la gran mayoría de las autoridades superiores en los gobiernos estatales y los jefes de zona eran en realidad los que ejercían el control político-administrativo—. A este populismo y militarismo había que agregar el cemento ideológico que mantuviera cohesionada a la élite política: el nacionalismo. El cual se refleja en la expropiación petrolera de el 18 de marzo de 1938, la cual es sin duda una de las acciones políticas más relevantes de la Revolución mexicana y que da cuerpo a una serie de doctrinas sociales, de defensa y política exterior sobre la soberanía del país, el manejo de recursos por parte del Estado y la defensa del petróleo, convirtiéndose este último en el pilar de la doctrina de seguridad nacional. Al final del gobierno de Cárdenas, ya estallada la guerra mundial, se da una profunda reorganización de las estructuras militares, creándose el Departamento de Marina Nacional, al que se incorporó la Armada de México, separándose del ejército de tierra y la fuerza aérea (que se mantienen integradas en una sola secretaría de Estado). *Cfr., Idem., p. 320.*

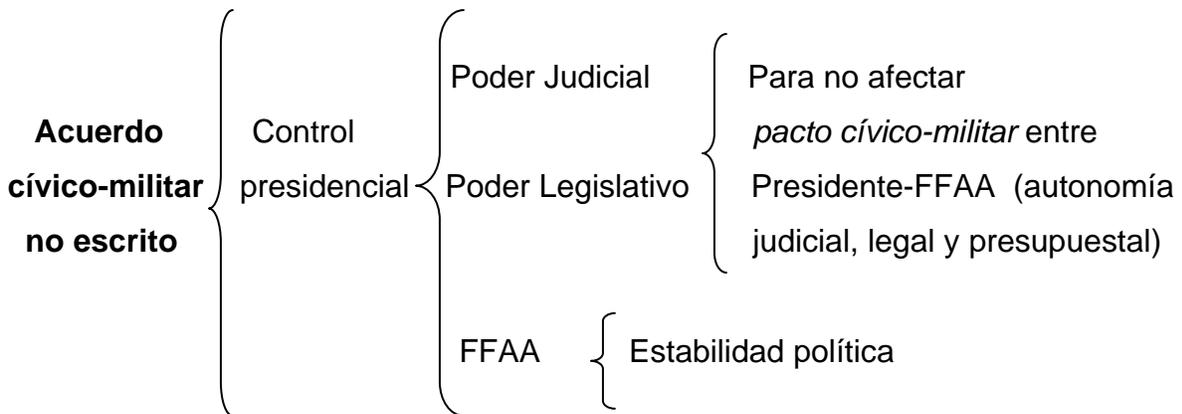
¹⁸¹ La expropiación petrolera causó fricciones entre México y Estados Unidos, no obstante éstas se resolvieron a favor de los intereses mexicanos, puesto que dado el contexto de guerra, Estados Unidos, por razones de seguridad, hizo caso omiso a las demandas de las compañías petroleras afectadas, pues a sabiendas de que México es su frontera sur era preferible mantenerlo como aliado que como enemigo. Por

Respecto al *acuerdo cívico-militar no escrito* encontramos que la ideología de los militares mexicanos se sostiene en seis componentes fundamentales: herencia revolucionaria, lealtad, disciplina, patriotismo, nacionalismo y apoliticismo. Es importante mencionar dos elementos que se configuraron durante la Segunda Guerra Mundial: el nacionalismo que no necesariamente se traduce en “antiamericanismo” absoluto y el apoliticismo que no significa el abandono de funciones políticas por parte de las Fuerzas Armadas, sino más bien una redefinición en el proceso de toma de decisiones. Fue así que al ser civil el presidente desde 1946 y concentrar atribuciones casi absolutas, éste subordina a las Fuerzas Armadas bajo su mando (principios de lealtad y disciplina), donde los militares pasan a ser uno de los respaldos primordiales del ejercicio del poder político y el sostén del PRI, dado que en este nuevo Estado no hay separación entre el Presidente, el aparato burocrático y el partido.

Por lo anterior, se configura un pacto cívico-militar no escrito desde los años cuarenta. Este pacto se sostiene en las siguientes reglas: el primer presidente civil de la Revolución, Miguel Alemán, acepta el bastón de mando que le dan los generales de la Revolución en 1946 a cambio de un respeto absoluto a la institución castrense y su autonomía legal, judicial y presupuestal. En correspondencia, se deriva la segunda regla no escrita: los militares respetarían y defenderían a capa y espada ese poder civil de cualquier amenaza. El elemento central para que funcionara este pacto se daría con el control presidencial del poder Legislativo (hasta 1997 el PRI controló la mayoría absoluta del Congreso) y del Judicial, para que la acción de ambos nunca afectara a las Fuerzas Armadas. Así las FFAA escribirían su propia legislación interna, el Presidente la canalizaría al Congreso y éste la aprobaría sin ningún obstáculo, con lo que se consolida la “autonomía militar” y un “fuero” –el fuero militar se da formalmente en el sistema de justicia militar, a través del

otra parte, la participación de México en la Segunda Guerra Mundial fue relevante por diversos factores: 1) aunque en lo militar se considera una participación simbólica, por su ubicación geopolítica México cumplió un importante papel colaborando con los Estados Unidos en la protección de las aguas en el Caribe, donde dos factores fueron vitales durante toda la guerra: defender el canal de Panamá y las embarcaciones petroleras, ya que Alemania libró una importante guerra submarina, pretendiendo cortar el suministro de petróleo a los aliados. Fue así que México declaró formalmente la guerra a Alemania, Italia y Japón en mayo de 1942. 2) colaboró estrechamente con los Estados Unidos permitiendo el libre tránsito de aeronaves y barcos; la utilización de puertos y aeropuertos en caso de ser necesario; en la construcción de una base aérea en Chiapas; en la instalación de un sistema de radares para la protección de Baja California y California de un ataque japonés, y el envío de la fuerza expedicionaria mexicana a Filipinas en 1945, conocida como Escuadrón Aéreo 201. 3) como resultado de lo anterior, se normalizaron las relaciones diplomáticas de México con el exterior, logrando el pleno reconocimiento de la Revolución mexicana y superando mediante recursos legales los litigios pendientes con las empresas expropiadas en 1938. *Cfr., Ídem., p. 321.*

Código de Justicia Militar y en el nivel político con un alto grado de impunidad a sus miembros—. ¹⁸²Esto se sintetiza de la siguiente manera:



Las preguntas que surgen son: ¿qué garantizó el respeto entre el gobierno y las FFAA? y a partir de dicho pacto ¿cómo funcionaron las FFAA? La respuesta de la primera pregunta es el PRI como heredero de los caudillos revolucionarios y por ser el que detentaba el poder absoluto del Estado mexicano. Respecto a la segunda pregunta, las FFAA fueron empleadas en acciones de control represivo, excepcionalmente, a petición y orden del Presidente, por ello no se rompió ni alteró el pacto cívico-militar.

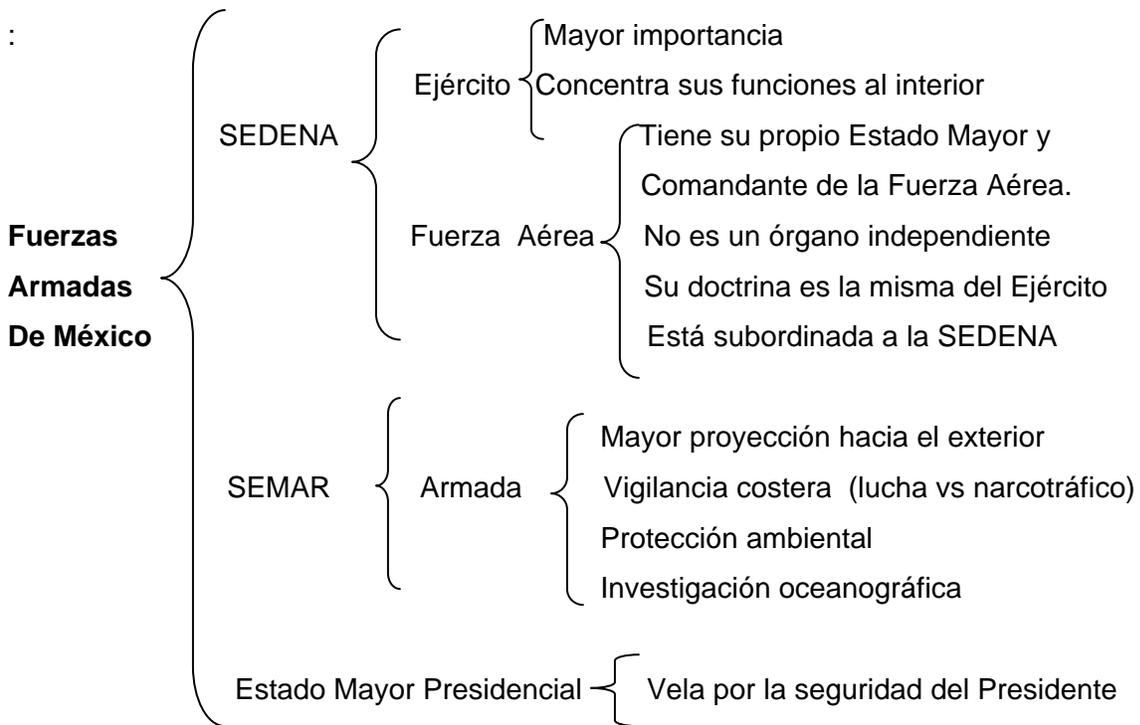
4.3.1. Sistema de defensa mexicano

En términos del posicionamiento de las Fuerzas Armadas en la organización del Estado, es sabido que en México no existe un ministerio de defensa civil como en la mayoría de los regímenes democráticos. Es así que el secretario de Defensa Nacional, general de 4 estrellas en activo, asume dos cargos al mismo tiempo, en el aspecto político funge como Ministro de Estado y en lo militar como Comandante y Jefe de las FFAA (ejército y fuerza aérea), bajo la figura de la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA). En la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos se establece que el Secretario de Defensa debe ser un general de división en actividad. Por lo mismo, no es posible nombrar a un civil como secretario de Defensa sin antes reformar la ley. En el caso de la Secretaría de Marina (SEMAR), de la misma forma que la SEDENA funge tanto como una Secretaría de Estado como una Comandancia General de la Armada de

¹⁸² Cfr., *Ídem.*, p. 323.

México. Por ello, oficialmente se denomina Secretaría de Marina-Armada de México. El secretario de Marina es a la vez el comandante de máxima jerarquía de cuatro estrellas, en la Armada. A diferencia de la SEDENA, la SEMAR no tiene como impedimento que el Secretario deba ser almirante activo, sin embargo, la tradición político-militar lleva a que lo sea. En otras palabras, el Presidente podría nombrar un Secretario de Marina sin cambiar la Ley Orgánica de la Armada. Por tanto al haber dos Secretarías de Estado militares, y a su vez, dos comandancias militares, en la práctica hay dos Fuerzas Armadas con una autonomía casi total entre ambas. Dado lo anterior, tenemos que en México no existe ni un ministerio civil de las FFAA ni un Estado Mayor Conjunto.

Una tercera Fuerza Armada, es el Estado Mayor Presidencial (EMP) que depende totalmente del Presidente. Su jefe es nombrado directamente por el Ejecutivo y tradicionalmente ostenta el grado de general de dos estrellas. Después del Secretario de Defensa y de Marina, es el tercero de importancia en el seno de las Fuerzas Armadas mexicanas. El EMP tiene como misión fundamental velar por la seguridad del Presidente.¹⁸³ Lo anterior se puede esquematizar de la siguiente forma:



¹⁸³ Cfr., Benítez, Manaut Raúl, “Las fuerzas armadas mexicanas: desafíos y estructuras frente a la democracia”, Capítulo 18 México, en: *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) y SER, Buenos Aires, Argentina, 2007, p. 230, consúltese en: <http://www.resdal.org/libros/Archivo/atlas-libro07.htm>

Respecto a la *misión* de las Fuerzas Armadas mexicanas, a nivel operativo, sus misiones se dividen principalmente en dos, por mandato constitucional.¹⁸⁴ De ello se desprenden el Plan DN-I que se refiere a la protección de la nación ante un enemigo externo y el Plan DN-II que está dirigido al mantenimiento de la seguridad interna y paz social del país. Una tercera misión que es de reciente data es el Plan DN-III-E que se encarga de la protección de la población ante desastres, principalmente de índole natural. Para una mejor comprensión de dichos Planes se hacen las siguientes puntualizaciones:

- El **Plan DN-I**, dada la tradición y acción diplomática de México en el exterior, así como la clara delimitación de sus fronteras, es que el peligro de guerra ya sea con alguno de sus vecinos o algún otro Estado está muy lejos de ser realidad. Es así que las actividades del Ejército y Fuerza Aérea son muy modestas. La cooperación que se llega a ofrecer es generalmente binacional y principalmente ante desastres naturales –lo que la ONU denomina *ayuda humanitaria*– como en los casos en que los sismos, huracanes, inundaciones, etc., han asolado al Caribe, Centroamérica, Estados Unidos –México envió sus tropas ante la destrucción de la ciudad de Nueva Orleans, tras el paso del huracán Katrina en septiembre de 2005–. Todo ello, fuera del marco de los organismos internacionales.¹⁸⁵
- El **Plan DN-II**, por su historia parte importante de los recursos e hipótesis de guerra en México se centran en las amenazas internas. Éstas son de diversa índole desde el levantamiento de grupos armados que desafían al poder del Estado, como el EZLN por mencionar alguno, hasta misiones en materia de seguridad pública y de índole social. Es así que sus misiones se concentran en: el respaldo a los cuerpos de seguridad pública del país –principalmente de la SSP, al destinar casi 14,000 efectivos en apoyo a la PFP–; en la colaboración con la PGR en la lucha contra el narcotráfico –con la erradicación de cultivos psicotrópicos e intercepción del tráfico

¹⁸⁴ En el artículo 89 fracción VI, se establece que el Ejecutivo dispone 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. Consúltese la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/90.htm?s=>

¹⁸⁵ No obstante, en el caso de la Armada –como ya se ha mencionado tiene mayor proyección hacia el exterior– se ha expresado en los últimos años a favor de la participación en las OMP siempre y cuando el Presidente lo disponga y considere conveniente. Cabe señalar que ha participado en misiones de rescate ante desastres como en el caso del Tsunami en Indonesia en diciembre de 2004 y muchos más eventos. También tiene una estrecha colaboración naval con Guatemala, Belice y Estados Unidos en la vigilancia costera. Asimismo, se ha mostrado interesada en ser partícipe en el Comando del Norte.

de cocaína y otras drogas—; en actividades de inteligencia para identificar y conocer la magnitud del enemigo; en la colaboración con la Secretaría de Educación Pública (SEP) en la alfabetización y restauración de escuelas; con la Secretaría de Salud en la vacunación preventiva en regiones marginales y de altos niveles de pobreza; en la protección del medio ambiente (por ejemplo, campañas de reforestación); y otras más.

- El **Plan DN-III-E**, surge a partir de 1966 a raíz de las inundaciones del río Pánuco en Veracruz y Tamaulipas. Fue así que el gobierno solicitó a la SEDENA la elaboración de un Plan.¹⁸⁶ Es así que el Plan se aplica ante desastres que surgen en el país, tales como: sistemas invernales (nevadas, bajas temperaturas); sistemas tropicales (huracanes, inundaciones, desbordamiento de ríos, presas, etc.); derrames de sustancias químicas, incendios (industriales, comerciales y forestales); sismos y cualquier situación que afecte significativamente a la población.¹⁸⁷

Otro de los componentes de las FFAA mexicanas es su vínculo con el resto de las estructuras del Estado —Poder Judicial, Legislativo, gobiernos estatales y municipales y con órganos autónomos como el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y el IFE—, la relación con sectores civiles no estatales (es de reciente data) y la gradual apertura hacia la sociedad civil.

En relación al *Poder Judicial*, las FFAA tienen sus propios tribunales, donde los jueces son nombrados por el secretario de Defensa Nacional. Esto es muy criticado por numerosos juristas y ONG como muestra de autonomía e incluso impunidad, por impedirse el acceso a la justicia cuando hay militares involucrados. Igualmente, hacia los mismos militares, las injusticias en su seno se desprenden de las grandes diferencias que

¹⁸⁶ Sus funciones están enmarcadas en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, artículo 1º. Fracciones III, IV y V. En términos legales, para la aplicación del plan DN-III-E las Fuerzas Armadas se subordinan al Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), que se ubica bajo la cobertura institucional de la SEGOB.

¹⁸⁷ Una de las vertientes nuevas del Plan DN-III-E, es que a partir de su puesta en marcha, se ha dado la pauta para la salida de tropas al exterior. Como antecedente de ello tenemos que en los años setenta, ante el terremoto en la ciudad de Managua, el gobierno mexicano autorizó el despliegue de la Armada y en 1986 ante el sismo que paralizó a El Salvador. En la década de los noventa, ante los efectos del huracán Mitch, apoyó en tareas de rescate organizando un puente aéreo y naval con Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua; también apoyó a Bolivia ante el azote de la población por un sismo en 1998; a Colombia en 1999 y Venezuela ante graves inundaciones.

existen entre la legislación civil y la militar, y de las dificultades para aplicar, por ejemplo, el juicio de amparo o garantizar la defensa para tener un debido proceso.

Respecto a el *Poder Legislativo*, sólo hasta el gobierno del ex presidente Vicente Fox, los secretarios de Estado militares acudieron a las Cámaras de Diputados y Senadores a comparecer con los legisladores. En el pasado era inexistente la comunicación. En la actualidad existen comisiones de defensa y de marina en ambas Cámaras. Actualmente, hay un progreso lento en la sensibilización mutua de la necesidad de tener mejores y más frecuentes vínculos entre las FFAA y el Legislativo. En los legisladores y en los partidos políticos, poco a poco se observa el interés en los temas militares, aunque todavía es mínimo. En las FFAA, por su parte, se comienza a tomar en cuenta que el Legislativo también es un interlocutor político, debido a la reciente aparición de la democracia en el país.

En lo que se refiere a *gobiernos estatales y municipales*, se tiene relación de respeto entre las autoridades y las FFAA. Sin embargo, en estados y municipios con guarniciones militares o con alta presencia militar (por ejemplo, en retenes en las autopistas para implementar la Ley de Armas de Fuego y Explosivos o en colaboración para la guerra al narcotráfico), los militares gozan de facto de autonomía, por lo que difícilmente pueden ser juzgados en tribunales civiles si llegan a tener algún incidente. En otras palabras, gozan de recursos materiales y humanos muy superiores, muchas veces a los de las autoridades locales. Finalmente, el vínculo *FFAA-IFE* se refiere a la consigna que hace el IFE a las FFAA para la protección de la paquetería electoral en su traslado a los sitios de votación de todo el país en las elecciones federales. De igual manera vigilan los centros de votación y las instalaciones de resguardo de los votos. Este hecho es un síntoma de confianza hacia la institución militar, principalmente por parte de los partidos políticos.¹⁸⁸

En general se puede observar que las actividades medulares de las Fuerzas Armadas están dirigidas a misiones de índole social o acciones cívicas sobreponiéndose a las misiones de otras dependencias municipales, estatales, Federal, entre otras. Ello por la insuficiencia de las instituciones del Estado mexicano. Es así que la organización y despliegue del Ejército (terrestre, fuerza aérea y naval), está diseñada fundamentalmente para el Plan DN-II y en menor medida para el DN-III-E.

¹⁸⁸ Cfr. Benítez, Manaut Raúl, "Las fuerzas armadas mexicanas: desafíos y estructuras frente a la democracia", *Op. Cit.*, pp. 231-233.

4.3.2. Acciones polémicas de la Fuerzas Armadas

En esta sección se plantean las acciones en las que la honorabilidad y la legalidad de las Fuerzas Armadas se ha puesto en entre dicho, dada su participación ya sea por órdenes del Ejecutivo, como se suscitó a finales de los años sesenta con el movimiento estudiantil de 1968; en la década de los setenta, con la guerra contrainsurgente, principalmente en la contención de las guerrillas rurales; y en los noventa, con el caso de la crisis de Chiapas. O bien, por actos en que la corrupción y/o el abuso de poder hizo sucumbir a miembros de las FFAA en el marco de sus misiones ya sea en la lucha contra el narcotráfico o en apoyo para la seguridad pública. A manera de ejemplos puntualizamos los siguientes casos:

- Movimiento estudiantil del 2 de octubre de 1968. En este suceso, el presidente Díaz Ordaz justificó la acción del ejército en su informe a la nación de 1969, señalando que éste había actuado con base en su misión de mantener la tranquilidad y el orden internos, bajo el imperio de la Constitución a fin de que funcionasen las instituciones del Estado. De esta manera lo que puso en evidencia el ejército fue su patriotismo, su convicción civilista e institucional para restablecer el orden y volver de inmediato a sus actividades normales. Fue así que Ordaz asumió totalmente la responsabilidad de la represión, “limpiando” la imagen del ejército, favoreciendo la sucesión presidencial.¹⁸⁹
- La crisis de Chiapas. La entrada en vigor del TLCAN en 1994 provocó un cambio cualitativo en la modalidad de respuesta del Estado ante los movimientos insurgentes. Fue así que al EZLN no se le trató con estrategias de contrainsurgencia como en la década de los setenta, dado el impacto internacional del movimiento Zapatista y el mismo entorno mundial, la globalización. Por ello, se pasó de la respuesta directa –a través del empleo del ejército sin tomar en cuenta los derechos humanos– a la indirecta, buscando la negociación. Por lo que la crisis de Chiapas obligó al gobierno empelar a las Fuerzas Armadas en la contención del EZLN, bajo la modalidad de despliegue disuasivo de fuerzas. Con base en esto encontramos que tanto el ejército como el EZLN están limitados

¹⁸⁹ La represión al movimiento estudiantil, fue uno de los operativos militares más importantes de la historia del ejército mexicano. Se calcula que participaron más de 5,000 y 15,000 efectivos. Cabe señalar que dicho movimiento fue decisivo para la historia política del país y para las FFAA porque representó el primer movimiento “antisistémico” que cuestionaba profundamente el liderazgo priísta y también por ser un catalizador para que las guerrillas, entonces aisladas en regiones rurales crecieran y se les incorporaran a jóvenes provenientes de las universidades. Benítez, Manaut Raúl, “México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares a inicios del siglo XXI”, *Op. Cit.*, p. 330.

en el actuar militar. Ello se debe a que, para el EZLN, la proyección nacional e internacional de su discurso se basa en la “fuerza moral”, la representación de los indígenas y la lucha por una causa noble. Lo que hace inviable el uso directo de las armas. Es así como el EZLN ha logrado desplegar “un ejército invisible de militantes” o “guerreros de la red” internacionales que le da fuerza política, ante la precariedad de su capacidad militar. Frente a este nuevo tipo de combate, las FFAA no pueden hacer absolutamente nada, dado que el enemigo está organizado para combatir en una “guerra fría”. El principal impacto de esta crisis para las FFAA es que por primera vez se les acusa de efectuar violaciones a los derechos humanos contra la población civil.¹⁹⁰

- La narcocorrupción en las FFAA. En este sentido se suscitaron dos acontecimientos importantes: 1) En el año de 1997 significó la sacudida más significativa en la lucha contra las drogas en México, al descubrirse el 23 de febrero que el comisionado del INCD y ex comandante de la V REGIÓN Militar (con sede en Guadalajara), general Jesús Gutiérrez Rebollo, realizaba acciones de apoyo al Cártel de Juárez (encabezado por Amado Carrillo). El mito de la incorruptibilidad de las Fuerzas Armadas se desmembró y estalló un conflicto con Estados Unidos que estuvo a punto de que el Departamento de Estado de ese país, en su certificación anual, declarara a México “no certificado” en la llamada “certificación”. Este mito fue desmentido por el propio secretario de la Defensa Nacional al sostener que: “el riesgo de contaminación al interior del ejército siempre ha existido. Lo novedoso sería la voluntad para combatir a los que en ello se involucran sin importar prestigios, jerarquías o posiciones que ocupen”. El caso Gutiérrez Rebollo derivó una gran purga en las FFAA, siendo encarcelados 34 militares que se dedicaban a apoyar a cárteles de las drogas. Por su parte, la Armada, en el mismo año acusó a 14 marinos por actividades vinculadas con el narcotráfico. 2) En el gobierno de Vicente Fox la estrategia diseñada partió del reconocimiento de que México ya no era sólo un país de producción (de marihuana, amapola, cocaína y drogas sintéticas) sino que el consumo de drogas iba en aumento. Uno de los principales escándalos al final del gobierno de Ernesto Zedillo y comienzos del de Fox fue el descubrimiento del mayor caso de “narcopolítica”, debido a los vínculos de Mario Villanueva, gobernador de Quintana Roo (frontera con Belice y

¹⁹⁰ Cabe mencionar que en 1994 se registró un incremento de efectivos y recursos para las FFAA, mismo que después vuelve a su nivel promedio observado entre 1980 y 2000, debido a que la estrategia de contención del EZLN se sostiene en el diálogo y la negociación, aunque a la fecha aún no se ha logrado un cese al fuego definitivo ni las condiciones de inserción del EZLN y sus dirigentes en el sistema institucional.

Caribe), con los cárteles. Al mismo tiempo esta “narcocorrupción” también afectó a las Fuerzas Armadas, al ser detenidos los generales Mario Arturo Acosta y Francisco Quirós en agosto de 2000. De igual forma, se acusaron a 48 efectivos del 65 batallón de infantería de Guamuchil, Sinaloa, para ser investigados por proteger a narcotraficantes.

- La participación de las FFAA en la seguridad pública. El desafío más importante para las FFAA en relación con el combate al crimen fue la colaboración con el Departamento del Distrito Federal (DDF) el 8 de junio de 1996. La relevancia de la presencia de militares en las corporaciones policíacas del país es que asumían los cargos de forma personal y no institucional. En cambio, el nombramiento del general Enrique Salgado, 15 generales, 50 jefes, 18 oficiales y 19 sargentos, así como el desplazamiento de 2,000 soldados para sustituir a la policía en la delegación Iztapalapa y el entrenamiento de policías civiles en el Campo Militar núm. 1 (fueron entrenados 35,000 policías) es una política de cooperación institucional, cuyo responsable máximo es el Presidente, quedando los militares designados en activo en la SEDENA. El saldo de dicha participación fue contradictoria. En declaraciones del Secretario de la SEDENA, un gran logro fue que nadie “puede acusar de deshonestos a los militares” que participaron en la policía del DF. Sin embargo, la dureza de los operativos llevó a que se cuestionara su legalidad, a partir de los sucesos de la colonia Buenos Aires, donde un grupo de seis jóvenes delincuentes capturados el 8 de septiembre de 1997 apareció asesinado en las afueras de la ciudad de México, hecho que hizo blanco de críticas a las FFAA por violación a los derechos humanos. El resultado de las investigaciones condujo al arresto de tres militares (un general, un coronel y un agente “zorros”). Por esta acción fue disuelto el grupo Jaguares. La defensa de los Jaguares sostuvo, en declaraciones de efectivos que participaron en el operativo que: “somos corruptos, pero no matones”. Esta experiencia marcó al ejército en el sentido de que un excesivo involucramiento en acciones policíacas lo llevaría a acusaciones de violación de derechos humanos.¹⁹¹

¹⁹¹ Cfr., Benítez, Manaut Raúl, “México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares a inicios del siglo XXI”, *Op. Cit.*, p. 340.

4.3.3. Debates y desafíos de las FFAA hacia el siglo XXI

Como se pudo observar, durante el régimen de la revolución (1917-2000) las Fuerzas Armadas nunca tuvieron autonomía confrontativa con el sistema político –como sucedió con la mayoría de los países latinoamericanos en la segunda mitad del siglo XX–, por lo que su acción y despliegue no fue factor de inestabilidad. Mas bien se han caracterizado por ser un régimen de autonomía funcional y sistémica, bajo el esquema del *pacto cívico-militar no escrito*, donde las FFAA se subordinan al Presidente como mando supremo constitucional, cumpliendo con el principio de lealtad y apoliticismo. Fue así que las FFAA se pudieron replegar por la capacidad del sistema político para resolver los problemas de gobernabilidad sin el uso directo de la fuerza en la mayoría de las ocasiones, pasando a cumplir un papel de uso excepcional –sólo cuando la situación lo ameritaba, desde la perspectiva del Ejecutivo– convirtiéndose así en una de las principales fuentes de estabilidad política. Por ello, durante la Guerra Fría, al ser el “brazo armado” del PRI y el partido al lograr controlar la oposición política fue que no se produjo ningún golpe de Estado como sucedió en los países de América Latina.

Entre 1970 y el año 2000 se desplazaron y retiraron los generales que tuvieron actividad militar durante la Revolución; se superó cualitativamente el sistema educativo-militar, dándose una importante modernización en el equipo y restauración de las relaciones militares entre México y Estados Unidos; se revaloró la acción del ejército como una de las principales fuerzas de contención y disuasión del gobierno federal con la reaparición de los grupos armados, como el EZLN, quedando claro que la contrainsurgencia es una de las misiones centrales de las FFAA –esto debilita la modernización hacia el fortalecimiento del Plan DN-I y canaliza los esfuerzos de adquisición de equipo, presupuesto, entrenamiento y despliegue territorial al Plan DN-II–. Asimismo, las Fuerzas Armadas pasaron una de sus más importantes pruebas de fuego políticas durante el régimen priísta: aceptar que el partido de la revolución, perdiera las elecciones presidenciales, otorgando gran estabilidad durante el proceso de transición política en el año 2000. Al mismo tiempo reafirmaron el principio de apoliticidad, respaldando a Vicente Fox al asumir la presidencia.

La relación cívico-militar en México se sostiene en un control democrático vertical, donde se da la supremacía civil por parte del poder Ejecutivo, sin embargo, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y la inexistencia de regulaciones y legislación

impiden el desarrollo de un control democrático más amplio por parte de otras áreas como del Legislativo y el Poder Judicial. Tampoco se da una relación cívico-militar intensa entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil, por la ausencia de mecanismos formales de traspaso de información, siendo muy marginal la relación con la prensa y las ONG. Otro factor que impide relaciones cívico-militares horizontales más estrechas es que no existe un ministerio de defensa nacional civil, por lo que no hay una élite civil especializada en asuntos de defensa entre los funcionarios públicos.

Por otra parte, entra en debate cómo combatir el tráfico de drogas respetando o no los derechos humanos. En este sentido, un estudio que analizó 27 casos de detenciones militares en casos de víctimas vinculadas al narcotráfico. Señala que en la mayoría de los casos, miembros del ejército practican arrestos ilegales y sin garantías (arrestos en secreto), con prolongada detención y en otros casos se observan torturas para que las víctimas confiesen sus vínculos con las drogas. También se fabrican evidencias y se encubren los abusos. Las injusticias continúan cuando se pasan los acusados a las cortes civiles, donde no se cuestionan las evidencias obtenidas ilegalmente por los militares.

Sobre los derechos humanos se pone en tela de juicio el sistema de justicia militar, por la forma en que han sido enjuiciados algunos miembros de las instituciones militares, cuestionándose principalmente el “fuero” que se desprende de la aplicación del Código de Justicia Militar. Sobresalen dos tendencias en la aplicación de la justicia militar: 1) la no persecución de acciones polémicas respecto a los derechos humanos –por ejemplo, destaca la ausencia de investigaciones sobre la participación de sus miembros en 1968 periodo de la contrainsurgencia–, lo que deriva en impunidad; y 2) la severidad con que se castiga a miembros de las FFAA, destacando la disparidad de condenas con delitos equivalentes en la justicia civil, la fragilidad en el amparo y defensa y el hecho de que la justicia militar opera sin independencia, como juez y parte acusadora.¹⁹²

México tiene una agenda muy amplia de seguridad nacional y como se ha observado las Fuerzas Armadas son responsables de actividades no necesariamente militares. A las misiones constitucionales tradicionales de defensa de la soberanía y la necesidad de eficacia en las misiones internas, se agrega a la seguridad nacional la necesidad de colaborar en el sistema internacional de defensa y seguridad, toda vez que las amenazas como el narcotráfico, la delincuencia organizada, el tráfico de personas, el terrorismo,

¹⁹² *Ídem.*, p. 348.

entre otras, rebasan las fronteras y demandan para su combate una mayor cooperación y coordinación tanto entre las autoridades al interior del país, como con autoridades del exterior. Esto implicaría misiones transnacionales nuevas: combatir fuera de las fronteras tales amenazas, para las cuales, en el nivel operativo, las FFAA no están suficientemente entrenadas.

En cuanto a las misiones militares internacionales de nueva generación: maniobras militares y las OMP. Las FFAA mexicanas están literalmente impedidas para participar en éstas por varias razones: a) legales –por la restricción constitucional al Presidente para ordenar la salida de tropas, dada la necesidad de solicitar permiso al Congreso–; b) históricas, sólo en la Segunda Guerra Mundial se tuvo esta experiencia; c) operativo-técnicas, no se tiene el entrenamiento del personal ni el equipo; y d) doctrinarias e ideológicas, por un “sentimiento aislacionista y nacionalista” en las élites políticas que impedirían la salida de las tropas.¹⁹³ Por otro lado, las misiones internacionales humanitarias, de rescate de la población ante desastres naturales en Centroamérica, el Caribe y América de Sur, en que han participado las FFAA mexicanas en los últimos 15 años han sido experiencias muy positivas, siendo éstas quizás el camino a la contribución de México a la seguridad en el ámbito internacional.¹⁹⁴

Finalmente, se puede decir que a principios del siglo XXI es evidente que para las Fuerzas Armadas tanto el orden constitucional como el régimen democrático son factores fundamentales en la nueva arquitectura de la seguridad de México. Las nuevas amenazas y desafíos ya no se limitan al Estado sino a toda la población. Ante esta realidad tales amenazas pueden ser combatidas a través del apoyo activo de la sociedad, de un amplio margen de legitimidad del gobierno, de la profesionalización y modernización de los

¹⁹³ En este sentido cabe señalar que durante la administración del presidente Fox (2000-2006), fue clara la oposición de la SEDENA a participar en acciones militares internacionales, mientras que en la SEMAR se emitieron opiniones favorables al respecto. Igualmente, la confrontación de posiciones en el resto del aparato gubernamental federal fue notable en este aspecto. Los dos Secretarios de Relaciones Exteriores del presidente Fox estuvieron a favor de la salida de tropas al extranjero, igualmente grupos importantes de diputados y senadores, así como sectores de la opinión pública nacional. Sin embargo, prevaleció la opinión de la SEDENA, respaldada en un sector nacionalista de la élite política mexicana. Es así que la opinión política y pública en México está dividida. Esta misma opinión está igualmente dividida en cuanto a la colaboración militar con Estados Unidos –aunque en los últimos tiempos en la práctica se esté estrechando la relación bajo mecanismos como la ASPAN y la Iniciativa Mérida–, con otros países de América Latina, o ante organismos internacionales. Hay sectores a favor y en contra, por lo que prevalece el *modus operandi* y las doctrinas del pasado. Benítez, Manaut Raúl, “Las fuerzas armadas mexicanas: desafíos y estructuras frente a la democracia”, *Op. Cit.*, p. 233.

¹⁹⁴ *Cfr.*, Benítez, Manaut Raúl, “México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares a inicios del siglo XXI”, *Op. Cit.*, p. 352.

cuerpos policíacos y de la reforma del Estado, principalmente, de las instituciones encargadas de la seguridad nacional.

4.4 Posición de México ante el terrorismo

En la presente sección se plantean la posición de México ante el flagelo del terrorismo, los debates que las acciones antiterroristas del gobierno mexicano han generado entre congresistas y especialistas y las conclusiones.

El tema del terrorismo no tenía gran relevancia hasta antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Este suceso vino a replantear las relaciones internacionales, el sistema de seguridad internacional, regional y nacional. Asimismo incidió en considerar al terrorismo como una nueva amenaza, cuyo enemigo no tiene rostro y puede tener como blanco cualquier parte del mundo.

Ante esta situación, nuestro país no pudo quedarse al margen, por lo tanto, atendiendo a la complejidad del escenario internacional fue que el entonces presidente de México, Vicente Fox declaró:

“la paz internacional se ha visto amenazada por el terrorismo y por gobiernos que amparan terroristas en su territorio... Ante estos hechos, es responsabilidad de la comunidad internacional asumir una posición muy clara... Lo que ocurrió en Estados Unidos es un llamado que alerta a todas las naciones para luchar por la paz. Por eso el apoyo de México a Estados Unidos y a los países democráticos y libres en la lucha contra el terrorismo no puede aceptar ambigüedad”.¹⁹⁵

Ante los atentados del 9/11, México promovió la Reunión Extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, celebrada una semana después en Washington y la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, el 21 de octubre del mismo año. Allí, México apoyó la adopción de una resolución para fortalecer la cooperación continental en la prevención, combate y eliminación del terrorismo. También reiteró su plena disposición para hospedar la Conferencia Especial sobre Seguridad. Asimismo, desde aquélla fecha ha adoptado medidas de cooperación contra el terrorismo, como: mayor vigilancia de los movimientos financieros, intercambio de información y combate al lavado de dinero; control aduanero, para evitar los movimientos transfronterizos de armas, en especial pequeñas y ligeras, explosivos y otros materiales peligrosos; mayor rigor en la vigilancia y

¹⁹⁵ Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): *Declaración del Embajador Jorge Eduardo Navarrete, en el debate sobre “Medidas para eliminar el terrorismo internacional”*, en el plenario de la LVI Asamblea General, ONU, Nueva York, 1 de octubre de 2001.

control migratorios en las fronteras terrestres, puertos marítimos y terminales aéreas; mayor intercambio y más frecuente de inteligencia e información operacional entre las entidades nacionales responsables de la seguridad nacional.¹⁹⁶

México tiene la convicción de que el terrorismo sólo podrá erradicarse a través de un marco común, que sea aplicado por los Estados de manera rigurosa y de conformidad con los propósitos y principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional, incluido el derecho humanitario y el respeto a los derechos humanos.

Es así que la posición de nuestro país se sustenta en 3 ejes principales: 1) la condena total de cualquier acto de terrorismo internacional, 2) su compromiso de adoptar todas las medidas necesarias para combatirlo¹⁹⁷, y 3) el llamado a la defensa y preservación de los derechos humanos en el enfrentamiento contra el crimen organizado transnacional y el terrorismo.

Sobre estos ejes la posición de México ha puesto énfasis en los siguientes criterios: *las modalidades de combate al terrorismo*, en este caso, plantea que la forma efectiva de enfrentar el terrorismo es la cooperación internacional con apego a instrumentos de derecho internacional; *el vacío de la definición de terrorismo*, se considera que no hay una definición universal, sin embargo México está abierto a colaborar en la elaboración de una definición general; *los vínculos entre terrorismo y derechos humanos*, el criterio es que no es justificable que para combatir un crimen, el Estado o la sociedad internacional se aparten de las normas fundamentales de derechos humanos y priven a los presuntos responsables de garantías procesales¹⁹⁸; *la responsabilidad de los Estados nacionales*, es decir que no se aceptan dobles criterios, los Estados deben de cooperar en la

¹⁹⁶ Cfr., *Ídem*.

¹⁹⁷ México es uno de los países que ha firmado y ratificado todos los documentos relativos a la lucha contra el terrorismo tanto en el marco de la ONU como en el de la OEA, para mayores detalles consúltese el Anexo I.

¹⁹⁸ En este sentido, en el marco de los trabajos de la Tercera Comisión, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó el 22 de noviembre de 2005, por consenso una resolución promovida por México en torno a *la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*. En ella, destaca la designación de un Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos –iniciativa también mexicana– para proteger dichos derechos y el llamado a todos los gobiernos a cooperar plenamente con él. La resolución contó con el apoyo de más de 73 países de todas las regiones del mundo, entre los que destacan los miembros de la Unión Europea, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Suiza, Ucrania, Egipto, Japón, Canadá y Estados Unidos. Con la adopción de esta resolución, México fortalece sus acciones en favor de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): *Adopta la ONU iniciativa de México sobre protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo*, Comunicado de Prensa Núm. 234-Bis, SRE, Nueva York, 22 de noviembre de 2005.

promoción y represión de actos terroristas de conformidad con los tratados aplicables; *las relaciones entre terrorismo y luchas sociales armadas*, para nuestro país resulta inadecuado calificar de terroristas los movimientos de liberación nacional, sólo se les debe catalogar así a los individuos que incurran independientemente, pero no así a la organización en general; *la solución pacífica de conflictos*, se debe promover la solución pacífica de conflictos que, por su naturaleza, pueden alentar actos terroristas; y finalmente, *el recurso a la autodefensa*, con respeto irrestricto a la Carta de Naciones Unidas.

Para México nadie escapa de los actos terroristas, los cuales constituyen un atentado contra la humanidad y representan una clara amenaza a la paz y la seguridad internacionales. En este aspecto, los Estados se ven obligados a cooperar plenamente en la prevención y erradicación de dicho flagelo. Para México, los Estados deben realizar acciones concretas como: 1) evitar colaborar, participar, tolerar, organizar e instigar actos de terrorismo; 2) asegurar la aprehensión, el enjuiciamiento o la extradición de los autores de esos actos; y 3) velar por que los que participen en actividades terroristas, sea cual fuere la naturaleza de su participación, no encuentren protección en ninguna parte. Asimismo, plantea que la estrategia para una acción global contra el terrorismo internacional, debe consistir en medidas como: 1) aumento de la capacidad para prevenir y erradicar el terrorismo; 2) restricciones al acceso de terroristas a todo tipo de armas, particularmente las de destrucción masiva; 3) disuasión, búsqueda y sanción de terroristas; 4) fortalecimiento de los controles sobre los recursos financieros y el tráfico de armas y otros productos y sustancias de uso dual, de manera que se evite su desviación con propósitos criminales; y 5) mejoramiento y agilización del intercambio de información e inteligencia para prevenir e impedir el terrorismo.¹⁹⁹

México apela al desarrollo económico y social de los pueblos como factor de prevención de conflictos y de control de otras amenazas a la paz tanto en lo interno como en lo internacional. Con esto se enfatiza la búsqueda de las causas más que de las consecuencias que generan la violencia que afecta a las sociedades. De no hacerse así, no existirá algún mecanismo de persecución que sea capaz de terminar con las acciones tan condenables como el terrorismo y demás amenazas que nos aquejan. Es evidente que

¹⁹⁹ Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): *Declaración del Embajador Jorge Eduardo Navarrete, en el debate sobre "Medidas para eliminar el terrorismo internacional"*, Op. Cit.

la prevención es una tarea ardua, pero hasta cierto punto, más efectiva que el simple combate a la amenaza, lo que pudiera generar más violencia.

Desde la perspectiva gubernamental, México está listo para participar y adoptar medidas prácticas con visión a largo plazo, que permitan desarrollar y consolidar un nuevo esquema de seguridad en el que se combatan las amenazas que aquejan a las naciones en pleno comienzo del siglo XXI.

4.4.1. Debates sobre el “antiterrorismo” de México

Ya se ha mencionado la versión oficial de la posición de México ante el terrorismo, ahora se plantean los debates que dicha posición ha generado entre legisladores y especialistas, sobre todo por las acciones que se han efectuado en materia de reformas a la legislación mexicana para combatir esa amenaza.

Legisladores y especialistas en seguridad nacional coinciden y sostienen que las modificaciones que se han hecho en la legislación nacional son para insertar a México en la lucha contra el terrorismo –prioridad de Estados Unidos a partir de los atentados del 9/11–, lo que nos hace susceptibles al ataque de los grupos terroristas que están en contra de el gobierno de George W. Bush. Asimismo, plantean que durante los últimos seis años, diputados y senadores se han dedicado a modificar el marco legal nacional, así como a crear otras nuevas leyes que responden a intereses estadounidenses –la creación de un “escudo de protección” en su frontera sur–, lo que pone en peligro la seguridad y la autotomía de la política exterior del país al convertirlo en posible blanco de ataques terroristas.²⁰⁰

Como consecuencia de los atentados terroristas en Estados Unidos, el Consejo de Seguridad de la ONU emitió la resolución 1373, suscrita por México, en la que convoca a los integrantes del organismo a que lleven acabo los cambios necesarios en sus respectivas legislaciones con el fin de prevenir y erradicar el flagelo del terrorismo y establece la creación de un Comité del Consejo de Seguridad para verificar la aplicación de esta resolución. Cabe mencionar que entre los puntos de la resolución destaca la necesidad de que cada Estado tipifique en sus leyes internas el “terrorismo”, más no “terrorismo internacional”. Lo cual ha sido parteaguas en el debate sobre el antiterrorismo

²⁰⁰ Cfr., Cervantes, Jesusa, “Riesgos de nuestro *antiterrorismo*”, *Proceso*, México, No. 1582, 25 de febrero de 2007, p. 32.

mexicano ya que para los especialistas ese término atiende a la lucha de Bush contra el terrorismo internacional y de asumirlo se compromete al país con esa lucha.

El 22 de diciembre de 2001, el 15 de julio de 2002 y el 8 de septiembre de 2003, Adolfo Aguilar Zinser, que fungía como representante permanente de México ante el Consejo de Seguridad de la ONU, respondió los primeros requerimientos de información del mencionado Comité. En cada una de sus respuestas, Zinser no tipificó el término de “terrorismo internacional”, limitándose a detallar lo que la Constitución mexicana establece como terrorismo, por lo que no comprometía a México a modificar sus leyes o a crear otras nuevas. En su respuesta del 15 de julio de 2002, Aguilar Zinser, informó que se encontraban en proceso varias enmiendas al Código Penal Federal, al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, para tipificar el delito de financiación del terrorismo y aumentar la penalidad mínima por la comisión del delito de “terrorismo”. Una vez más omitió el término de “terrorismo internacional”. Zinser reveló que la enmienda de incluir la figura de “terrorismo internacional” en la legislación mexicana había sido elaborada por la PGR y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Una vez fuera Aguilar Zinser de su cargo, Enrique Berruga, quien lo sustituyó, en sus reportes al Comité ya refería la tipificación de “terrorismo internacional” en la legislación mexicana.²⁰¹ Dicha tipificación fue enviada por Vicente Fox al Senado de la República un 11 de septiembre de 2003.²⁰²

Con la aprobación de dicha iniciativa, para algunos especialistas, México se hace más vulnerable ante un posible atentado terrorista, pues se está ganando enemigos gratuitos al seguir los señalamientos de Estados Unidos, modificando las disposiciones legales, lo que más que responder a los intereses de México responden a los del vecino del norte. Cabe señalar que la iniciativa no fue promovida desde el Ejecutivo, sino del entonces diputado federal del PRI, Omar Fayad, quien en su propuesta de cambios constitucionales se le otorgó facultades al Congreso para legislar en materia de seguridad nacional, y al Presidente se le atribuyó la responsabilidad de preservar la seguridad de la nación.²⁰³ Otra

²⁰¹ Cfr., *Ídem.*, pp. 33.

²⁰² Aunque fue el 11 de septiembre de 2003, cuando se envió al Senado la iniciativa sobre “terrorismo internacional”, las maniobras para ir modificando la legislación nacional empezaron desde antes, el 8 de noviembre de 2001, apenas mes y medio a que se emitió la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU. *Ídem.*, pp. 34.

²⁰³ Ello está plenamente estipulado en el artículo 89, fracción 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. (Reformado

propuesta que se enmarca en todos los cambios legislativos originados por la política antiterrorista de Estados Unidos, consiste en que ya no sea necesaria la autorización del Senado para que las tropas mexicanas salgan del territorio o tropas extranjeras ingresen a territorio nacional. Al respecto el 24 de febrero de 2005, en tribuna, el perredista Raymundo Cárdenas se opuso a ello, sosteniendo que se estaba preparando el camino para que sólo el Ejecutivo autorizara que las tropas participen en ejercicios militares. Asimismo, sostuvo que todos los cambios legislativos²⁰⁴ realizados forman parte de la estrategia para configurar un escudo legal para Estados Unidos. Lo cual, rompe con la política interior de México, que fue diseñada para atender la seguridad y la independencia del país, más no para servir a los intereses estadounidenses.²⁰⁵

4.4.2. Conclusiones

Se han plasmado las dos versiones sobre la posición de México contra el terrorismo, es decir, la postura oficial y la de los legisladores y especialistas que manifiestan su inconformidad con las modificaciones al marco legal nacional para hacer frente al terrorismo. De esto se concluye que, por una parte, la posición de nuestro país se centra en: 1) la condena total y enfática al terrorismo; 2) en tener en cuenta el vacío que existe en cuanto a la definición de este flagelo; 3) en respetar los derechos humanos de quienes cometen este tipo de actos; 4) en la promoción de la solución pacífica de las controversias; 5) en la separación de terrorismo con movimientos sociales, este punto es de gran importancia, dado que a la fecha si bien existen múltiples instrumentos

mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 2004). Consúltese: *Artículo 89, fracción VI, Capítulo III del Poder Ejecutivo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/90.htm?s=>. Y en la Ley de Seguridad Nacional, artículo 2º: “Corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional”. Consúltese: *Ley de Seguridad Nacional*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>. Cabe mencionar que esta Ley fue propuesta por los entonces senadores priístas Enrique Jackson y Antonio García Torres. Algunos especialistas como Iruegas critican dicha Ley al sostener que “la seguridad es una función política, no ejecutiva, legislativa o judicial. Es como si se les ocurriera hacer una ley sobre política exterior, no puede haber una ley que prevé todo, por eso se tiene la doctrina (...) No puede haber una ley para la seguridad nacional porque no es con la ley con la que se asegura la nación. Esa Ley de Seguridad Nacional sólo es una concepción policíaca que deja fuera temas como la protección civil”. Cervantes, Jesusa, “Riesgos de nuestro *antiterrorismo*”, *Op. Cit.*, p. 34. Como ya lo habíamos planteado con anterioridad, esta Ley responde más a cuestiones de inteligencia que propiamente de seguridad nacional.

²⁰⁴ Para ver las reformas que se han hecho, véase el Anexo VI. Allí se podrá observar que dichas reformas están relacionadas concretamente con los planteamientos de la Resolución 1373, la cual se puede consultar en el Anexo I.

²⁰⁵ *Cfr.*, Cervantes, Jesusa, “Riesgos de nuestro *antiterrorismo*”, *Op. Cit.*, p. 34.

internacionales contra el terrorismo en ninguno se define a ciencia cierta qué es, y ese problema como ya se ha planteado en otros capítulos es grave toda vez que se pretenda calificar a dichos movimientos o a sus líderes como terroristas, ello se presta a que se tomen medidas de terrorismo contra quienes no lo son; y 6) la lucha contra esta amenaza se debe hacer de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, con el respeto al derecho internacional y los derechos humanos.

En cuanto a la inconformidad de algunos legisladores y especialistas con las modificaciones legales, principalmente la tipificación del “terrorismo internacional”, sin desmeritar sus posiciones y tratando de ser objetivos, las modificaciones son un hecho, ello se puede constatar en el Anexo VI. Si existen por iniciativa de quien haya sido, es porque el Congreso las aprobó. Sobre la cuestión del calificativo “internacional” al terrorismo, en nuestra opinión sólo es un calificativo, lo importante son los estragos que causa la amenaza en sí misma a sus víctimas, las cuales no tienen nación, color, doctrina, religión, etc. Tal vez algunas personas cuestionen que sí tienen un blanco en específico, Estados Unidos, y México al asumir dicho concepto, asume también los enemigos de su vecino. No obstante, consideramos que el hecho de adoptar ese término y de modificar la legislación no lo hace directamente candidato a un ataque, porque de ser así también lo son los 192 países que adoptaron la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU.

Es un hecho que México está participando activamente en la lucha contra el flagelo del terrorismo. Ello se puede observar en las reformas legales; en sus iniciativas en los foros sobre el tema, de lo que destaca que no se centra sólo en la lucha en sí misma, sino en que se deben tener en cuenta las causas más que las consecuencias y también en apegarse a los principios de la Carta de la ONU, el derecho internacional y el respeto a los derechos humanos, lo cual para nada rompe con el esquema de la tradición diplomática mexicana; también en los acuerdos que a partir de esa fecha suscribió como el de Fronteras Inteligentes –con Estados Unidos– y la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN); en las medidas de prevención y combate con mayor vigilancia en sus fronteras, aeropuertos, puertos, servicios aduanales, financieros etc. Todo ello responde concretamente a las medidas planteadas por la Resolución 1373. Con lo anterior, se evidencia la congruencia que hay entre la posición mexicana y las acciones

que México está llevando a cabo con base en los convenios, resoluciones y demás documentos suscritos en la lucha contra el terrorismo.

Con todo lo que se ha planteado, no se pretende que el terrorismo se visto como una prioridad para nuestro país, porque ciertamente no lo es. Lo que se busca es plasmar la realidad tal cual, es decir, que el fenómeno del terrorismo a partir de los atentados del 11 de septiembre, vino a reconfigurar el sistema internacional, las relaciones internaciones y la cosmovisión de la seguridad, por lo que México no se pudo ni se puede quedar al margen, de entrada por su propia seguridad –como ya se ha dicho para los terroristas cualquiera puede ser su blanco, y no es que necesariamente seamos sus víctimas, pero sí podemos ser un país puente para sus fines– y porque nos guste o no somos la frontera sur de la mayor potencia mundial, por eso bien decía Porfirio Díaz: “pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos”. Con esto no se trata de plantear que nuestro país siga ciegamente los postulados de su vecino, porque somos un país independiente con sus propios intereses, amenazas y desafíos, mas bien con base en esto pretendemos poner de manifiesto que México tiene que aprovechar al máximo los acuerdos suscritos con su vecino para su propia seguridad y desarrollo. La cuestión es que tanto la dinámica global como las amenazas a la seguridad internacional hacen a los países cada vez más interdependientes, por lo cual se ven obligados a ser más cooperativos, de lo contrario enfrentar por sí solos tales amenazas, en nuestra opinión sería una tarea colosal.

4.5 México-Estados Unidos: una relación de cooperación y conflicto

Como ya se ha venido planteando, durante la década de los noventa surgieron diversos procesos políticos, económicos, sociales y culturales que rompieron con el esquema configurado durante la Guerra Fría, el cual había regido las relaciones internacionales bajo la batuta de Estados Unidos y la URSS. No obstante, con el desplome de la Unión Soviética se evidencia el triunfo de los Estados Unidos, lo que se refleja en la promoción de sus valores: la democracia, los derechos humanos, la libertad y el libre mercado, cuya máxima proyección ha sido el proceso de globalización en el que todos los países del planeta están inmersos. Ante dicha situación y siendo vecino de la hegemonía mundial, México no pudo quedarse al margen. Por lo que nuestro país con todo y sus deficiencias estructurales, principalmente económicas, a partir de la firma y entrada en vigor del

TLCAN se inserta no solamente en la dinámica global, sino en la de la región de América del Norte.

El proceso global que se ha experimentado en los últimos años no sólo ha traído cambios contundentes en las cuestiones económicas, políticas y sociales, sino que también ha incidido en el auge de nuevas amenazas de carácter “interméstico”, es decir que sus efectos no tienen fronteras, además de que los enemigos no están plenamente identificados como en la Guerra Fría. En consecuencia, Estados Unidos ha pretendido que el TLCAN no se limite a ser sólo una plataforma eminentemente económica, sino también que pueda ser un Sistema de Seguridad de América del Norte, dadas las nuevas amenazas, la vecindad y geopolítica con sus socios comerciales, Canadá y México. En este sentido, Canadá por la estrecha relación que tiene con Estados Unidos en materia de seguridad, estaría de acuerdo implícitamente con lo anterior, debido a que sus doctrinas de defensa y política exterior le otorgan gran importancia a la cooperación externa. A diferencia de México que se ha opuesto a un mayor acercamiento, principalmente en términos militares con su vecino, Estados Unidos, dadas sus doctrinas de seguridad y defensa.

En el presente apartado se plantea la relación de cooperación y conflicto entre México y Estados Unidos en materia de seguridad y defensa. En un primer momento se contextualiza brevemente la actitud de México hacia Estados Unidos, posteriormente la actitud de Estados Unidos hacia México considerando los ataques del 9/11 que han sido determinantes en la relación de ambos países, lo que los ha llevado a una “asociación inevitable” a través de la concertación de acuerdos como el de *Fronteras Inteligentes*, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN, a nivel trilateral) y recientemente la Iniciativa Mérida también llamada *Plan México*. Es así que en los últimos años la seguridad se ha convertido en un tema fundamental de las relaciones entre México y Estados Unidos. Pues para ambos países el tema ocupa un lugar protagónico tanto en sus agendas particulares, como en la bilateral. La vecindad y el círculo de intereses económicos en común los lleva, a pesar de las variaciones políticas de cada uno y algunas sensibilidades históricas heridas, a compartir una problemática y una serie de desafíos en materia de seguridad sin precedentes históricos.

Los cambios estructurales que México ha experimentado desde la década de los noventa, inclusive con el cambio de gobierno en el año 2000, no se han visto reflejados

en la actualización de su doctrina de seguridad, en la redefinición de su papel en el mundo y mucho menos en los alcances de su vinculación con Estados Unidos. Lo cual ha quedado anclado a estructuras doctrinarias del pasado revolucionario, en parte por inercias nacionales y también porque en Estados Unidos no se ha pensado en un esquema de integración políticamente atractivo e incluyente.

A partir de la transición política del año 2000 en México se pensó que automáticamente todos los problemas –que generalmente se le han adjudicado a Estados Unidos para encubrir la incompetencia de los dirigentes mexicanos– habidos y por haber del país estaban prácticamente resueltos, dadas las propuestas del entonces presidente Vicente Fox y la aparente buena relación entre éste y su homólogo estadounidense George W. Bush.²⁰⁶

Sin embargo, el panorama ha sido distinto. En el *nivel político*, nos encontramos ante una democracia debilitada cuyas fisuras se expresan a través de situaciones irresueltas como un sistema electoral débil, sólo basta recordar las elecciones del 2006, el sistema político mexicano que fue decayendo como un espiral. De hecho para finales de ese año, el país pareció dar un viraje hacia la ingobernabilidad, dado el grado de inconformidad y descontento tanto de López Obrador como de sus seguidores por el supuesto fraude electoral cometido desde Presidencia con lo que se otorgó el triunfo a Felipe Calderón. Ante esta situación los crecientes problemas que enfrenta el país como el desempleo, la pobreza y el crimen organizado, para los políticos parecían triviales, ya que su interés estaba enfocado en los resultados y el devenir de la sucesión presidencial²⁰⁷; la crisis de

²⁰⁶ George W. Bush declaró al inicio de su mandato en enero de 2001, con una gran molestia canadiense, que la relación más importante de su país era con México. Rompiendo la tradición de la política estadounidense, de que el primer mandatario extranjero en tener una reunión bilateral siempre era el canadiense, Bush se reunió con Fox en febrero de 2001 en el rancho de San Cristóbal, Guanajuato. Fue su primer viaje al exterior y elevó las expectativas de los mexicanos sobre esa espectacular relación positiva a nivel presidencial. La agenda de esa reunión fue: migración, cooperación, antinarcóticos y el tema del ambiente en la frontera, por la escasez de agua. México creyó que podría plantear a Estados Unidos la “enchilada completa” migratoria, a esto se le denomina el “sueño de Castañeda”. Sin embargo, los que conocen el sistema político de Estados Unidos y la forma como se diseñan las leyes en el Congreso, sabían que era imposible lograr un acuerdo migratorio integral como lo sostuvo el canciller Castañeda, secundado por el presidente Fox. El Congreso de Estados Unidos, antes y después del 11 de septiembre, era y es profundamente nacionalista, y el cambio de leyes de migración es un proceso lento, complejo y de difícil cabildeo (que México no hizo). Benítez, Manaut Raúl, “México-Estados Unidos: Consensos y Tensiones de una Difícil e Inevitable Relación de Seguridad”, Nueva Visión Socialdemócrata, Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, México, Números 3 y 4, enero-julio de 2006, pp.100-110.

²⁰⁷ Cabe recordar que Calderón emergió sorpresivamente como ganador en los comicios al interior de su partido (derrotando al candidato oficial del presidente, Santiago Creel), posteriormente, comenzó a aumentar su popularidad en las encuestas, principalmente, con base en una serie de descalificaciones contra Obrador. Cuando los resultados de la elección emitieron como ganador a Calderón sobre López Obrador, el

Chiapas que hasta la fecha permanece congelada; la falta de consenso para llevar a cabo las reformas eléctrica, energética y hacendaria que urgen para la modernización y competitividad del país y la Reforma del Estado, principalmente en los rubros: judicial, seguridad, defensa y política exterior.

México comparado con otros países de América Latina, se puede decir que tiene una gobernabilidad de “sobre vivencia” para evitar una crisis, por lo que se evidencia la incapacidad de las élites gobernantes para lograr un consenso que permita implementar las urgentes reformas para modernizar al Estado mexicano acorde con la realidad actual. Por tal motivo, se puede decir que Fox gobernó con una legislación del pasado (Constitución de 1917), con una élite política del pasado y con principios apropiados para el siglo XX, situación que no responde a los desafíos que el siglo XXI plantea.²⁰⁸ Por ello que en la balanza política no se puede dar un viraje ni a la “izquierda” ni a la “derecha”, mientras los principales partidos políticos –PAN, PRI, PRD– que dirigen al país no se pongan de acuerdo y sigan preocupándose y ocupándose más por las elecciones intermedias y sexenales que por el devenir del país. Mientras el PRI y el PRD continúen cobijándose con posiciones nacionalistas y aislacionistas, que más que velar por el desarrollo y defensa de la patria, las utilizan para postergar y politizar las reformas que urgen al país para su avance y de igual forma sigan fomentando el descrédito hacia el coloso del norte y su vínculo con México; y mientras la sociedad siga desinteresada, desinformada e inactiva ante los temas de vanguardia que son vitales para su propia sobre vivencia, el país continuará en el mismo estancamiento.

Con esto no se pretende descalificar a nadie, más bien lo que se busca es plantear objetivamente la realidad que se vive en México, la cual no sólo es responsabilidad del interés de Estados Unidos hacia nuestro petróleo –como lo han venido planteando las élites gobernantes a través del tiempo, echándole la culpa de todos sus males al vecino país–, sino más bien es responsabilidad del gobierno que nos dirige y de nosotros como

candidato del PRD alegó que había sido fraude y que había intervenido ilegalmente en los resultados de la elección el presidente Fox. Por otro lado, la situación que se dio en la toma de protesta de Calderón parecía ser la gota que derramara el vaso de una seria inestabilidad política en el país dadas las actitudes de la bancada del PRD y otros pequeños partidos que los apoyaron. A pesar de ello, Calderón, ya asumido el poder, aceptó que para conseguir las metas de su gobierno, sólo lo podría hacer a través de la construcción de alianzas y buscando el consenso con sus adversarios, lo cual ciertamente ha modificado sus metas en el orden de la búsqueda de acuerdos con los demás partidos políticos. *Cfr.*, Selee, Andrew, “Back from the brink in Mexico”, *Current History a Journal of Contemporary World Affairs*, USA, February 2008, pp. 67 y 68.

²⁰⁸ *Cfr.*, Benítez, Manaut Raúl, “México-Estados Unidos: Consensos y Tensiones de una Difícil e Inevitable Relación de Seguridad”, *Op. Cit.*, p. 102.

sociedad que muchas veces omitimos el derecho de exigir cuentas a los dirigentes y asumir plenamente nuestras responsabilidades como mexicanos.

En el *nivel económico* es más que evidente que la economía mexicana está sostenida por el TLCAN, el flujo de remesas de los emigrantes mexicanos que residen en Estados Unidos, las ventas de petróleo y la IED. Es así que el proceso de integración de México a la economía estadounidense es una tendencia que parece irreversible, pues sólo basta revisar la balanza de pagos para observar que más del 85% del comercio exterior de México está vinculado a Estados Unidos –y el de éste también con México, pues ocupa el tercer lugar como socio comercial de la potencia tras Canadá y China²⁰⁹–. Ello ha incidido en que México se consolide como una potencia exportadora a nivel mundial²¹⁰, lo cual si se compara con otra economía latinoamericana, con un PIB semejante al mexicano, el volumen comercial de México con el exterior es más de 5 veces mayor que el de Brasil, por ejemplo. De tal forma se evidencia que la interdependencia de ambas economías es apabullante e inevitable.

En cuanto a la relación con Estados Unidos se presenta el dilema: México trata de cambiar una política migratoria y exterior de ese país, pero no tiene la suficiente “fuerza” y menos una “estrategia” para defender los intereses mexicanos en Washington. La ausencia o debilidad del “lobbie”, lleva a una grave cadena de mal entendidos entre ambos gobiernos federales, ambos Congresos y a posiciones nacionalistas en los dos lados de la frontera que se han vuelto un obstáculo para mejorar las relaciones. Por lo que las relaciones con el coloso del norte se mueven en un estrecho marco de cooperación, condicionadas por fuerzas nacionalistas y muchas veces determinando la relación, las situaciones de conflicto por encima de las de cooperación. La opinión pública generalmente sobredimensiona los conflictos en la relación con Estados Unidos y no le

²⁰⁹ Desde la implementación del TLCAN, el comercio con México casi se ha cuadruplicado, México ahora representa alrededor del 11.5% de todo el comercio de Estados Unidos y el 13% de sus exportaciones. México es el primero o segundo destino de las exportaciones de 22 estados americanos, especialmente Texas, Arizona, Nebraska, California e Iowa. México en gran parte depende de su comercio con Estados Unidos, de hecho a pesar de las descalificaciones que se han hecho al Tratado, algunos especialistas coinciden en que el TLCAN ha estabilizado la economía mexicana y también la inversión extranjera en los últimos años. Ello se ha debido a la dinámica y expansión de los mercados estadounidenses. Selee, Andrew, “Rediscovering our Partnership with Mexico”, Perspectives on the Americas, Center of Hemispheric Policy, University of Miami, USA, February 13, 2008, p. 3.

²¹⁰ En este sentido, para un análisis más estricto se tendría que revisar qué es lo que se exporta e importa para revisar el nivel de la competitividad de México en el exterior, no obstante, para esta investigación nos restringimos a estos datos, suficientes para nuestro análisis.

pone atención a la agenda positiva que existe entre ambos países, que también es amplia.²¹¹

En materia de seguridad México no ha podido redefinir una agenda estratégica con Estados Unidos y Canadá en donde disminuyan las políticas y prioridades unilaterales y se opte por una política en donde se equilibren los derechos humanos, las libertades civiles, el libre comercio de bienes y servicios y, fundamentalmente, los cruces fronterizos. Por su parte, Estados Unidos ha obviado que los países de América del Norte tienen diferencias culturales, políticas e ideológicas, que suponen la necesidad de consensuar sus políticas nacionales considerando precisamente esas diferencias y las prioridades de sus vecinos.

Referente a Estados Unidos es sabido que a raíz de los atentados del 11-S se produjo una reforma total del sistema de seguridad nacional para combatir el flagelo del terrorismo. Como resultado de ello se plantearon dos ejes doctrinarios: 1) la *Seguridad de la Patria (Homland Security)* que tiene como prioridad la defensa del territorio y la población estadounidenses e implica un reordenamiento burocrático (por ejemplo, la creación del Departamento de Seguridad de la Patria, DHS en inglés); y 2) la *acción anticipada preventiva (Preemptive Action)*²¹² que está dirigida a acciones de política exterior: diplomáticas, militares, de inteligencia, etc. En otras palabras, dirían algunos especialistas: se vincula a la protección de todos los países del mundo mediante actividades iniciadas en el Consejo de Seguridad de la ONU.

Para la mayoría de los países estos dos ejes no tienen una gran diferencia, sin embargo para nuestro país es de vital importancia diferenciarlos porque las divergencias que se generan por la actuación internacional de Estados Unidos no necesariamente afectan los acuerdos bilaterales para proteger el perímetro norteamericano. En este sentido, es importante destacar que la participación de México y Canadá para la Seguridad de la Patria es de suma importancia, a manera de ejemplo encontramos la firma de los Acuerdos de *Fronteras Inteligentes* entre Canadá-Estados Unidos en diciembre de 2001 que constan de 30 puntos, y entre México-Estados Unidos en marzo

²¹¹ Cfr., Benítez, Manaut Raúl, "México-Estados Unidos: Consensos y Tensiones de una Difícil e Inevitable Relación de Seguridad", *Op. Cit.*, p. 102.

²¹² Para mayores detalles véase el punto 3.1 La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en el Tercer capítulo de esta tesis.

de 2002 que contemplan 22 puntos. Estos acuerdos sellaron la cooperación contra el terrorismo y han hecho que la colaboración de los sistemas de seguridad nacional de México y Canadá apoyen la seguridad nacional de Estados Unidos. En lo que respecta a la *acción anticipada preventiva* tanto Canadá como México no coinciden con ésta, pues en los debates en el seno del Consejo de Seguridad no apoyaron la posición estadounidense para la invasión de Irak, lo cual no implicó que a nivel bilateral las relaciones entre éstos y el hegemón se debilitaran al grado de romper con lo que por años han logrado.

Por otra parte algunos especialistas consideran que la reacción de Estados Unidos ante los atentados del 11-S fue excluyente, lo que ha generado un ambiente poco propicio para distinguir las verdaderas amenazas de otros temas que a propósito se han imbricado con la agenda de seguridad. En este sentido, George Soros argumenta que buena parte de los problemas que hoy se enfrentan en el escenario internacional no responden tanto a la amenaza terrorista como a la reacción del gobierno de Bush a los mismos. Sostiene que los republicanos utilizaron dicho flagelo como coartada para desplegar una política exterior previamente diseñada por quienes él llama los “neoconservadores”. Además que Bush con sus desplantes y estrategias a minado el apoyo de muchos países aliados que se sienten excluidos o incomprendidos por su política de seguridad.

Los presagios de muchos observadores no se hicieron esperar tras escuchar los primeros discursos de Bush post 11-S –que se mencionaban desde la era Clinton–, los cuales sostuvieron que Estados Unidos optaría por una política unilateral al adoptar un paradigma que, como bien lo definió el ex canciller Luis Ernesto Derbez, consiste en obtener seguridad “frente a todos y pese a todos”. Esto ha tenido consecuencias palpables en países tan dispersos como Francia e Indonesia cuya desconfianza hacia el hegemón ha venido creciendo fuertemente. Es así que Estados Unidos, lejos de involucrar positivamente a sus aliados en el diseño de la estrategia de seguridad, optó por una reacción abiertamente soberanista y excluyente. En este aspecto, es importante subrayar que ni siquiera en el diseño de las fronteras inteligentes eligió seguir un enfoque que incluyera a México y Canadá de manera conjunta para reforzar la idea de un espacio norteamericano compartido, más bien optó negociar por separado el tema con cada uno de los países. Dicha reacción dejó en último lugar de sus prioridades los asuntos con México, temas trascendentales de la agenda (migración, por ejemplo) vinculados con la profundización de la relación bilateral y la construcción de un espacio norteamericano se

diluyeron en el 2001. Además la respuesta pública de algunos sectores estadounidenses hacia México se ha encargado de descalificar a los emigrantes poniéndolos como un peligro para la identidad y seguridad nacional.

El recelo de ciertos sectores estadounidenses hacia los mexicanos considerándolos peligroso es obsoleto, pues para la mayoría de la sociedad mexicana, los centros comerciales y el entretenimiento estadounidenses son las aspiraciones más claras de las clases medias que sueñan con jugarse algunos dólares en las Vegas o ir de compras a los centros comerciales más populares estadounidenses; Estados Unidos es también la Meca de millones de desposeídos que a pesar de las diferencias culturales, los potenciales abusos y los riesgos personales aspiran encontrar el sueño americano para mejorar su nivel de vida.²¹³ En esto último cabe recalcar que los emigrantes van a EEUU porque aspiran un “mejor nivel de vida”, más no porque busquen bombardear y atacar a la sociedad estadounidense.

Por otra parte, el gobierno estadounidense pensó que con la transición política en México en el año 2000 el nacionalismo y la política exterior *principista* habían sido superados, lo que daría la pauta a una visión pragmática hacia la globalización. Sin embargo, en Estados Unidos no captaron que el Congreso mexicano también es profundamente nacionalista y que no iba a ceder fácilmente en el cambio de su política exterior. Esto se evidenció después del 11 de septiembre, ya que la relación se tensó de forma inercial; aun cuando México ha cooperado de manera significativa, mediante la firma de los llamados “Acuerdos de Fronteras Inteligentes”.²¹⁴

En general, la relación entre ambos países es como bien lo señalan algunos especialistas de “amor y odio”, en el que uno desconfía por las aspiraciones del otro, pero ello no deja de lado factores determinantes de vinculación como la vecindada, el comercio, los valores democráticos, la cultura, las amenazas, etc. Por lo que les guste o no, se ven voluntariamente obligados a cooperar. Y ya que hablamos de cooperación a continuación se puntualizan los temas que generan cooperación y conflicto en la relación México-Estados Unidos.

²¹³ Cfr., Curzio, Leonardo, “La seguridad México-Estados Unidos. Una oportunidad para coincidir”, *Cuadernos de América del Norte*, CISAN, UNAM, México, No. 8, 2006, pp. 10 y 11.

²¹⁴ Cfr., Benítez, Manaut Raúl, “México-Estados Unidos: Consensos y Tensiones de una Difícil e Inevitable Relación de Seguridad”, *Op. Cit.*, p. 104.

4.5.1. Cooperación

-Militar:

- El periodo de la Segunda Guerra Mundial es el mejor momento de las relaciones militares entre los dos países. Recuérdese la participación del Escuadrón 201, por ejemplo.
- En los años noventa, se estrechó una relación sin precedentes en cuanto a programas de cooperación militar entre ambos países. Ello debido a que para Estados Unidos el TLCAN no sólo significaba un acuerdo eminentemente comercial, sino también un acuerdo que se tenía que complementar en el aspecto de la seguridad, por lo que los encuentros entre las Fuerzas Armadas de ambos países fueron de “alto nivel”. Como resultado de ello encontramos: 1) las frecuentes visitas de embarcaciones militares estadounidenses a puertos mexicanos –por ejemplo, en 1991 hubo 9 visitas, mientras que en 1992, 46–; 2) el aumento de actividades conjuntas de las armadas con la guardia costera de Estados Unidos, como las operaciones de búsqueda y salvamento de tripulaciones y persecución “en caliente” de embarcaciones sospechosas de narcotráfico.
- La firma de acuerdos sin precedentes en la guerra contra el narcotráfico, de ámbito militar, en las visitas del secretario de Defensa de los Estados Unidos, William Perry, a México en octubre de 1995, y la del secretario de Defensa Nacional, general Enrique Cervantes a Washington, en abril de 1996. En estas visitas se acordó la donación de 73 helicópteros HUEY IH-1H, que después causarían problemas con la opinión pública mexicana, por lo que se regresarían 52 de ellos en 1999, quedando sólo 21 en plena capacidad operativa.
- México después de Colombia, ocupó el segundo lugar en los programas de asistencia antinarcóticos. En este sentido, la guerra contra los grandes cárteles del narcotráfico registra avances considerables pues la colaboración entre las fuerzas armadas de ambos países es muy intensa. Sin embargo, como se menciona más adelante, este es uno de los problemas que también genera conflictos en la relación México-Estados Unidos.

- El entrenamiento de más de 3,000 oficiales mexicanos, que integrarían los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES).²¹⁵
- El entrenamiento de aproximadamente 90 oficiales del ejército en inteligencia, proporcionado por la Central Intelligence Agency (CIA).
- En el año 2004 México autorizó la instalación de cinco radares denominados *Wide Area Augmentation Systems* (WAAS), dos en operaciones desde agosto de 2007 en la Ciudad de México y Mérida, un tercero en Puerto Vallarta instalado en octubre del mismo año, y dos más, en Tapachula Chiapas y La Paz, Baja California, previstos para entrar en funcionamiento a mediados de 2008, según información proporcionada por la Federal Aviation Administration (FAA).²¹⁶
- Como consecuencia de este acercamiento militar binacional, en los años noventa México fue de los países que más cooperación militar recibió de los Estados Unidos en Latinoamérica, tendencia que se fortaleció durante el gobierno de Vicente Fox, agregando una intensa cooperación en la guerra contra el terrorismo, el narcotráfico y en el entrenamiento de los GAFES. Sólo en 2001 los Estados Unidos entrenaron a 1,363 militares. Después de los atentados del 9/11, la tendencia a la cooperación militar se ha dirigido a que Estados Unidos colabore con la modernización del equipo de la Armada y la Fuerza Aérea, así como respaldando la posibilidad de que México participe en misiones internacionales militares.²¹⁷

²¹⁵ En 1996 inició un ambicioso programa de entrenamiento de Estados Unidos hacia las FFAA y los cuerpos policíacos mexicanos responsables de la guerra al narcotráfico. Entre los resultados de esta cooperación, destaca el apoyo para el ejército, la armada y la fuerza aérea, basada en las fuerzas especiales denominadas GAFES. El desarrollo de los GAFES, después de la aparición del conflicto Zapatista, es una prioridad en todas las zonas militares y navales del país. Benítez, Manaut Raúl, "La seguridad de México después del 11 de septiembre", *Op. Cit.*, p. 130.

²¹⁶ De acuerdo con el artículo revisado, la FAA se rehusó a comentar "más allá" de lo que se sabe y se pactó con México y Canadá en relación con este asunto y minimizó la instalación de cinco WAAS en México, cuatro en Canadá y el mismo número en Alaska. Se limitó a mencionar que se trata de un programa piloto que intenta entrenar e involucrar a mexicanos y canadienses en técnicas operacionales y mantenimiento del equipo de navegación aéreo de Estados Unidos, como parte de un futuro plan continental de Navegación Global de los sistemas Satelitales. Pero el pasado 9 de agosto de 2007, Jerome R. Corsi, uno de los principales líderes de opinión de la ultraderecha de Estados Unidos y férreo opositor a la ASPAN, denunció que Estados Unidos construyó esos nueve sistemas de navegación para México y Canadá bajo el controvertido proyecto integracionistas (ASPAN), a fin de acelerar la "integración total" norteamericana, que según lo planeado debe ser una realidad a más tardar en 2020. Becerra, Acosta, Jeannette, "Comando Norte en secreto Integración militar con EU y Canadá", *Milenio*, México, No 520, septiembre 24 de 2007, p. 6.

²¹⁷ Un reporte de los Departamentos de Estado y Defensa, de inicios de 1999, señala que la cooperación con México se concentra en el entrenamiento de personal para actividades de inteligencia, operaciones psicológicas y mecánica de aviones y helicópteros. Muchos de estos cursos se realizan en México, por personal estadounidense de habla hispana. Por ejemplo, se menciona que siete equipos de entrenamiento

-Post 9/11:

- Desde el 11 de septiembre de 2001, el gobierno mexicano ha aplicado una serie de medidas de seguridad para que Estados Unidos tenga una frontera sur segura, principalmente ante la posibilidad de que un comando terrorista pudiera ingresar a través de México. Como ejemplo de ello tenemos: 1) la ejecución del plan militar para la protección de las plataformas petroleras de la Sonda de Campeche por la Armada de México; 2) la protección de las instalaciones estratégicas mexicanas, con prioridad en la frontera; 3) colaboración inmediata intercambiando la información de tránsito aéreo, protegiendo la frontera, y respondiendo a los requerimientos de control de tránsito de personas y bienes, asimismo, sobre información relacionada con el tránsito de extranjeros a nivel migratorio y de inteligencia; 4) cooperación estrecha con las agencias de imposición de la ley de Estados Unidos (FBI, DEA, CIA, etc.), por ejemplo, uno de los programas de cooperación que se implementaron casi inmediatamente son los programas de entrenamiento de personal de seguridad de aeropuertos y fronteras en México por el FBI, las mismas medidas se implementaron de manera simultánea entre México y Guatemala, por considerarse la parte más vulnerable de las fronteras mexicanas, y por lo tanto ayudar a que por la frontera sur de México no ingresara alguna célula terrorista; 5) la cooperación durante la “crisis del Ántrax” entre septiembre y diciembre de 2001, se temía un atentado en las instalaciones del gobierno de Estados Unidos (embajadas y consulados), hacia ciudadanos y empresas de ese país en territorio mexicano; 6) en el ámbito multilateral como la ONU, entre

móvil fueron impartidos en 1998 y 1999. Tales cursos se destinaron a los GAFE del ejército y a las “fuerzas de interdicción” de la armada. Los reportes sobre la cooperación militar señalan que a “nivel táctico” hay una excelente cooperación, sobre todo en la frontera, tanto para interdicción naval como terrestre. Otro informe de 1999 menciona que además de la ayuda militar, se proporciona asistencia para el combate a las drogas a la oficina del procurador, el Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República (PGR-Inacipe), el CENDRO a la oficina del fiscal especial para Delitos contra la Salud y la PJF. También se proporciona asistencia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el control del lavado de dinero. Este aspecto es muy importante en la guerra al terrorismo. Un elemento que destaca en los reportes e informes de los Estados Unidos sobre la cooperación militar a México es la imposición de las restricciones de la asistencia a México, impuesta por muchos congresistas “antimexicanos”, para que la ayuda se destine al combate de las drogas. Pues se teme la desviación de los recursos (por ejemplo, no se desea que se emplee en Chiapas), y también se muestra preocupación por la corrupción. Sin embargo, durante el gobierno de Fox, mejoró la percepción del Congreso, y se suspendió definitivamente la certificación en la guerra contra las drogas en septiembre de 2002. *Cfr.*, Benítez, Manaut Raúl, “México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares a inicios del siglo XXI”, *Op. Cit.*, pp. 343 y 344.

septiembre y diciembre de 2001, México respaldó diplomáticamente el esfuerzo multinacional encabezado por Estados Unidos contra Afganistán, reconociendo el derecho de “legítima defensa” de su vecino del norte.²¹⁸

- México ha cooperado de manera irrestricta con el perímetro de seguridad de Norteamérica. Las reuniones entre el secretario de Gobernación, Santiago Creel y el secretario de Seguridad Interna, Tom Ridge, no se hicieron esperar y en su momento fueron frecuentes. Además, México reforzó sus controles fronterizos especialmente en el caso de las llamadas nacionalidades restringidas (es decir, las procedentes de Oriente Medio) y aceptando el concepto de fronteras inteligentes. Asimismo, ha hecho suyos todos los controles impuestos a la aviación civil por la autoridad estadounidense. Como parte de esta cooperación el gobierno federal y el gobierno de Sonora han realizado simulacros de un ataque terrorista, como el llevado a cabo en noviembre de 2003 en la frontera Sonora-Arizona. Del igual forma, durante los meses de marzo y abril del mismo año con la operación “Centinela” se reforzó militarmente la frontera Norte.
- En términos de desastres naturales, México tras la destrucción del huracán Katrina a finales de agosto del año 2005, de forma inédita, colaboró con su vecino enviando sus efectivos del ejército y la armada para ayudar a la población afectada.

4.5.2. Conflictos

- Un punto nodal de discrepancias entre ambos países es en el *ámbito multilateral*, especialmente, en el tratamiento del caso de Irak en el 2003. A pesar de las presiones explícitas o implícitas, durante su estancia en el Consejo de Seguridad (2001-2003) México adoptó una posición apegada al derecho internacional y de respaldo al trabajo de inspección encabezado por Hans Blix –para México, las pruebas de posesión de armas de destrucción masiva por parte de Irak no eran suficientes por lo que no se podía avalar por la ONU una acción militar–. Esta postura lo llevó a fricciones con Estados Unidos, sin poner en riesgo la

²¹⁸ Cfr., Benítez, Manaut Raúl, “México-Estados Unidos: Consensos y Tensiones de una Difícil e Inevitable Relación de Seguridad”, *Op. Cit.*, p. 104.

cooperación bilateral, que es la que finalmente importa tanto a México como a Estados Unidos.²¹⁹

- Otros elementos de fricción fueron las posiciones en el seno de la OEA de cara a la celebración de la CES, donde México respaldó la concepción de seguridad “amplia y multidimensional” de la Seguridad Colectiva, mientras que Estados Unidos se inclinó hacia una concepción más limitada, otorgándole prioridad a la guerra contra el terrorismo. También México se pronunció en contra de la operatividad de la JID, la cual es de suma importancia para el hegemón. Asimismo, el retiro de México del TIAR, que para algunos especialistas dicha acción no venía al caso, pues ni en la época de López Portillo que el nacionalismo y el anti-americanismo era a ultranza se tomó una medida así, lo que generó que en algunos sectores del gobierno estadounidense aumentara la desconfianza respecto a la solidez de la postura mexicana en materia de Seguridad Colectiva. Por otra parte, el intento de México por contribuir en la edificación de un nuevo sistema interamericano de seguridad, medidas de confianza y defensa no ha logrado avances.
- Uno de los elementos que deterioran de forma casi permanente la relación es el aumento de la *inseguridad en la frontera*, por la ocupación de “plazas” por los cárteles del narcotráfico en las ciudades fronterizas. El temor de Estados Unidos es que este fenómeno traspase la frontera y comience a reproducirse en su territorio. La percepción de Estados Unidos, y lamentablemente no está lejos de la realidad, es que este fenómeno crece sin control por la corrupción de las instituciones mexicanas de impartición de justicia, policíacas y militares. En otras palabras, por la incapacidad para combatir el narcotráfico con éxito en México, siendo una grave amenaza a la seguridad nacional al Sur del Río Bravo, lo que es también una “amenaza binacional compartida”.²²⁰ En este sentido, como bien mencionábamos en el rubro de cooperación, si bien ha habido avances en el combate al narcotráfico en la cooperación de ambos países, en este punto se vislumbra que el mismo tema genera conflicto por la incapacidad institucional y gubernamental mexicana para el

²¹⁹ Si Fox hubiera apoyado la guerra contra Irak hubiera tenido un muy alto costo político en la política interna. Por lo que se dio prioridad a las elecciones intermedias y a la política exterior tradicional.

²²⁰ *Cfr.*, Benítez, Manaut Raúl, “México-Estados Unidos: Consensos y Tensiones de una Difícil e Inevitable Relación de Seguridad”, *Op. Cit.*, p. 109.

combate efectivo al narcotráfico y la incapacidad del gobierno de Estados Unidos para reducir el consumo.²²¹

- Los malos entendidos y desaciertos en el manejo de la propuesta de un acuerdo migratorio por parte de la administración Fox dañaron la credibilidad del gobierno ante la opinión pública. Fox se equivocó al suponer que una espléndida relación personal entre él y Bush bastaba para concretar el anhelado acuerdo migratorio. La realidad demostró lo contrario. Estados Unidos se encuentra ante la situación innegable de convivir con millones de personas que han violado, por razones económicas, sus leyes migratorias. Ignorar el tema o intentar abordarlo de forma unilateral, sin reconocer el componente económico, provoca que se mengüe la percepción de seguridad, pues Estados Unidos se muestra incapaz de controlar la problemática dentro de los cauces del derecho y lo único que ha planteado es la construcción de un *muro* para erradicar el fenómeno migratorio.²²² México ha demostrado ser un aliado leal en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Es un hecho que nuestro país no figura dentro del mapa de los fundamentalismos que alientan el terrorismo. Sin embargo esto no ha sido, a juicio mexicano, adecuadamente considerado, pues algunos sectores del gobierno estadounidense califican a los emigrantes mexicanos como potencialmente peligrosos. Así, la desconfianza se ha venido intensificado en varios rubros de la relación bilateral, lo que genera un retroceso en dicha relación.
- Otro aspecto que está causando tensión es la *pena de muerte*. Debido a que en México no se aplica la pena capital y se reclama que a gran cantidad de mexicanos condenados se les revisen las penas. También la suscripción de los compromisos de la Corte Penal Internacional.

²²¹ A pesar de los errores en el tratamiento del problema fronterizo, los dos países se han adaptado de manera práctica a los esquemas de seguridad norteamericanos. El propio Tom Ridge, ex secretario de Seguridad de Estados Unidos, lo planteaba en un artículo publicado a raíz de su visita a México en el 2004: "ambos países tienen una patria que proteger, un ataque a uno afecta directamente la seguridad y la economía del otro". Es así que la misión es garantizar las libertades y la protección de sus respectivos ciudadanos ante terroristas y otros infractores que se aprovechan de la gente inocente. Ambos países comparten una clara visión de la prosperidad y la seguridad, de la democracia y los mercados abiertos; México es un socio fuerte en la guerra contra el terrorismo. Sin embargo las disidencias comienzan cuando se empiezan a plantear los métodos para erradicar los problemas en común, pues para el gobierno estadounidense todo es potencialmente un riesgo y por lo tanto es objeto de atención prioritaria. Lo que vienen a afectar directamente el intercambio comercial. *Cfr.*, Curzio, Leonardo, "La seguridad México-Estados Unidos. Una oportunidad para coincidir", *Op. Cit.*, p.14.

²²² *Cfr.*, *Ídem.*, p. 18.

- Analistas consideran un problema de “seguridad nacional” para los dos países, el manejo de las *cuencas acuíferas en la frontera*. La razón de este conflicto es el calentamiento global, que ha provocado grandes sequías desde inicios de los años noventa, bajando el nivel de agua disponible en los ríos mexicanos, lo que impide a México pagar la “cuota” de agua para los agricultores de Texas, según lo estipulado en el acuerdo bilateral firmado en 1944.²²³

Por lo anterior se puede decir que la relación México-Estados Unidos es una relación de altibajos pues hay momentos en que la cooperación es estrecha, en otros el conflicto los distancia. Es una relación multitemática y compleja, pues casi todos los temas de la agenda de uno tienen efectos en la del otro. Los dos países son intensamente nacionalistas y ambos se perciben con desconfianza. México ve a su vecino como una potencia que lo pretende dominar, por lo que se escuda en una posición anti-imperial. Por su parte, Estados Unidos percibe a México como un país incapaz de superar problemas tan importantes como la pobreza, la corrupción, el desempleo y la migración. Es evidente que las asimetrías entre ambos vecinos son inmensas, pero no sucede igual con los desafíos que plantea el siglo XXI, por lo que se debe ver más por los intereses en común, tratar de coincidir en los medios para sus respectivos objetivos y socavar la desconfianza mutua con acciones concretas.

4.5.3. Debates y desafíos de las fronteras mexicanas y los Acuerdos de Fronteras Inteligentes

En esta sección se analizan los debates y desafíos que enfrenta tanto la frontera norte como la frontera sur con el fin de mostrar un panorama general de la situación de ambas fronteras; se revisan los Acuerdos de Fronteras Inteligentes como una de las recientes medidas de cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos.

Con el fin de la Guerra Fría se redefinió la concepción estratégica del gobierno estadounidense sobre la frontera, la cual no sólo es vista como una línea que divide distintos territorios, sobre los que Estados soberanos ejercen una jurisdicción, sino como un nicho estratégico de seguridad nacional. Con el proceso de la globalización se ha llevado a la redefinición de las fronteras, incluso a su transformación en el sentido de la

²²³ Cfr., Benítez, Manaut Raúl, “México-Estados Unidos: Consensos y Tensiones de una Difícil e Inevitable Relación de Seguridad”, *Op. Cit.*, p. 106.

tecnologización que se ha implementado en éstas. Asimismo se plantea que las fronteras se asocian con la ausencia o dilución de las mismas y con ello se quiere proyectar la idea de la interdependencia entre regiones y países. Sin embargo, la realidad contradice el discurso porque hoy más que nunca las fronteras están más delimitadas que antes, esto se evidencia: en el ámbito del comercio, las barreras proteccionistas implementadas por los países desarrollados; las fronteras políticas también se han hecho patentes, por ejemplo en la frontera norte el gobierno estadounidense ha redoblado la vigilancia para evitar el paso de emigrantes mexicanos, centroamericanos, presuntos terroristas o criminales, como prueba de ello se tiene planeado la construcción de un *muro* en la frontera con México.

México enfrenta grandes desafíos en materia de seguridad y administración fronteriza. Baste decir que tiene más de 5 mil kilómetros de fronteras terrestres, más 10 mil kilómetros de fronteras marítimas y un espacio aéreo de 2 millones de kilómetros cuadrados. Además diariamente atraviesan sus fronteras por lo menos un millón de personas, cerca de mil millones de mercancías, cientos de aeronaves y transportes marítimos. Por su naturaleza jurídica, los cruces fronterizos pueden ser legales o ilegales. En México, entre los movimientos ilegales se cuentan los cruces por la frontera sur de emigrantes indocumentados que pretenden llegar a Estados Unidos; el tránsito de delincuentes, desde traficantes de personas hasta narcotraficantes, que en general también van a Estados Unidos; el cruce de mercancías ilícitas drogas, armas, especies protegidas y contrabando. Por su naturaleza, las fronteras son responsabilidad de más de un Estado. Esto implica que su vigilancia y administración no se puede hacer individualmente, menos aun en el contexto global en el que vivimos. Ya que la efectividad de los sistemas exige mayor cooperación. A pesar de que en los últimos años ha habido un mayor acercamiento y diálogo con las autoridades estadounidenses, éstas definen unilateralmente sus políticas fronterizas y, sólo en algunos casos, una vez definidas dichas políticas, contactan a sus contrapartes mexicanas para coordinar los aspectos operativos. Del lado mexicano las políticas de frontera han sido tradicionalmente muy generales y también se basaban en acciones unilaterales.²²⁴

²²⁴ Cfr., Herrera-Lasso, M. Luis, "México y a administración de sus fronteras: una mirada al futuro", en: Fernández de Castro, Rafael y Ruiz S. Erika (coords.), *La agenda de México 2006-2012*, Ariel, México, 2006., p.123.

Por otra parte, *la migración* se ha convertido en el talón de Aquiles de la administración de la frontera y en la gran paradoja de la agenda bilateral de seguridad. Para México, es un tema de fondo por los millones de mexicanos que cruzan ilegalmente y residen como indocumentados en Estados Unidos. Para Estados Unidos, representa la ineficacia de sus esquemas de seguridad, a pesar de los más de 10 mil agentes instalados en la frontera y la incorporación de la más alta tecnología para evitar los cruces de indocumentados, se estima que anualmente alrededor de 400 mil mexicanos logran cruzar la frontera sin papeles. Por otro lado, se encuentran los más de 400 mexicanos que mueren en el intento del sueño americano. Es así que mientras no cambie la legislación migratoria estadounidense o se logre un entendimiento con México, que también tiene que hacer su parte, para el flujo seguro, legal y ordenado de los emigrantes, no se resolverá el problema.²²⁵

Como resultado de lo anterior Estados Unidos ha planteado la construcción de un *muro* en la frontera con México, para así frenar el fenómeno migratorio. Algunos especialistas se preguntan qué tipo de muro construirá teniendo una delimitación de 3,200 kilómetros con México, de los cuales más de 2,000 están totalmente fuera de control y son inaccesibles, dada la zona desértica en que se encuentran. En el 2005, la Patrulla Fronteriza estadounidense detuvo aproximadamente 1.2 millones de personas que intentaron cruzar al norte y se calcula que a pesar de ello ingresaron a Estados Unidos más de 500,000 inmigrantes. Por tal motivo, la iniciativa de la construcción del muro fue aprobada por el

²²⁵ Muchos estudios muestran que los inmigrantes proveen un beneficio económico para Estados Unidos, por ejemplo con la contribución de sus impuestos, en la renovación de la vida cívica americana con la aportación de nuevas ideas y prácticas, de hecho, las diferentes olas migratorias han incidido durante toda la historia de los Estados Unidos. Por otra parte, es menester mencionar que el actual sistema migratorio estadounidense en gran parte aun se basa en la ley de 1965 que favorece la reunificación familiar pero no crea los mecanismos para que la gente de México y de otro país latinoamericano vaya a Estados Unidos a trabajar. En este sentido, sería razonable proveer de suficientes visas para los trabajadores. Si el número de visas fuera suficiente, impulsaría la migración legal y permitiría cumplir las medidas o bien leyes estadounidenses. Estas visas también permitirían a los migrantes, quienes trabajan duramente ajustar su estatus para eventualmente convertirse en residentes permanentes. Por su parte los estadounidenses podrían continuar orgullosos de su tradición de ser una nación que recibe aquellos quienes buscan contribuir en el desarrollo del país, más que generar una subclase de trabajadores como sucede en Europa. Por su parte, en México, la migración es vista como un medio expulsor de mano de obra económicamente activa que ve en el exterior las oportunidades que no hay en el país. Las remesas anuales están alrededor de los 26 millones de dólares más del 2 por ciento del PIB mexicano, lo que ayuda a que familias que se encuentran en extrema pobreza emerjan de ese nivel de vida. Este flujo económico (las remesas) está sustituyendo la baja productividad y la innovación en muchos sectores y empresas del país. Ante esta realidad muchos políticos mexicanos han tenido una lenta respuesta hacia los efectos negativos de la migración y prefieren considerarla como proveedora de beneficios para el país, como una válvula de escape para el desempleo, más que como un freno al crecimiento económico. *Cfr.* Selee, Andrew, "Rediscovering our Partnership with Mexico", *Op. Cit.*, pp. 2 y 3.

Senado con 80 votos a favor y 19 en contra. El proyecto original prevé un costo de 6,000 millones de dólares, no obstante sólo se autorizaron 1,200 millones de dólares. Ante esta realidad nos preguntamos: ¿será un muro de cemento, de acero o un “tecnomuro”, aprovechando las tecnologías de vanguardia?, ¿realmente se resolverá el complejo fenómeno migratorio?, y ¿qué significa realmente este muro? Significa: la falta de diálogo entre ambos vecinos y construir un discurso que satisfaga las demandas de los sectores y grupos de presión estadounidenses por las dificultades de la guerra contra Irak.²²⁶ Al respecto en México, la oposición al muro no se hizo esperar, por lo que se le ha visto como una medida que más que estrechar lazos entre ambos vecinos los separa y aumenta la preocupación por la seguridad de los indocumentados. Sin embargo, para Estados Unidos el tema del muro es un asunto de política interna, ya que será construido en su territorio, por lo que México debe mantenerse al margen y no opinar.

Por otra parte, la *frontera sur* de México está ubicada en la parte sur-sureste de la república mexicana, tiene una superficie de 237,000 km² que representa el 12% del territorio nacional y comprende los estados de Tabasco, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. Esta frontera tiene un significado marcadamente distinto en relación a la frontera norte, pues la geografía, la economía y la demografía son diametralmente opuestas. La formación de ambas fronteras tiene historias diferentes: por un lado, la frontera norte fue producto de una confrontación armada donde México perdió más de la mitad de su territorio. Mientras que en la frontera sur la situación fue distinta, por ello el trato es diferente, ya que no es lo mismo lidiar con Estados Unidos que con Centroamérica, aunque haya un punto en común: la migración. La frontera sur es un espacio de convergencias multinacionales que relaciona al país con Centroamérica y el Caribe, siendo el resultado de la formación de los Estados nacionales en el contexto de la descolonización del continente y sus partes insulares.

²²⁶ Tras el visto bueno del Senado, el muro se convirtió en el único tema de la reforma migratoria que cuenta con aprobación parlamentaria luego de casi un año de debate. En otras palabras, se aprobó solo el capítulo de “control físico” de la frontera, mientras que quedó pendiente la modalidad de regularización de los inmigrantes ilegales. El 25 de octubre de 2006, George W. Bush afirmó que la ley “hará las fronteras más seguras” y aseguró que su gobierno tiene la “obligación de proteger” la línea divisoria con México. Además, reiteró su pedido al Congreso para que apruebe un programa de permisos temporales de trabajo, iniciativa que ha sido rechazada por México y otros países de América Latina. Todo esto dejó claro: la dificultad para transformar la legislación estadounidense, pues el debate sobre *trabajadores huéspedes* quedó pendiente. Benítez, Manaut Raúl, “México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación”, Nueva Sociedad, Buenos Aires, Argentina, No. 206, noviembre-diciembre de 2006, p.152, en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3400_1.pdf

Durante mucho tiempo el sur mexicano permaneció como tierra incógnita para el resto del país hasta que se descubrió el petróleo²²⁷; los recursos naturales y turísticos de la zona; se suscitó la crisis centroamericana –México tuvo una activa participación diplomática para evitar mayores estragos bélicos en la región–; la inestabilidad en el área que no ha sido superada; la migración; el crimen organizado etc. Todo ello ha incidido para el que el país mire esa región por tanto tiempo olvidada.

Durante la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI, la frontera sur se ha caracterizado por la continuidad de sus problemas estructurales y por un sinnúmero de acontecimientos que han cobrado importancia política nacional e internacional. Entre los primeros destacan la ausencia de una base económica industrial y agroindustrial competitiva, el incremento de la pobreza, la violencia y la debilidad de los actores de la modernización; entre los segundos, los problemas económicos e impactos sociales derivados de las estrategias de integración regional económica y comercial, la emergencia de la guerrilla en Chiapas y el incremento de los problemas derivados de la migración y el narcotráfico. Por tal motivo esta frontera no ha sido ajena a los cambios propiciados por la globalización ni por las políticas de seguridad estadounidenses. Aunque con menos fuerza que en la frontera norte, en los últimos años el gobierno mexicano –más aún por los atentados del 9/11– ha tenido mayor presencia en ésta a través del control de los espacios fronterizos para contener el flujo de emigrantes, drogas y armas, asimismo para vigilar y evitar posibles brotes de movimientos sociales o políticos que pongan en entredicho la soberanía y la estabilidad de los estados fronterizos.²²⁸

²²⁷ La fiebre por el oro negro surgió en 1978 cuando PEMEX comenzó a realizar trabajos de exploración. Es así que la suma de la producción de Campeche, Tabasco, y Chiapas representó, para esa fecha, casi la totalidad de la producción petrolera del país, pues en lo que se refiere a petróleo crudo las reservas totales de los tres estados sumaron 24,873 millones de barriles, equivalentes a 65% de las reservas del país. Villafuerte, Solís Daniel y García A. María del Carmen, “Estado, economía y política en la frontera sur de México” en: Azis, Nassif Alberto y Alonso S. Jorge (coords.) *Globalización, poderes y seguridad nacional*, Tomo I, Porrúa, México, 2005, p. 358.

²²⁸ Sumado a los intereses que tiene el capital nacional y transnacional sobre las riquezas que poseen los estados de la frontera sur, emergen otros fenómenos que redefinen las relaciones del Estado mexicano con el gobierno estadounidense y los países centroamericanos, con impactos sustantivos para la sociedad de las entidades federativas sureñas. En particular, debe señalarse el fuerte incremento de los flujos migratorios y el tráfico de drogas. Chiapas se ha convertido en los últimos años en una ruta importante de estupefacientes y por ello el gobierno de Vicente Fox, a través de la PGR, estableció el operativo denominado *Guardián de la Frontera sur*. En materia de control de emigrantes centroamericanos, el gobierno federal implementó el programa denominado *Plan Sur*, dado a conocer por Santiago Creel, ex secretario de Gobernación, en Estados Unidos en una entrevista realizada por el diario *The Washington Post* a mediados del 2002. En los hechos los funcionarios de migración niegan la vigencia del programa, indicando que ya cumplió con su cometido. Sin embargo, la información sobre el número de detenidos en Chiapas y otros estados de la

Para el gobierno mexicano, la salida a la crisis económica y social de los estados sureños no es a través de un compromiso de Estado en términos de una estrategia de inversión en materia económica y social que permita reducir las asimetrías regionales para estar en condiciones de competir en los mercados globales. La apuesta es una política de apertura económica que atraiga inversión a una región energética y turísticamente atractiva, pero con profundos rezagos estructurales. Así, para el gobierno de Fox la apuesta fue, al igual que sus dos predecesores, la inserción de las economías regionales a las estrategias diseñadas por el coloso del norte y el endurecimiento de las políticas nacionales en materia de narcotráfico y migración.²²⁹

La importancia de la frontera sur en el contexto del proceso de globalización y del reposicionamiento de los Estados Unidos en América Latina radica en que el sur se redescubre como la verdadera frontera sur de los Estados Unidos, donde surgen todos los males que pueden llegar a contaminar la frontera norte: migración, narcotráfico y terrorismo. Asimismo, el interés de Washington sobre el sur de México y Centroamérica es por sus recursos naturales estratégicos que poseen en abundancia (hidrocarburos, agua, biodiversidad), además de su posición geográfica que es un nexo fundamental entre Norteamérica y Sudamérica en el marco del proyecto ALCA.²³⁰ Es así que el papel de México, en este contexto, es servir de puente para alcanzar los propósitos de los Estados Unidos.

Con base en lo planteado se puede decir que los temas importantes de las fronteras son: seguridad, migración, comercio y desarrollo. Por ello la política fronteriza tiene como objetivos: la preservación de la seguridad, el impulso al desarrollo y compatibilizar las

frontera sur indican el grado de control –nunca antes visto– que ejerce el gobierno sobre los emigrantes donde todas las policías se coordinan para evitar que éstos lleguen a la frontera norte y crucen hacia territorio estadounidense. *Cfr., Ídem.*, p. 355.

²²⁹ Como resultado de ello Fox dio a conocer en Costa Rica la iniciativa del Plan Puebla Panamá (PPP) en marzo de 2001. Sin embargo, el PPP no ha gozado de la aceptación de las organizaciones sociales mexicanas ni centroamericanas; por el contrario, desde su anuncio oficial se convirtió en la principal bandera política del EZLN. El cuestionamiento se fundamenta en que es un proyecto maquilador, contrario a los intereses de la comunidad indígena.

²³⁰ Estados Unidos se propone a través de las integraciones comerciales, cuya máxima expresión es el ALCA, el combate al narcotráfico y al terrorismo, así como la promoción de la democracia y afianzar su hegemonía. En la versión republicana de Georges W. Bush, a Estados Unidos le interesa Centroamérica en la medida en que está de por medio su seguridad: si en los ochenta fue la supuesta amenaza que representaba el avance “comunista” en la región, en los inicios de la primera década del siglo XXI representa una amenaza para su seguridad por la migración, el terrorismo y el narcotráfico. Ahora, a diferencia del pasado, ya no se plantea la intervención militar sino la democracia y el libre comercio. *Cfr., Villafuerte, Solís Daniel y García A. María del Carmen, “Estado, economía y política en la frontera sur de México”, Op. Cit.*, p. 386.

acciones de vigilancia y control. Ante este contexto queda claro que los problemas de las fronteras por su misma naturaleza deben ser compartidos y solucionados a través de la cooperación.

Sobre las *Fronteras Inteligentes*, a raíz de los atentados del 9/11 surgió un nuevo pensamiento geopolítico, cuya estrategia recayó en la protección de las fronteras²³¹, por lo que fue necesaria la búsqueda de la cooperación de Canadá y México, de lo que resultaron dos acuerdos de Fronteras Inteligentes (*Smart Border Agreements*) firmados con Canadá el 12 de diciembre de 2001 y con México el 22 de marzo de 2002. Tales Acuerdos comprenden temas sobre seguridad de la infraestructura, en el flujo de personas e intercambio de mercancías.²³²

Los Acuerdos de Fronteras Inteligentes funcionan, principalmente a través de los siguientes programas: el de Tecnología Indicadora de Situación de Visitantes e Inmigrantes a Estados Unidos (US –VISIT, por sus siglas en inglés), que implica el uso de identificadores biométricos de prerregistro de personas para agilizar su paso por carriles y vías de peatones preferenciales –este programa aplica la ley aprobada por el Congreso en mayo de 2002, la cual exige una base de datos de los visitantes a Estados Unidos–; el Programa de Comercio Libre y Seguro (*Fast and Secure Trade, FAST* por sus siglas en inglés), inaugurado en el Paso, Texas, el 4 de diciembre de 2003, consiste en la inscripción de los empresarios en la Asociación Aduana-Comercio contra el Terrorismo (C-

²³¹ La percepción de inseguridad y vulnerabilidad en Estados Unidos obligó a que se materializara un nuevo diseño institucional de seguridad a través de: 1) la creación del *Departamento de Seguridad de la Patria* (*Department of Homeland Security, DHS*) el 1 de marzo de 2003 en el cual se integraron 22 agencias, encargadas de funciones de seguridad y otras relacionadas con aduanas y el comercio para fortalecer las fronteras, proveer análisis de inteligencia y protección de infraestructura, incrementar el uso de la tecnología para combatir las armas de destrucción masiva y para crear una división integral de respuesta y recuperación; 2) la reestructuración del Departamento de Defensa el 1 de octubre de 2002, tuvo como principal cambio la conformación del Comando del Norte (Northcom), diseñado para la defensa del territorio estadounidense, abarcando territorio canadiense, mexicano y parte del Caribe. El DHS planteó la necesidad de cooperar con los gobiernos de Canadá y México. En el caso de este último, por tener una frontera de fácil acceso para los inmigrantes ilegales se inició el fortalecimiento de la seguridad en la zona. La compleja tarea del DHS se divide en cinco principales temas: 1) seguridad de transportes y fronteriza; 2) respuesta y preparación ante una emergencia; 3) ciencia y tecnología; 4) análisis de la información; 5) protección de infraestructura. Un cambio fundamental que se dio fue la cercana relación con el sector privado, que además de ser dueño de la infraestructura dentro de Estados Unidos, es también un importante actor en las economías del resto del mundo, dichos grupos empresariales están incluidos en esta relación con el DHS, desarrollando nuevas capacidades y canales para compartir información, además de consultárseles para desarrollar nuevas legislaciones en seguridad y regulaciones marítimas. Ésta es, sin duda, una de las principales razones de la implementación y avance de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes con Canadá y México. *Cfr.*, Benítez, Manaut Raúl y Rodríguez, U. Carlos, “seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN”, *Frontera Norte*, No. 35, Vol. 18, enero-junio de 2006, pp. 12 y13.

²³² Para consultar los 22 puntos, véase el Anexo VII.

TPAT), ante la Agencia de Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos (*CBP*, por sus siglas en inglés), una vez certificada la información de los empresarios, se les da una tarjeta para agilizar su paso por los carriles especiales de la frontera; y los IBET, que son equipos integrados por personal de instancias encargadas de aplicar la ley (PGR, AFI, policía de los estados fronterizos, CISEN, etc.), instalados en la frontera para el control de la misma a través del intercambio de información, tecnología y la coordinación de actividades para desarrollar una base de datos conjunta y automatizada para aumentar la información de inteligencia sobre amenazas y responder a las mismas.²³³

Por otro lado, en la frontera de Canadá, de aproximadamente 8, 892 kilómetros y con 85% de su población asentada en la zona fronteriza, se tiene una relación de 1.3 billones de comercio bilateral diariamente. Alrededor de 40,000 embarcaciones comerciales y 300,000 personas cruzan a diario la frontera entre Estados Unidos-Canadá. Es así que la relación de seguridad entre ambos países es más integral, pragmática e institucional –ello se puede observar en su acuerdo de Fronteras Inteligentes– dados los intereses en el exterior y los objetivos claros, económicos, políticos y de seguridad hacia Estados Unidos. Con los atentados del 11-S Canadá aumentó la vigilancia y control de todo su sistema de seguridad en sus fronteras, puertos y aeropuertos y aprobó la legislación contra el financiamiento del terrorismo. Fue así que para el 3 de diciembre de 2001, el procurador general de Estados Unidos, John Ashcroft y la ministra de Ciudadanía e Inmigración de Canadá, Elinor Caplan, firmaron la *Declaración conjunta de cooperación sobre seguridad fronteriza y temas de migración regional*, en la que se acordó la inclusión de personal canadiense en el Grupo Elite Antiterrorista Internacional de los Estados Unidos, e instrumentaron un memorando de entendimiento que da equipo y entrenamiento a personal de la Real Policía Montada canadiense para tener acceso al archivo de huellas digitales del FBI en tiempo real y por vía electrónica; revisar las políticas de visado de los visitantes; desplegar equipos conjuntos para la revisión de pasajeros aéreos; incrementar el número de oficiales de inmigración; desarrollar una lista de terceros países seguros y

²³³ Los IBET operan entre Estados Unidos y Canadá desde septiembre de 2002 en los cinco puntos de cruce más importantes: Detroit y Port Hurón, Michigan; Búfalo y Champlain, Nueva York; y Blaine, Washington. Con México opera en 14 puntos de la frontera: Otay Mesa-Mesa de Otay, Caléxico-Mexicali, Laredo-Nuevo Laredo, El Paso-Ciudad Juárez, Pharr-Reynosa, Brownsville-Matamoros, Nogales-Nogales, Tecate-Tecate, San Luis-San Luis, Douglas-Agua Prieta, Santa Teresa-San Jerónimo, Del Río-Villa Acuña, Eagle Pass-Piedras Negras y Río Grande City-Ciudad Camargo. *Cfr.* Benítez, Manaut Raúl y Rodríguez, U. Carlos, "seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN", *Op. Cit.*, p. 18.

aumentar los IBET.²³⁴ Estas acciones se lograron con un amplio respaldo social y la participación de actores empresariales y sindicatos.

Con base en lo anterior se puede percibir que la relación entre Canadá y Estados Unidos es estrecha en términos económicos, fronterizos, políticos, de seguridad y militares (a través del North American Aerospace Defense Command, NORAD) y de mayor confianza –a diferencia de México-Estados Unidos que es una relación de estire y afloje, máxime en términos de defensa–, ello responde a la ecuación de que la seguridad de su vecino es directamente proporcional a la suya. Lo cual no significa que pierda su independencia en la toma de decisiones hacia el exterior, pues si bien comparte amenazas, posiciones y acciones con el hegemon, en algunos aspectos como la invasión de Irak en el 2003, Canadá se mantuvo al margen.²³⁵

México también tiene una colaboración amplia con el coloso del norte, a pesar de sus recursos limitados, principalmente institucionales, la falta de una definición, proyecto y objetivos claros de seguridad nacional que respondan a su realidad, lo que incide en que sus acciones sean más reactivas que preactivas. Ello le resta margen de maniobra y confianza por parte de sus socios comerciales. No obstante, en materia de seguridad fronteriza sus acciones se concentran en: que la SEDENA garantice la seguridad en los aeropuertos y vigile la frontera; la SEMAR y la PGR colaboran con el FBI y la DEA; la Secretaría de Seguridad Pública y el Instituto Nacional de Migración vigilan las fronteras y

²³⁴ Estos cambios se consolidaron con el anuncio, el 22 de enero de 2003, de un proyecto de cinco años con una inversión de 172.5 millones de dólares canadienses, destinados a mejorar el sistema de transporte naval y fronteras marítimas. Además en materia de seguridad aérea, en marzo de 2002, el gobierno de Canadá diseñó la Autoridad de Seguridad y Transporte Aéreo Canadiense (CATSA, por sus siglas en inglés), con 2,200 millones de dólares canadienses, iniciativa que incluye policías encubiertos en vuelos hacia Canadá y mejor entrenamiento antibombas en aeropuertos. *Cfr., Ídem.*, pp. 22 y 23.

²³⁵ Pierre Elliot Trudeau, primer ministro de Canadá, aseveró en 1969 que la relación con EEUU: “Vivir junto a ustedes de alguna manera es como dormir con un elefante; sin importar cuán amigable o calmada sea la bestia, si la puedo llamar así, uno se ve afectado por cada movimiento y gruñido”. EEUU tiene asegurada la colaboración canadiense desde la Primera Guerra Mundial, como parte de una estrategia de defensa y seguridad que se fortaleció durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría con la firma del NORAD. Por ello, la confianza mutua, las relaciones intergubernamentales de vieja data y la colaboración canadiense en la guerra contra el terrorismo es intensa, centrada sobre todo en los compromisos de protección de las fronteras. “Canadá y México son dos ratones asustados, vecinos de un elefante neurótico. (...) *Están más preocupados por la reacción del elefante al terrorismo, que por el terrorismo mismo*”. Sin embargo hay diferencias. Canadá asume el terrorismo como un problema de seguridad interna, por lo cual su enfrentamiento se concibe como una responsabilidad propia y no sólo como un respaldo a su vecino. En el caso de México, en cambio, la percepción generalizada entre la población, e incluso en sectores del gobierno, es que el tema “no es asunto nuestro”, y que el apoyo a EEUU genera el riesgo de que el terrorismo convierta a México en un objetivo para ser atacado. Hay, por lo tanto, una diferencia notable entre el gobierno mexicano, que impulsa una relación de cooperación con EEUU, y la opinión pública, que rechaza esa postura y acusa a los políticos de *entreguismo*. Benítez, Manaut Raúl, “México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación”, *Op. Cit.*, p.147.

las centrales de autobuses, además de llevar un estricto control migratorio; la Comisión de Asuntos de la Frontera Norte (creación del Consejo Binacional de Planeación Fronteriza, (sic) consultar a los gobernadores fronterizos, priorizar en la seguridad y en la integridad de las personas en la frontera y promover una cultura de legalidad en la frontera); la Secretaría de Turismo (Integración de la Comisión Nacional para la Seguridad y garantía de la seguridad del turista nacional y extranjero); la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Aduanas (base de la comunicación central con las aduanas de Estados Unidos para reforzar la revisión de las personas y agilizando el tiempo de revisión de las mercancías). Es así que México podría aprovechar esta coyuntura para hacer más eficientes sus instituciones de seguridad, al interactuar con Estados Unidos y Canadá, orientando los problemas trilaterales de seguridad como catalizadores de una mayor integración e institucionalización en América del Norte.²³⁶

4.5.4. ASPAN

La presente sección se aborda, principalmente, con base en la información proporcionada por el portal de la página web de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por ejemplo los Reportes a los Mandatarios 2005 y 2006. Con lo que se pretende plantear qué es la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), en qué consiste, cuáles han sido sus iniciativas y avances si es que los ha tenido. Es menester mencionar que el planteamiento de este tema se hace a manera de ejemplificar otro de los mecanismos de cooperación de México con Estados Unidos, que si bien esta Alianza es de índole trilateral, ello no impide dentro de su marco la cooperación bilateral. Asimismo se plantea la Alianza como un intento para fortalecer la sociedad, el comercio, la competitividad y la seguridad de América del Norte.

La profundización de las relaciones entre México, Estados Unidos y Canadá se veía como un asunto indispensable e inevitable, dada la cercanía geográfica, las relaciones económicas y comerciales, los asuntos en materia de seguridad y por la búsqueda de una mejor calidad de vida para sus respectivas sociedades. En un mundo en donde la globalización tiende a integrar o bien a rezagar a los Estados, nuestro país no puede quedarse al margen y tratar de competir por si solo en el mercado internacional sin formar

²³⁶ Cfr. Benítez, Manaut Raúl y Rodríguez, U. Carlos, "seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN", *Op. Cit.*, p. 20.

alianzas, ya que la competencia en todos sus aspectos, con países desarrollados y con uniones económicas se facilita por medio de la cooperación, pues ello implica tanto crecimiento económico como seguridad. Ante esta realidad, los Mandatarios de los tres países decidieron crear la ASPAN también conocida como *TLCAN Plus*²³⁷, el 23 de marzo de 2005 en Waco, Texas. Los presidentes Vicente Fox de México, George W. Bush de Estados Unidos y el Primer Ministro de Canadá Paul Martin suscribieron la Declaración Conjunta que daría vida a esta nueva Alianza que constituye un compromiso de los tres Mandatarios para hacer de América del Norte una región más competitiva y segura.

A todo esto ¿que se entiende por ASPAN? Es un proceso trilateral, permanente, que parte del hecho de que, hoy en día, la seguridad y la prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias. Por ello se compone de dos agendas, una de prosperidad y otra de seguridad, con lo que aspira a una mayor integración de América del Norte, y es evaluado por los Mandatarios de manera semestral. Tiene como objetivos: 1) en cuanto a la *prosperidad*, buscar promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en la región, a través de una agenda enfocada en el aumento de la productividad, la reducción de los costos de transacción, la corresponsabilidad con el medio ambiente, la creación de una oferta de alimentos más confiable, y la protección de las sociedades contra enfermedades; 2) en materia de *seguridad*, busca desarrollar un enfoque común a fin de proteger a América del Norte, destacando las acciones contra las amenazas externas, busca prevenir y responder a amenazas dentro de la región y aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas.

¿Cómo está organizada y cómo funciona la ASPAN? Con el lanzamiento de esta iniciativa, los Mandatarios de los tres países instruyeron a sus respectivos equipos a integrar grupos de trabajo, encabezados por los Secretarios de Estado, para desarrollar planes de acción para cada uno de los temas contenidos en las Agendas de Prosperidad y Seguridad, estableciendo metas específicas, así como acciones para alcanzarlas y un calendario para su instrumentación.²³⁸

²³⁷ El TLCAN representa el antecedente más concreto de la ASPAN, sin embargo, otro de los factores importantes que impulsaron su creación, fueron los atentados del 11 de septiembre, por ello, se han estado buscando mecanismos que aporten soluciones o bien reduzcan los riesgos de la inseguridad internacional.

²³⁸ En los tres países, la coordinación general del proyecto está a cargo de las *oficinas ejecutivas* de los Mandatarios (Oficina de Políticas Públicas–México; Privy Council Office–Canadá; y National Security Council –Estados Unidos). Para facilitar la operación y el seguimiento de las acciones de la ASPAN, los

Como ya se había mencionado la ASPAN está integrada por dos agendas, la de Prosperidad y la de Seguridad, éstas contemplan:

Agenda de Prosperidad

- *Facilitación de Negocios.* Promover el reconocimiento mutuo de profesiones, facilitar el proceso de entrada temporal con fines laborales de esposos (as) de profesionistas; Reducir los costos de las exportaciones e importaciones mediante el movimiento eficiente de bienes y personas.
- *Bienes Industriales.* Desarrollar iniciativas sectoriales a fin de impulsar los intereses de la industria de América del Norte, incrementando la competitividad; explorar con el sector privado la posible revisión de aranceles y reglas de origen; formalizar un mecanismo para fortalecer el intercambio de información sobre actividades para proteger la salud pública y la inocuidad respecto de productos de consumo.
- *Servicios Financieros.* Facilitar el acceso electrónico transfronterizo a las bolsas de valores sin poner en riesgo la protección a los inversionistas; capacitación para los reguladores y supervisores de bancos, seguros y valores.
- *Transporte.* Incrementar la capacidad aérea y convertirlo en un medio más seguro y eficiente; revisión de las rutas aéreas actuales y de las adicionales.
- *Energía.* Examinar, la dinámica y evolución del mercado de gas natural en la región; promover el desarrollo de tecnologías de energía renovable, mediante el intercambio de información de políticas y proyectos en los tres países: desarrollo y comercialización de sistemas eólicos, desarrollo de un mapeo de recursos energéticos, etiquetado y certificación común de productos energéticos; creación de un portal de información energética trilateral, que facilite el intercambio de información en ese sector.
- Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
- Biotecnología Agrícola
- Medio Ambiente
- Salud

Mandatarios han nombrado a un grupo de 9 Secretarios/Ministros (3 de cada país), asignándoles las siguientes tareas: 1) *Seguimiento de los Grupos de Trabajo que integran la agenda de seguridad* (Secretaría de Gobernación, Ministry of Public Safety and Emergency Preparedness de Canadá, y U.S. Department of Homeland Security); 2) *Seguimiento de los Grupos de Trabajo que integran la agenda de prosperidad* (Secretaría de Economía (SECON), Industry Canada (ICAN) y U.S. Department of Commerce (USDOC); y 3) *Seguimiento y facilitación de la relación política* a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Foreign Affairs Canada y U.S. Department of State. *Alianza para la Seguridad y Prosperidad para América del Norte, SRE*, México, 23 de marzo de 2005, en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>

- Capital Humano

La Agenda de Seguridad

- *Seguridad para viajeros de alto riesgo.* Desarrollar e instrumentar un sistema compatible entre los tres países que permita el intercambio y almacenamiento de información de criminales (narcotráfico, lavado y/o falsificación de dinero, entre otros) y terroristas, a su llegada al primer puerto de entrada en el continente.
- *Seguridad para carga.* Ampliar las funciones y la membresía de las asociaciones público-privadas de los tres países (FAST, C-TPAT, PIP y BASC) dedicadas a acelerar el flujo de cargamentos y bienes al interior de la región, así como de salvaguardar la cadena de abastecimiento de productos provenientes de otros continentes.
- *Bioseguridad.* Desarrollar mecanismos de intercambio de información para la prevención, detección y reacción a amenazas, tanto accidentales como intencionales, a la salud pública, al sistema alimentario y agrícola, así como ampliar los sistemas de monitoreo de importaciones de alimentos hacia el continente y entre los tres países.

Prevención y respuesta a amenazas dentro de América del Norte

- *Seguridad aérea.* Desarrollar e instrumentar un programa compatible en los tres países para el monitoreo de pasajeros, revisión de equipaje y de cargamento, que evite a usuarios y cargamentos que inicien su travesía desde América del Norte, volver a pasar revisión cuando su destino final también sea dentro del continente.
- *Seguridad marítima.* Diseñar e instrumentar mecanismos de intercambio de información y colaboración en la evaluación de amenazas, vulnerabilidades y riesgos de transporte marítimo y los puertos.
- *Amenazas transnacionales.* Reforzar la cooperación en la lucha contra actividades criminales y terroristas de índole transfronterizo, así como garantizar la repatriación segura, ordenada y humana de migrantes indocumentados provenientes de zonas de alto riesgo.
- *Lucha contra el terrorismo.* Desarrollar e instrumentar mecanismos de intercambio de información y cooperación que refuercen la capacidad de lucha de los tres países en contra de actividades terroristas. Protección de infraestructura crítica: Diseño e instrumentación de estrategias compatibles de protección de infraestructura crítica en áreas predeterminadas de manera conjunta, así como coordinación de planes de respuesta a emergencias en este aspecto.

Aumentar la eficiencia del flujo seguro de tránsito de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas

- *Zonas aeroportuarias libres de inspección.* Ampliar el número de aeropuertos en América del Norte que cuenten con líneas migratorias y aduaneras para pasajeros, equipaje y carga preaprobados de origen.
- *Reducción de tiempos de espera.* Aumentar la cobertura de programas ya existentes de facilitación de acceso para viajeros y carga de bajo riesgo, como las líneas FAST, NEXUS y SENTRI; evaluar de manera conjunta la instrumentación de nuevos programas con el mismo fin; construir nueva infraestructura fronteriza y mejorar la ya existente y evaluar la posibilidad de facilitar el cruce de cargamentos FAST de un lado a otro de la frontera sin necesidad de detenerse.
- *Uso de tecnología de punta.* Continuar incorporando equipo de alta tecnología en las fronteras comunes de América del Norte que permitan alcanzar las metas de seguridad compartidas y agilizar el flujo legal de personas y bienes.

En cuanto a los beneficios y consideraciones estratégicas para México, encontramos:

- La ASPAN representa una fórmula de integración acorde a las circunstancias particulares de la región, que contribuirá a responder a los retos que presenta la globalización, principalmente en términos de competitividad.
- Tomando en cuenta que hoy en día el tema de la seguridad está intrínsecamente relacionado con el comercio, la ASPAN trata de evitar que las nuevas medidas de seguridad implementadas en la región se conviertan en obstáculos al comercio, convirtiendo esta intensa cooperación en una ventaja como región.²³⁹ Lo cual hasta el momento aún le falta mucho camino por recorrer.

De los *reportes a los Mandatarios y sus reuniones*, tenemos que el primer reporte se presentó el 27 de junio de 2005, considerado como el inicio del plan de acción de la ASPAN. En éste se tomaron en cuenta los temas de las dos agendas: seguridad y prosperidad y se anunciaron 300 iniciativas para poner en marcha entre el 2006 y 2007. En marzo de 2006, se llevó a cabo la II Reunión de la ASPAN en Cancún, Quintana Roo, en donde participaron los mandatarios de los tres países. Los tópicos de la Reunión fueron la revisión de la agenda y los avances de la Alianza. En dicho evento se reiteró el compromiso de los tres países para asegurar que América del Norte sea la región comercial más dinámica y competitiva del mundo. Para lo que se creó el Consejo de Competitividad de América del Norte (NACC), integrado por miembros del sector privado de cada país, el cual se encarga de hacer recomendaciones sobre competitividad en

²³⁹ Cfr. *Ídem*.

América del Norte, incluyendo, áreas como la automotriz y transporte, acero, manufacturas y servicios. Dicho Consejo se reunirá anualmente con los secretarios de seguridad y prosperidad e interactuará con funcionarios gubernamentales de manera continua, lo cual queda plasmado en el reporte a los Mandatarios presentado en agosto de 2006. Y la III Cumbre de la ASPAN, se llevó a cabo el 21 de agosto de 2007 en Montebello, Canadá, en el que participaron el presidente de Estados Unidos, George W. Bush, el de México, Felipe Calderón y el Primer Ministro canadiense, Stephen Harper. Las líneas de discusión para ésta Cumbre fueron: liberalización del comercio, combate a las drogas y la cooperación energética.

Desde su creación las iniciativas puestas en marcha han sido, en materia de *prosperidad*: el establecimiento de principios comunes para el comercio electrónico para fomentar el desarrollo transfronterizo en la región y el mejoramiento de los procedimientos de entrada temporal a profesionistas. En materia de seguridad: un mayor control en la frontera por medio de la seguridad pública para reducir los delitos y el inicio del Programa de Procesamiento de Traficantes de Personas. En febrero de 2006 se presentaron avances en temas fronterizos como los programas de trabajo relacionados con el transporte, en lo que se ha hecho una planeación conjunta de infraestructura fronteriza para mejorar la eficiencia y reducir los tiempos de tránsito.

En cuanto a los retos de ambas agendas se contemplan los siguientes:

Agenda de Seguridad

- Diseñar un sistema de registro único e integral de los programas de viajeros de confianza de América del Norte.
- Diseñar e instrumentar mecanismos de intercambio de información y colaboración en la evaluación de amenazas, vulnerabilidades y riesgos de transporte marítimo y sus puertos.
- Continuar incorporando equipo de alta tecnología en las fronteras comunes de América del Norte que permitan alcanzar las metas de seguridad compartidas.

Agenda de Prosperidad

- Desarrollar una estrategia coordinada para combatir la piratería y las imitaciones ilegales de productos originales.
- Implementar una Estrategia Siderúrgica de América del Norte.
- Integrar un Consejo Automotriz de América del Norte para apoyar la competitividad del sector automotriz y de autopartes.

- En la frontera Estados Unidos-México, desarrollar métodos para detectar cuellos de botella, y construir nuevos y seguros carriles rápidos.
- Coordinar e incrementar los intercambios académicos, actividades conjuntas de investigación y desarrollo entre los tres países.
- Evaluar y atender el nivel de contaminación, contribuyendo a la protección del medio ambiente, dando importancia al impacto ambiental transfronterizo.

Finalmente se puede decir que la ASPAN es un compromiso entre México, Estados Unidos y Canadá con el fin de fomentar la cooperación, el desarrollo, la seguridad y la prosperidad, es decir, hacer de América del Norte una región más competitiva y segura. No obstante, al existir marcadas diferencias entre las legislaciones, las economías, las sociedades y las culturas de los tres países, no se puede afirmar que la Alianza garantice el crecimiento y desarrollo paralelo de los Estados miembros, pues cada país es responsable de la toma de sus propias decisiones, de garantizar su estado de derecho con el respeto de su legislación y de asegurar el bienestar de su población en todos los sentidos. Todo esto nos lleva a considerar que la ASPAN en nuestro país –cuyos retos en materia de desarrollo, crecimiento económico, ciencia y tecnología son mayores a los de Canadá y Estados Unidos–, no ha tenido el empuje suficiente para su desenvolvimiento, habrá que esperar los resultados con el tiempo. Por lo pronto puede ser considerada como un primer paso en el intento por crear una comunidad económica que responda a las particularidades y necesidades de la región de América del Norte. Por otra parte, diversos analistas no han visto con buenos ojos a la ASPAN, ya que consideran que si bien pretende fomentar el comercio, de fondo su interés está enfocado en los temas de seguridad, principalmente en el combate al terrorismo, entre varias razones, porque no incluye un tema de gran importancia, la migración. que está íntimamente ligada a la seguridad fronteriza.

4.5.5. Iniciativa Mérida

Desde la reunión privada que sostuvieron Bush y Calderón, ya como presidente electo, el 9 de noviembre de 2006, en Washington, perfilaron el tema de la seguridad como el de mayor prioridad para ambos gobiernos. Fue así que ambos mandatarios acordaron durante la visita de Bush del 12 al 14 de marzo de 2007 en Mérida, Yucatán, las bases para una estrategia conjunta con el fin de combatir el crimen organizado, el lavado de dinero, el tráfico de armas y el tráfico de personas. Asimismo, junto con sus respectivos equipos trazaron las líneas de cooperación, de intercambio de información, de ayuda económica y material contra tales amenazas compartidas. Este compromiso es llamado *Iniciativa Mérida* o también conocido como *Plan México*.²⁴⁰

En la presente sección se intenta plasmar en general la Iniciativa Mérida como otra medida de cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos y México.

Desde finales de los años ochenta, los narcotraficantes han convertido a México no sólo en país “trampolín” o de tránsito de narcóticos provenientes de América del Sur hacia Estados Unidos, sino en un país productor y consumidor. Cabe señalar que los narcotraficantes mexicanos aumentaron su poder por efecto de la guerra a las drogas en Colombia y en general en los Andes. El gran negocio, la exportación a Estados Unidos, apoyada por comerciantes mexicanos súbditos de los colombianos en esos años, sufrió una metamorfosis: los mexicanos se volvieron los dueños y monopolizadores para abastecer a los consumidores de cocaína en el país del norte, calculados entre 1.5 y 2 millones de personas. Un informe del Government Accountability Office (GAO) estima que ingresan a Estados Unidos un promedio de 275 toneladas de cocaína al año, y que sólo son capturadas 36 en México (2006). De igual manera ha aumentado la exportación de marihuana y de metanfetaminas de México a Estados Unidos. De éstas, las capturas en la frontera en el año 2000 fueron de 500 kilos, mientras en el 2006 ascendió a 2 mil 700 kilos.

²⁴⁰ Cabe señalar que la Secretaria de Relaciones Exteriores Patricia Espinosa, en su comparecencia sobre esta Iniciativa ante el Senado de la República, en octubre de 2007, precisó que *la Iniciativa Mérida* es un compromiso de ambos gobiernos para desarrollar una serie de actividades contra “la delincuencia”, que no es un tratado ni un acuerdo, y que está desarrollado sobre la base de tratados aprobados por el Senado: en lo bilateral, el acuerdo México-Estados Unidos contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia, firmado en 1989, que entró en vigor el 30 de julio de 1990; y en lo multilateral, la Convención de Palermo contra el Crimen Organizado, adoptada en el año 2000 y que entró en vigor en México el 29 de septiembre de 2003. Cfr., Zárate, Arturo y Gómez Natalia, “Defiende Canciller discreción de negociaciones con EU”, *El Universal*, México, DF, 24 de octubre de 2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/457144.html>

Por lo anterior, los cárteles mexicanos se han convertido en las organizaciones criminales más poderosas de América Latina. Entre otras causas que explican el aumento del problema, no sólo en México sino en el resto del continente, encontramos: en su mayoría los gobiernos latinoamericanos no cuentan con los instrumentos suficientes y eficaces para enfrentar el crimen organizado; las leyes son inconsistentes, y si las hay, no logran desarrollar estructuras ni recursos humanos y materiales para combatirlo a plenitud; los vacíos e inconsistencias legales de los distintos sistemas judiciales; la falta de control de las fronteras físicas (como la México-Guatemala y la México-Estados Unidos); la falta de transparencia en el control de los bienes de los funcionarios públicos; la falta de profesionalidad de los cuerpos policíacos; la falta de adecuación de los sistemas de doctrina y entrenamiento de las Fuerzas Armadas; los mercados informales y la incapacidad de controlar a través del fisco los ingresos de la población; la falta de servicios de inteligencia efectivos, pues apenas están desarrollando capacidades investigativas para enfrentarlo y difícilmente se pueden emplear las Fuerzas Armadas con eficacia si no actúan en cooperación y coordinación con otras dependencias del Estado y con una amplia cooperación internacional; la débil cooperación internacional que se ha desplegado para combatirlo; y, principalmente, por la falta de confianza de las instituciones de un país respecto de los otros. Ante esta realidad, las capacidades de los gobiernos para enfrentar el crimen organizado se vuelven verdaderamente limitadas –hay países donde el nivel de penetración en las estructuras del gobierno por el crimen organizado llegan a niveles que se acercan a la definición de “Estados fallido”–. Es así que el crimen organizado se vuelve cada vez más invisible y al mismo tiempo aumenta su capacidad de penetración en el Estado a través de la corrupción. Esta amenaza está en todos lados, corrompe todo y justifica una nueva política integral de cooperación.²⁴¹

En México, durante el sexenio de Vicente Fox, entre el año 2000 y el 2005, fueron detenidas 60 mil personas por delitos contra la salud. Sin embargo sólo 15 de ellos fueron líderes de los cárteles; 50 capturados pertenecían a las estructuras financieras y se capturó sólo a 71 sicarios. En otras palabras, la mayoría de los detenidos pertenecen a la cadena inferior de distribución o son campesinos cultivadores. En el 2006 se perpetraron 2 mil asesinatos relacionados con las drogas, mientras que en el 2007 se reportaron 2 mil

²⁴¹ *Cfr.*, Benítez, Manaut Raúl, “Pros y contras de la Iniciativa Mérida”, Reforma, México, DF, No. 715, 9 de diciembre de 2007, pp. 13 y 14.

más. Es así que los “Criminales organizados” han asesinado descaradamente a policías y altos funcionarios mexicanos, además de que miles de civiles han sido afectados por el fuego cruzado.²⁴²

Ante dicha situación, a poco más de un año del gobierno de Calderón, éste ha emprendido una ambiciosa iniciativa contra el crimen organizado, problema que para muchos ciudadanos está fuera de control. Su prioridad ha sido tomar las medidas necesarias para combatir los estragos de la inseguridad, ya que la presencia del crimen organizado en México se ha diseminado por todo el país, particularmente en la frontera norte –sin embargo los principales nichos de esta amenaza son Sinaloa y Michoacán, y las principales rutas de transportación parten de Guerrero y Quintana Roo–. A principios de su administración, Calderón respondió notablemente con operativos aplicando la ley en las ciudades y estados de todo el país donde se percibía mayor desorden. Ello por medio del ejército, la participación de la policía federal y operativos de inteligencia²⁴³. Tal campaña ha creado la impresión de que el gobierno intenta restablecer el orden en el país. Aunque los reportes sobre las medidas para dicho restablecimiento son más negativos que positivos por la ola de violencia que se ha desatado.²⁴⁴

Con base en lo anterior, el gobierno de Calderón junto con el de Bush acordaron la Iniciativa Mérida que consta de un paquete de ayuda con un valor de mil 400 millones de dólares que proveería (de ser aprobado por el Congreso de Estados Unidos y el de México) al gobierno mexicano con equipo y tecnología para la lucha contra el crimen organizado durante un periodo de tres años. Para el primer año se planteó una ayuda de 500 millones de dólares para México²⁴⁵ y 50 a Centroamérica²⁴⁶. Con el propósito de

²⁴² Román, José Antonio, “La iniciativa de Bush, el proyecto más *agresivo* contra las drogas: Garza”, La Jornada, México, DF, 23 octubre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/23/index.php?section=politica&article=005n2pol>

²⁴³ En este sentido, el secretario asistente de Estado para asuntos de narcóticos, David Johnson, quien se presentó junto a Thomas Shannon (secretario asistente de Estado para el hemisferio occidental) ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes para uno de los primeros debates en EEUU sobre la llamada Iniciativa Mérida, detalló como logros del gobierno de Calderón; el despliegue de 24 mil militares para apoyar operaciones antinarcóticos en 10 estados; la extradición de un número récord, 79, de presuntos delincuentes a Estados Unidos; la confiscación de drogas ilícitas, que superan montos anteriores; la depuración de policías y funcionarios de seguridad pública, que dio como resultado el despido de mil 600, y la suspensión de casi 2 mil empleados, entre otros avances. Brooks, David, “Demócratas y republicanos cuestionan ayuda a México vía Iniciativa Mérida”, La Jornada, México, DF, 14 de noviembre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/11/15/index.php?section=politica&article=005n1pol>

²⁴⁴ Selee, Andrew, “Back from the brink in Mexico”, *Op. Cit.*, p. 68.

²⁴⁵ En este sentido, cabe señalar que el 13 de noviembre del año pasado, la Secretaria de Relaciones Exteriores citó a un grupo de diputados de los tres partidos para darles a conocer un documento de tres cuartillas en las cuales se desglosa por programas, dependencias y áreas el monto de 500 millones de

señalar la consistencia de dicha Iniciativa se puntualizan tanto el objetivo como las estrategias de la misma.

Objetivo:

La Iniciativa Mérida ofrece un nuevo marco de cooperación binacional entre México y Estados Unidos ante “amenazas comunes” y declara que la meta común es maximizar la eficacia de sus respectivos esfuerzos en la lucha contra las organizaciones criminales (incluyendo el de precursores químicos), el tráfico de armas, las actividades financieras ilícitas, y la trata de personas. Además busca fortalecer la cooperación bilateral entre ambas naciones.

Estrategias:

- Promover la seguridad en el continente, a fin de que las organizaciones delictivas no amenacen más a los gobiernos y la seguridad regional.
- Impedir el ingreso y diseminación de estupefacientes.
- Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en México; de igual forma en Estados Unidos.
- Enfatizar que “las estrategias para la ampliación de la cooperación están basadas en el pleno respeto a la soberanía, jurisdicción territorial y marcos legales de cada

dólares. Para el grupo I, Antinarcóticos, contraterrorismo y seguridad fronteriza, se destinarían 306 millones 277 mil dólares, de los cuales 2 millones 800 mil dólares se utilizarían en el equipamiento y renovación de dos aeronaves de vigilancia *Citation*, de la Procuraduría General de la República: 205 millones a la compra de helicópteros de transporte, entrenamiento, mantenimiento, refacciones y equipo de visión nocturna, para acciones antinarcóticos de la Policía Federal Preventiva y del Ministerio Público, así como para la compra de escáner para detectar drogas y precursores, y la compra de aeronaves de vigilancia para la Secretaría de Marina. Otros 31 millones 287 mil dólares se destinarían al Instituto Nacional de Migración para la compra de equipo que permita vigilar el ingreso de ciudadanos extranjeros en la frontera sur y construir la base de datos migratorios del gobierno mexicano; esto, como parte del proyecto estadounidense contra el terrorismo. Además, se destinarían 25 millones 310 mil dólares a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la intervención en el correo y en las comunicaciones, así como para la compra de equipo de escaneo para manejo del correo. También se destinarían 31 millones 447 mil dólares para la Administración General de Aduanas; 7 millones 933 mil dólares para el Centro de Investigación y Seguridad Nacional; 56 millones 107 mil dólares para seguridad pública y procuración de justicia; 100 millones 616 mil dólares para el fortalecimiento de instituciones y procuración de justicia, y 15 millones de dólares para el rubro de anticorrupción, transparencia y derechos humanos. Notimex, “Fue Calderón quien propuso a EU el Plan México: SRE”, *La Jornada*, México, DF, 15 de noviembre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/11/15/index.php?section=politica&article=003n1pol>

²⁴⁶ Cabe señalar que esta región también está incluida dentro de esta Iniciativa y contempla equipos y recursos para apoyar a las agencias de seguridad en la búsqueda y detención de operaciones de narcotráfico, así como de contrabando de bienes, personas entre otros. Proporcionaría equipos, entrenamiento y programas de acción de la comunidad en los países centroamericanos, para implementar acciones contra pandillas y ampliaría el alcance de esas medidas en la región.

país, y que están orientadas por los principios de confianza mutua, responsabilidad compartida y reciprocidad.

En cuanto a *equipo*, tenemos:

- Sistemas de revisión no intrusivos, tecnologías de detección por iones y perros entrenados para las aduanas, policía federal y ejército mexicanos, a fin de detectar el tráfico de drogas, armas, capitales y personas. Cabe señalar que funcionarios de ambos países han reiterado que el Plan no contempla la participación de tropas, empresas de seguridad privada o asesores particulares estadounidenses en las acciones que se emprendan para combatir el crimen organizado en México.
- Tecnologías para mejorar y hacer más seguros los sistemas de comunicaciones a fin de reunir información y asegurarse que sea puesta a disposición de las autoridades.
- Asesoría técnica y entrenamiento para fortalecer a las instituciones judiciales y proporcionar a las nuevas fuerzas policiales programas de computadoras con el objeto de realizar investigaciones, establecer oficinas de denuncia ciudadana y responsabilidad profesional, así como programas de protección a testigos.
- Helicópteros y aviones de vigilancia para apoyar labores de interceptación y garantizar la rápida respuesta operativa de las autoridades mexicanas.

En los últimos 12 años la ayuda para la guerra a las drogas del gobierno de Estados Unidos a México fue entregada a las diferentes agencias de seguridad y las Fuerzas Armadas, ésta fue de 440.62 millones de dólares, y se entregó a 5 mil 140 personas (entre 1996 y 2007). En el año 2007 México recibió 59 millones de dólares en ayuda militar. En otras palabras, con la Iniciativa Mérida se va a recibir más asistencia en un año, que el total de los últimos 12. Hay que tener en cuenta que la base de esta guerra son las llamadas Fuerzas de Operaciones Especiales del Ejército y la Armada, que tienen capacidad de inteligencia, pero se deben convertir en capacidades reales de interceptación, cosa que no se da como se quiere debido a que las Fuerzas Armadas mexicanas carecen del equipo suficiente para hacer eficaz esta guerra.

Es por ello que la modernización de equipo es una necesidad impostergable si se quiere estar en condiciones de enfrentar con éxito dicha guerra. Así, la modernización dependerá en parte importante de Estados Unidos, por el altísimo costo de ese equipo. Hay que tener en cuenta que en la propuesta de presupuesto de 2008 se le redujo el

presupuesto a la Armada de manera inexplicable. Esto podría llevar a una no deseada dependencia de la provisión de equipo por Estados Unidos, y además a que se ejerza una presión nueva, para la adecuación de las estructuras de defensa y seguridad nacional mexicanas a los requerimientos estadounidenses. Otro elemento importante es que el 40 por ciento de la primera entrega del paquete de ayuda se va a destinar a las Fuerzas Armadas, 20 por ciento a la SEDENA y 20 por ciento a la SEMAR, o sea, 100 millones de dólares a cada una. Cabe mencionar que una de las debilidades más notables de las Fuerzas Armadas mexicanas es su fragilidad financiera. En la propuesta de presupuesto para la SEDENA para el 2008, de 34 mil millones de pesos el 95.5 por ciento es para pago de personal. De igual forma para la SEMAR. Existe una propuesta para un presupuesto extraordinario de 7 mil 100 millones de pesos adicionales para equipo a la SEDENA. Sin embargo, para las dos secretarías es insuficiente esta cantidad, teniendo en cuenta que el equipo actual es obsoleto, y para el combate al crimen organizado se necesitan tanto recursos económicos como equipo sofisticado.²⁴⁷

México y Estados Unidos comparten diversos desafíos de seguridad. No obstante, el tráfico de drogas es uno de los más complejos. El 22 de octubre de 2007, el presidente George W. Bush solicitó 550 millones de dólares como parte de la asistencia a sus socios en México y Centroamérica que se encuentran trabajando para combatir el crimen organizado. Cabe señalar que la petición forma parte de un proyecto de ley de gasto suplementario de 46 mil millones de dólares para las guerras en Irak y Afganistán, utilizando así esa iniciativa como un “vehículo legislativo” para el plan bilateral. En un comunicado del gobierno de Bush se señala que éste aprecia las acciones que Calderón ha adoptado para confrontar el crimen organizado, por lo que aspira a que la relación bilateral tenga un nuevo nivel de cooperación. Asimismo, señala que Estados Unidos hará todo lo posible para fortalecer las capacidades del gobierno mexicano para abordar el narcotráfico, ya que el porcentaje de intercepción de drogas en México es muy bajo, a pesar de todos los esfuerzos del gobierno.

De lo anterior para algunos observadores, Bush colocó la relación con México en la óptica de su política bélica, al anunciar el programa como parte del “financiamiento de emergencia” para las prioridades de “seguridad nacional” de Estados Unidos, ubicando al plan dentro de una iniciativa de ley dedicada a la guerra en Irak y Afganistán. Lo que

²⁴⁷ Cfr., Benítez, Manaut Raúl, “Pros y contras de la Iniciativa Mérida”, *Op. Cit.*, p. 15.

levantó suspicacias tanto en ese país como en México. En EEUU el anuncio de la Iniciativa fue recibido con posiciones encontradas por parte de los legisladores, pues para algunos demócratas y republicanos indicaron que era esencial cooperar con México en la guerra al narcotráfico; mientras otros señalaron su oposición, pues no consideraron que tal Iniciativa sea la mejor solución al problema del tráfico de drogas, ya que consideran que se enfoca más en el síntoma que sobre la cura, la cual claramente sería el desarrollo económico equilibrado a largo plazo en la región. Sostuvieron que “es ingenuo” pensar que la legendaria corrupción del aparato policiaco mexicano de alguna manera se desvanecerá, pues sólo basta recordar que oficiales mexicanos altamente capacitados se han sumado como sicarios de narcotraficantes en el pasado; y porque el Congreso no fue consultado para desarrollar el plan.

Por su parte, Andrew Selee, director del Instituto de México en el Centro Woodrow Wilson, señaló que la propuesta era “bienvenida y atractiva”, pero que faltaban verse los detalles. Asimismo, Joy Olson, directora de la Oficina de Washington sobre América Latina (WOLA), comentó que aunque el paquete menciona un monto de dinero para reducir el consumo de drogas en México, éste no ha sido acompañado por ninguna nueva iniciativa federal para reducir la demanda de droga en Estados Unidos, opinión que coincide con la que por su parte planteó el Procurador Eduardo Medina Mora, quien señaló que Washington debe cumplir con su parte del plan en cuanto al control del consumo de estupefacientes, la venta de armas²⁴⁸ y de precursores químicos y el lavado de dinero.²⁴⁹

Por su parte, en México las posiciones encontradas tampoco se hicieron esperar. Para la mayoría de los legisladores –principalmente del PRI, PRD y algunos del PAN– la preocupación se centra en los alcances y compromisos que adquiriría México al suscribir la Iniciativa Mérida²⁵⁰; el alcance de las actividades que pudieran tener “algunas

²⁴⁸ En este aspecto el procurador mencionó que de las 100 mil armerías que existen en Estados Unidos, 12 mil están ubicadas cerca de la frontera con México, de 3,200 kilómetros de largo y una de las principales zonas de tráfico de drogas e inmigrantes ilegales del mundo. Reuters, “Clave en Plan México, que EU frene tráfico de armas: PGR”, *La Jornada*, México, DF, 30 de octubre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2007/10/30/clave-en-plan-mexico-que-eu-frene-trafico-de-armas-pgr>

²⁴⁹ Cfr., Brooks, David, “Demócratas y republicanos cuestionan ayuda a México vía Iniciativa Mérida”, *La Jornada*, México, DF, 14 de noviembre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/11/15/index.php?section=politica&article=005n1pol>

²⁵⁰ En este sentido, la secretaria de Relaciones Exteriores ha insistido en que el gobierno de México ofreció a cambio sólo su compromiso de seguir en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, pues ni siquiera hay cuotas establecidas de decomiso o destrucción de drogas. Por otra parte, para evitar evasión por corrupción del paquete económico, el gobierno mexicano no podrá disponer de manera discrecional de la partida de mil 400 millones de dólares ya que el dinero irá etiquetado para diversos rubros específicos,

autoridades o policías estadounidenses en el país, lo cual sería inadmisibles; el descontento, al igual que sus homólogos estadounidenses por no ser consultados; y los más radicales califican la Iniciativa como una medida que viola nuestra soberanía nacional, peligrosa por estar incluida en la iniciativa de ley para la guerra en Irak y Afganistán, por lo que la comparan con el Plan Colombia²⁵¹ que responde a otras realidades.

Respecto a lo anterior, Raúl Benítez plantea que si se cree que con mil 400 millones de dólares en tres años, se va a aminorar al narcotráfico, definitivamente se está en un error, ya que es una cantidad limitada para los requerimientos que se necesitan para lograr un combate integral al crimen organizado. Los detractores de la Iniciativa sobrevalúan las capacidades de Estados Unidos y su poder para “vulnerar la soberanía”, ya que es poco dinero para afectar la soberanía, la cual es un bien incuantificable, y más bien es un asunto cualitativo. La soberanía verdaderamente la viola el crimen organizado por debilitar al Estado y descomponer la cohesión social, por lo que una ayuda, por modesta que sea, puede servir para reponer la debilitada autoridad del Estado para imponer la ley en México.²⁵² Lo que realmente es grave es que el propio Estado mexicano no haya logrado diseñar, por su propia cuenta y con sus propios recursos, una estrategia eficaz después de 20 años de múltiples intentos infructuosos para combatir el narcotráfico, es decir que el problema es la ausencia de una verdadera estrategia de seguridad nacional. Así pues, el

como la adquisición de equipo sofisticado, programas de capacitación dirigidos a militares, agentes ministeriales, periciales, etc. Cfr. Méndez, Alfredo, “México sólo podrá usarlos en la compra de equipo y armamento a Washington”, La Jornada, México, DF, 23 octubre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/23/index.php?section=politica&article=005n1pol>

²⁵¹ La diferencia de la Iniciativa Mérida con el Plan Colombia se debe a que en ese país se combate a los grupos armados y paramilitares junto al crimen, mientras que en México y Centroamérica el enemigo son los *grandes criminales*. El Plan Colombia fue diseñado durante los últimos años de la administración Clinton, dicho Plan desde sus orígenes tiene un componente que no existe en México: los grupos armados de izquierda –encabezados por las FARC– y de derecha –los paramilitares–. Para justificarlo y lograr la aprobación de los fondos en el Congreso de Estados Unidos, siempre tuvo un componente “antiterrorista” que no tiene el actual Plan México. Benítez, Manaut Raúl, “Pros y contras de la Iniciativa Mérida”, *Op. Cit.*, p. 13.

²⁵² En este aspecto es pertinente recordar las palabras del ex secretario de Marina Marco Antonio Peyrot, quien en su comparecencia ante el Senado efectuada el 28 de mayo de 2002 –por el envío de tropas de la Armada en la operación Unitas 45-4 en Salinas, Perú, donde también participaron fuerzas navales y de infantería de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, República Dominicana, Paraguay, Perú y Uruguay– señaló que “*la soberanía nacional* no se materializa con una simple *declaración*, sino que requiere de la presencia permanente, firme y decidida de la nación para hacer respetar nuestro estado de derecho y salvaguardar nuestros intereses nacionales”. En ese sentido, agregó el lamentable hecho histórico por el que México perdió el territorio y soberanía de la Isla de Clipperton, al no haber sido capaz de mantener sus derechos sobre el área con la presencia de la Armada en esa posición, hasta entonces mexicana, ya que en su momento no se comprendió la premisa de *la soberanía nacional*. Cfr., Aguilar, García Omar, “Fuerzas Armadas, sin control del Senado”, Milenio, México, No. 520, 24 de septiembre de 2007, pp. 10-12.

mayor responsable de que este plan de combate al crimen sea binacional es el Estado mexicano por su incapacidad manifiesta, pues recursos financieros los hay, los cuales si no se pueden emplear contra la mayor amenaza a la seguridad del país, es porque el Congreso no concuerda con la valoración del nivel de la amenaza, pues es la instancia que podría cambiar la forma de empleo de las reservas monetarias del país. Es así que reforzar las estructuras institucionales de seguridad se vuelve prioridad. Ello se puede dar con recursos propios o con asistencia externa. Por tal motivo, la Iniciativa Mérida es el primer experimento de cooperación en el continente con tales características.²⁵³

Finalmente se puede decir que dada la naturaleza transnacional del crimen organizado, sus efectos –aumento del índice de drogadicción, de violencia, de tráfico de armas, de personas, etc– no tienen fronteras, además su capacidad de penetración, diseminación y corrosión en las estructuras del Estado en los últimos años ha sido abrumadora, al grado de llegar en algunos países a ser calificados como “Estados fallidos”.

Ante esta perspectiva es urgente de erradicar dicha amenaza, por sus efectos. Por tal razón la Iniciativa Mérida se puede considerar como una medida de cooperación más estrecha entre México y Estados Unidos para combatir el crimen organizado, asistiendo éste a México por medio del paquete económico de mil 400 millones de dólares, entrenamiento, equipo sofisticado, etc., lo cual serviría para la modernización del equipo militar, la actualización tecnológica de los sistemas de inteligencia, y el entrenamiento del personal que participa en las instituciones de defensa y seguridad nacional. En teoría la Iniciativa deberá mejorar las capacidades de intercepción de drogas, de cárteles, de armas y de capitales ilícitos en nuestro país. Estados Unidos por su parte tiene que atender deficiencias propias, prevenir el delito, reducir el consumo de drogas, el tráfico de armas y de precursores químicos, etc. Esto es en cuanto a los *pros*, respecto a los *contras* tenemos que el combate al crimen organizado se puede llegar a militarizar –en el caso de México son las FFAA por su estructura, organización, equipo (a pesar de sus deficiencias) y entrenamiento a las que se les ha encomendado dicha tarea, a pesar de la participación de otras instancias policiales–, lo que podría incidir en la violación de los derechos humanos y el predominio de las Fuerzas Armadas en el control de los cuerpos policíacos que por naturaleza deben ser civiles. Asimismo, como diría Selee faltan ver los detalles para saber los alcances y compromisos que implica tal Iniciativa. Lo cierto es que

²⁵³ Cfr., *Ídem.*, p. 14.

la amenaza es latente y ya sea con recursos propios o externos se tiene que erradicar, pues no es posible que unos cuantos grupos de mafiosos acorralen a las sociedades.

4.5.6. CONCLUSIONES

Las presentes conclusiones se acotan con base en cada uno de los apartados que conforman este último capítulo como son: la participación de México en la Conferencia Especial sobre Seguridad; la seguridad nacional de México en la posguerra fría; el sistema de defensa mexicano; la Posición de México ante el terrorismo; y finalmente México-Estados Unidos: una relación de cooperación y conflicto.

Respecto a la participación de México en la Conferencia Especial sobre Seguridad se puede decir que México continúa sosteniendo su posición con base a sus principios de política exterior, de soberanía de las naciones, de no intervención en cuestiones internas de los Estados y la autodeterminación de los pueblos; continúa defendiendo el respeto al derecho internacional como base de las relaciones tanto a nivel regional como mundial; persiste su preocupación por las cuestiones de desarrollo más que por las de defensa y seguridad. Es así que en materia de seguridad continúa priorizando a la ONU sobre la OEA. No obstante, en el marco de la Organización regional, la postura mexicana sostiene que la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) es el foro idóneo en el que se deben efectuar las deliberaciones sobre la seguridad del continente, oponiéndose a que otros foros como las Cumbres de las Américas, asuman esa tarea, ello bajo el argumento de que por el contrario implicaría una dispersión de esfuerzos. Aunque en nuestra opinión esta posición es porque la Cumbre de las Américas es una iniciativa y liderazgo estadounidense a diferencia de la CSH que funge sobre la base colectiva continental.

Por otra parte, dentro de los escasos cambios que se pueden percibir en dicha posición se encuentran dos, llevados a cabo por el ex presidente Vicente Fox, estos son: 1) dentro de los objetivos de la política exterior su gobierno, plantea “un mayor activismo en los foros y organismos internacionales, participar en la modificación y en la construcción de la nueva arquitectura internacional, en específico, en el campo de la seguridad”. Por lo que comprometió a México para ser el anfitrión de la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad; y 2) también dentro del marco de su política exterior, la promoción del respeto a los derechos humanos, lo cual se observa en su posición, esfuerzos y contribuciones en el marco de la OEA.

Por otro lado, tenemos que México se inclina favorablemente hacia la concepción multidimensional y amplia de la seguridad, que va más allá del enfoque tradicional, ya que las nuevas amenazas desde su perspectiva son de carácter multisectorial. Asimismo, defiende la postura de que cada Estado tiene sus propios desafíos y por tanto sus respectivas prioridades por lo que no se pueden jerarquizar éstas en un concepto común de seguridad. Esta perspectiva queda sentada en la Declaración sobre Seguridad de las Américas bajo el concepto de *seguridad multidimensional* que establece que “cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades y riesgos nacionales de seguridad y de definir las estrategias, planes y acciones para hacerles frente con base en su marco jurídico y las Cartas de la ONU y la OEA”. Las preocupaciones y prioridades de nuestro país son: la superación de la pobreza extrema, la desigualdad social, la protección de la salud pública, la prevención de los desastres naturales, el combate al crimen organizado transnacional, la lucha contra el terrorismo, la acción frente a crisis económicas, entre otras. En general se puede observar que se asumen fundamentalmente temas económicos y sociales, y si bien también considera otros temas como el crimen organizado o el narcotráfico, no les da la misma importancia y énfasis que a los temas de desarrollo.

Cabe destacar la postura mexicana frente al TIAR y la JID. En cuanto al primero, plantea que este mecanismo de seguridad colectivo es obsoleto porque ya no se confronta un enemigo extracontinental que obligue a los países americanos a defenderse a través de una “alianza militar”; porque ha sido rebasado por los desafíos de seguridad que plantea el siglo XXI y porque ha impedido, en contra de sus propósitos, la generación de una idea de seguridad adecuada a los alcances y necesidades del continente. Respecto a la JID subraya que no se le pueden otorgar a ésta facultades operativas, por lo que se debe mantener su función exclusiva de órgano asesor. Asimismo, se ha pronunciado por la democratización de este instrumento, lo cual alude al hecho de que la presidencia de la JID es ejercida por decreto por el país sede, es decir, Estados Unidos. Desde nuestra perspectiva compartimos los planteamientos de esta posición porque 1) el TIAR ha sido superado y 2) mientras no se democratice, analice y reforme la JID con base en los intereses de “todos” los países de la OEA debe conservarse sólo como un órgano asesor.

Respecto a la seguridad nacional de México en la posguerra fría encontramos tres factores que la condicionaron durante la década de los años noventa: 1) la entrada en

vigor del TLCAN y sus respectivas repercusiones políticas, el reequilibrio desde el poder federal hasta el municipal, y entre los poderes de la Federación; acelerando así, la capacidad de opinión y presión en asuntos de seguridad nacional tanto de la sociedad como de los partidos políticos; 2) se desató la crisis de Chiapas y el fenómeno sociopolítico conocido como Ejército Zapatista de Liberación Nacional que planteó un nuevo desafío para la seguridad del país. La cual de ser una crisis militar se convirtió en una crisis política, que a más de 10 años y con la transición de México a la “democracia” no se le ha puesto fin; y 3) se encuentra el surgimiento desmedido de la inseguridad pública y del crimen organizado, en el que el narcotráfico destaca toda vez que comienza a lacerar a la sociedad y a penetrar en las estructuras del Estado, dada su capacidad de corrupción.

En el caso del *TLCAN* para México representó el impulso que convirtió al país en una de las principales potencias exportadoras y en un país atractivo para la inversión extranjera; una oportunidad de gran provecho para la expansión de los grandes corporativos mexicanos y extranjeros y representó el impulso para el desarrollo de los países del norte de México. Pero al mismo tiempo significó un gran desafío y rezago para la mayor parte de las pequeñas y medianas empresas y para los estados más pobres del sur, dada la falta de apoyo gubernamental, los niveles educativos y sociales y la falta de interés en el Sur mexicano. También significó no sólo una plataforma económica para estrechar la relación entre México, EEUU y Canadá sino una plataforma que en un futuro no muy lejano dé paso al surgimiento de un Sistema de Seguridad de América del Norte, lo cual se puede apreciar al revisar el contexto y contenido de la creación de la ASPAN, que surge de la necesidad de mejorar las relaciones entre los países que la integran con el resto del mundo, del interés por enfrentar los nuevos desafíos globales y del compromiso de cooperación y de ayuda mutua para resolver los problemas a un menor costo.

Respecto a *Chiapas*, aunque no se ha roto del todo el diálogo entre el gobierno y el EZLN, existe un congelamiento casi total de las negociaciones, sin embargo, el hecho de que la situación esté congelada no implica que la crisis esté definitivamente superada, es decir, que es un volcán que en cualquier momento puede hacer erupción. Por ello, el problema sigue latente y aunque sus dimensiones por el momento no sean adversas ello

no implica que tarde o temprano vuelva a poner en jaque la seguridad nacional del país, por lo mismo sigue siendo un desafío para la misma.

De la *inseguridad pública y el crimen organizado*. La seguridad pública es una de las primeras responsabilidades del gobierno. Sin embargo, ha sido una responsabilidad incumplida ya sea por la corrupción generalizada, por los niveles de pobreza, de desempleo, de ignorancia, de subdesarrollo, etc. El caso es que aunque suene extremo, las mayorías están siendo acorraladas, por las minorías bien organizadas y armadas.

Por otra parte, durante el gobierno del “cambio” de Vicente Fox se dieron algunas transformaciones en las estructuras de gobierno que dieron paso a la evolución, modernización, profesionalización y democratización de las mismas. No obstante, en materia de seguridad y defensa el esquema autoritario del régimen priísta se ha heredado tal cual. Por ello, las confusiones en la conceptualización y operación de la seguridad nacional se mantienen intactas, aun con Calderón.

En relación al gobierno de Calderón tenemos que para su administración las amenazas, preocupaciones y desafíos que enfrenta la nación son: el crimen organizado, la inseguridad pública, el narcotráfico, el tráfico de personas, los altos índices de migración indocumentada, entre otras. Por lo que implementó la *Estrategia Limpiemos México Zona en Recuperación*, en la cual se plantea limpiar al país de la criminalidad, la corrupción, la droga, los comportamientos deshonestos, entre otros. Su objetivo principal es combatir la delincuencia mediante la acción decidida de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y al mismo tiempo restablecer el orden. Se puede decir que esta Estrategia es una propuesta ambiciosa, no obstante el problema radica en los recursos económicos, tecnológicos, de capacitación y entendimiento entre los distintos niveles de gobierno para que la Estrategia surta efecto. Por otra parte, en cuanto a una propuesta para reformar el sistema de seguridad y defensa del país hasta el momento no se ha planteado, por lo que persiste el modelo heredado por sus antecesores. Por ejemplo, se sigue apoyando en las Fuerzas Armadas para recuperar el orden que el crimen organizado ha puesto en jaque desde hace un par de décadas.

En relación al sistema de defensa mexicano se observa que existe un *acuerdo cívico-militar no escrito*, que consiste en: el Presidente civil acepta el bastón de mando que le dan los generales revolucionarios a mediados de los 40's, a cambio de un respeto absoluto hacia la institución castrense, su autonomía legal, judicial y presupuestal. En

correspondencia, los militares respetarían y defenderían a capa y espada ese poder civil ante cualquier amenaza. El elemento central para el funcionamiento de este pacto se daría con el control presidencial del Poder Legislativo y del Judicial, para que la acción de ambos no afectara a las Fuerzas Armadas. Así, éstas escribirían su propia legislación, el Presidente la canalizaría al Congreso y éste la aprobaría sin ningún obstáculo, con lo que se consolidaría la “autonomía militar” y un “fuero militar.” Este pacto hasta la fecha continúa siendo funcional, por lo que una reforma en el sistema de defensa nacional que implique la trasgresión de éste definitivamente no se vislumbra.

Por otro lado, las Fuerzas Armadas pasaron una de sus más importantes pruebas de fuego políticas durante el régimen priísta: aceptar que el partido de la revolución, perdiera las elecciones presidenciales, otorgando gran estabilidad durante el proceso de transición política en el año 2000. Al mismo tiempo reafirmaron el principio de apoliticidad, respaldando a Vicente Fox al asumir la presidencia y de igual forma con Calderón.

En cuanto a la Posición de México ante el terrorismo, condena enfáticamente al terrorismo y apoya la lucha contra dicho flagelo de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, con el respeto al derecho internacional y los derechos humanos. Por otra parte, en cuanto a la inconformidad de algunos legisladores y especialistas con las modificaciones legales, principalmente la tipificación del “terrorismo internacional”, sin desmeritar sus posiciones y tratando de ser objetivos, las modificaciones son un hecho y si existen por iniciativa de quien haya sido, es porque el Congreso las aprobó. Aquí lo importante son los estragos que causa la amenaza en sí misma a sus víctimas, las cuales no tienen nación, color, doctrina, religión, etc. Tal vez algunas personas cuestionen que sí tienen un blanco en particular, Estados Unidos, y México al asumir ese concepto, asume los enemigos de su vecino. Sin embargo, consideramos que el hecho de adoptar ese término y de modificar la legislación no lo hace directamente candidato a un ataque, porque de ser así también lo serían los 192 países que adoptaron la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU.

Finalmente, tenemos la relación de cooperación y conflicto entre México y Estados Unidos. En este punto se concluye que es una relación de altibajos pues hay momentos en que la cooperación es estrecha, pero también el conflicto los distancia. México ve a su vecino como una potencia que lo pretende dominar, por lo que se escuda en una posición anti-imperial. Por su parte, Estados Unidos percibe a México como un país incapaz de

superar problemas tan importantes como la pobreza, la corrupción, el desempleo, la migración, el crimen organizado, etc. De esto se observa que mientras uno le echa la bolita al otro la delincuencia organizada sigue haciendo estragos en la sociedad.

No se puede pasar por alto que a partir de los atentados del 11-S la cooperación en materia de seguridad entre ambos países tuvo un nivel más estrecho, a pesar de las descalificaciones y desconfianza mutua. Por ejemplo: se suscribieron los Acuerdos de Fronteras Inteligentes, la ASPAN (de carácter trilateral) y la Iniciativa Mérida (que sigue en proceso para su ejecución). Lo que algunos expertos considerarían como la institucionalización de la relación México-Estados Unidos.

En general se puede decir que la relación entre ambos países es como bien lo señalan algunos especialistas de “amor y odio”, en el que uno desconfía por las aspiraciones del otro, pero ello no deja de lado factores determinantes de vinculación como la vecindad, el comercio, los valores democráticos, la cultura, la seguridad, las amenazas, etc. Por lo que les guste o no, dados los desafíos que plantea el siglo XXI se ven voluntariamente a fuerza obligados a cooperar.

5. CONCLUSIONES GENERALES

Las presentes conclusiones constituyen el cúmulo de comentarios que surgieron alrededor de todo el análisis expuesto a lo largo de esta investigación. En un primer momento, se plantea la problemática, las perspectivas y la propuesta en materia de Seguridad Colectiva Multidimensional; y en un segundo momento, la participación de México en ésta con base en su experiencia histórica, su propia realidad y el acontecer mundial en pleno siglo XXI.

Seguridad Colectiva Continental

Como es sabido la seguridad de un Estado es responsabilidad del mismo y es sumamente importante para que éste conserve su soberanía, su integridad territorial y su estabilidad económica, política y social. Dadas las complejidades del sistema internacional, y asimismo la potencialidad de las amenazas a la seguridad, las cuales han superado las capacidades individuales de los Estados para salvaguardar su propia sobrevivencia, surge la propuesta de sumar recursos, esfuerzos y decisiones con el fin de crear mecanismos de seguridad que preserven los intereses de los Estados para brindarse seguridad mutua y para superar el poder del enemigo. Como resultado de ello encontramos el surgimiento de la Seguridad Colectiva como un mecanismo de defensa y seguridad para el continente americano.

La concreción de dicho concepto ha pasado por diversas etapas en las que se puede apreciar que en América desde el surgimiento de los países independientes hasta la fecha se han presentado una serie de amenazas y desafíos, cuyos orígenes, efectos y matices han variado acorde con los distintos contextos históricos experimentados. Por ejemplo, durante el siglo XIX las principales amenazas provenían de Europa, por el intento de las viejas potencias por reconquistar los países que se habían independizado; por el temor a Estados Unidos dadas sus aspiraciones expansionistas, manifestadas en la guerra contra México en 1848; por la incapacidad de los propios Estados americanos para unirse ante las amenazas externas de agresión (provenientes de Europa) y por la incapacidad para crear un mecanismo para la solución de disputas entre ellos mismos. Esta tarea ha sido complicada, pues el nacionalismo ha demostrado ser una fuerza mucho más potente que la colectividad. Otra etapa importante para la configuración de este concepto fue la Guerra Fría, cuya característica principal fue la confrontación y el antagonismo de dos sistemas

políticos, económicos e ideológicos diferentes; encabezados, por el lado Occidental, Estados Unidos y por la parte Oriental, la Unión Soviética. Ello definió y dio vigencia a la Seguridad Colectiva bajo la connotación de Seguridad Hemisférica, la cual se institucionaliza con la creación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

El TIAR surgió, entonces, como consecuencia del choque ideológico de las dos grandes potencias que dividieron al mundo en dos campos rivales de batalla. Por tal razón constituyó un pacto de defensa continental dirigido en contra de una amenaza específica: el comunismo soviético o bien la Unión Soviética. Desde su creación ha sido invocado varias ocasiones, no obstante, desde nuestra perspectiva han sido dos momentos los que han marcado su falta de operatividad. El primero, la Guerra de las Malvinas en 1982, cuyo escenario ameritaba la aplicación de éste, y sin embargo no se aplicó, lo que le restó legitimidad por parte de la mayoría de los países latinoamericanos. Un segundo momento, fue tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, pues en términos estrictamente jurídicos, el TIAR no aplica, dado que como bien dice su artículo 3º: “en caso de un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano, se considerará un ataque contra toda América”. Sin embargo, el terrorismo no está contemplado ni en las amenazas ni en las medidas de respuesta de este instrumento jurídico. Además es sabido que el terrorismo no es propiamente un Estado, es un ente sin rostro que pone en peligro no sólo a los gobiernos, sino principalmente a las sociedades con fines políticos y económicos. Por tanto, los ataques terroristas del 9/11 invitaron a la solidaridad mundial, dada la magnitud de la tragedia que sufrió la población estadounidense. Por lo que el apoyo vino a ser moral, más que de invocación al TIAR, dado que no había un enemigo definido a quien juzgar tanto en una Reunión de Consulta como en el Consejo de Seguridad, por tal motivo sólo se tuvieron que tomar las medidas pertinentes para combatir y sobre todo tratar de desenmascarar al enemigo latente, lo cual hasta la fecha sigue en pie. Con esto se concluye que el TIAR ha sido superado por la realidad.

La Seguridad Colectiva ha entrado en debate en dos momentos importantes. El primero, tras la desaparición de la Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín, donde a falta de un enemigo común, la compleja situación internacional y la autopercepción de Estados Unidos como hegemon mundial, dieron la pauta para la organización de un nuevo Orden Mundial con base en sus intereses y para la definición de nuevas amenazas que

ponían en riesgo la seguridad internacional y por ende la regional. Ante esta situación los países de América Latina percibieron que el esquema de seguridad colectiva configurado durante la Guerra Fría estaba siendo superado por la realidad que se vivía. Asimismo, percibieron y pusieron de manifiesto que las nuevas amenazas a su seguridad ya no eran meramente de índole militar, sino que trascendían al ámbito económico, político, social, ambiental y de salud. Es así que se comienza el proceso de debate y de redefinición de la Seguridad Hemisférica en el marco de la OEA y de las Cumbres de las Américas con el fin de replantearla acorde con la realidad que se estaba experimentando. No obstante es con la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad que se culmina el debate iniciado desde los años noventa, en donde se discuten las nuevas amenazas, dentro de las que se plantea que el terrorismo no es prioritaria para Latinoamérica y que dadas las complejidades tanto del escenario internacional como las de cada uno de los Estados americanos la seguridad debe ser vista desde un enfoque multidimensional, por lo que en la Declaración sobre Seguridad de las Américas queda sentado el concepto de *seguridad multidimensional*.

Un segundo momento, que desde nuestro punto de vista ha cambiado drásticamente la concepción de la seguridad internacional y por tanto la regional es a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. De entrada, Estados Unidos aceptó su vulnerabilidad ante la naturaleza de las nuevas amenazas, en este caso el terrorismo, lo que dio pie a su Nueva Estrategia de Seguridad Nacional. La cual como ya hemos visto tiene como antecedente la Estrategia de Seguridad Nacional que se planteó durante el gobierno de Clinton bajo la *Iniciativa de Defensa de Contraproliferación*, y el término de *Estados rufianes*, cuya denominación es eminentemente política y hace referencia a aquellos Estados cuyos regímenes son disímiles a los intereses de Estados Unidos, como son: Irán, Corea del Norte e Irak. En general se puede decir que en la década de los noventa el objetivo de la estrategia estadounidense era establecer qué amenazas enfrentaría Estados Unidos en las próximas décadas y promover una política exterior que reforzara la estabilidad internacional, alentando la construcción de sistemas políticos democráticos y consolidando las instituciones económicas orientadas hacia el libre mercado.

No cabe duda que desde la década de los noventa se han venido gestando una serie de cambios en el contexto mundial que tanto analistas como a políticos de todo el mundo,

principalmente de Europa, Asia y América, les ha dejado la sensación de que Estados Unidos está fuera de control y que se está encerrando en sí mismo de acuerdo a sus intereses, principalmente geopolíticos y económicos. Esta orientación se encuentra impulsada por dos factores: 1) el surgimiento del terrorismo internacional, que ha llevado a Estados Unidos a pensar al mundo en términos de amenazas, mismas que muchos perciben como dirigidas exclusivamente contra el hegemón y no hacia ellos; y 2) que está cambiando la política mundial bajo la supremacía del poder estadounidense en sí mismo. Lo cual se ve plenamente reflejado: a) en la presentación de la Nueva Estrategia de Seguridad Nacional, la cual plasma la acción *anticipada preventiva*, mejor conocida como la “Doctrina Bush”, que liga inteligentemente tanto la agenda de terrorismo como la de no proliferación sobre el supuesto de que un Estado rufián podría transferir armas de destrucción masiva a un grupo terrorista, como Al Qaeda, o bien podría albergarlos en su territorio; b) en la aplicación de dicha Estrategia en la guerra contra Irak, la cual evidencia que fue más el exceso retórico del gobierno estadounidense para crear la sensación de amenaza inminente, que la realidad, pues a la fecha no se ha podido comprobar la conexión del régimen de Hussein con Al Qaeda, lo que ha dejado a la administración Bush en una posición vulnerable ante aquéllos que sostenían que el gobierno había iniciado una guerra preventiva bajo la nueva doctrina estratégica de acción anticipada preventiva. Otra observación sobre esta Estrategia es su nombre, Estrategia de Seguridad “Nacional”, el término nacional bajo el sentido común indicaría que se está hablando de una estrategia que se limita a las fronteras de un territorio o de un país, pero con base en el análisis realizado, desde la perspectiva estadounidense lo “nacional” va más allá de sus fronteras, pues si bien tal estrategia tiene una connotación nacional, sus alcances y aspiraciones son internacionales, lo que pone en evidencia el papel que busca asumir Estados Unidos como el “policía del mundo”.

Ante esta realidad puntualizamos una serie de críticas y perspectivas con base en el análisis elaborado, éstas son:

- El hecho de que no se pueda demostrar a ciencia cierta un peligro inminente y se intente aplicar la Estrategia de Seguridad mediante acciones preventivas, pone en jaque el multilateralismo y la relativa estabilidad mundial. Asimismo, si Estados Unidos persiste en encerrarse en sí mismo y seguir fehacientemente su política unilateral rompiendo con los acuerdos y las reglas multilaterales, podría incentivar a que otros países asuman una

posición semejante al sentirse amenazados por la doctrina de acción anticipada preventiva, tal como Corea del Norte e Irán, y así, procedan preventivamente contra el preventor. Además de incentivar la desconfianza y el descrédito mundial.

- Es un hecho que se han conjugado inteligentemente tanto la agenda de terrorismo como la de no proliferación. En este aspecto, no cabe duda de que la acción militar preventiva en contra de los grupos terroristas, como el Al Qaeda, definitivamente cuenta con una amplia legitimidad internacional, como bien lo ejemplifica la guerra contra Afganistán. Pero de ahí a legitimar el uso de la fuerza en contra de un Estado, sea o no del “eje del mal”, con el objeto de “prevenir” una amenaza inminente, marca la distancia y rompe con el consenso mundial. Un ejemplo concreto es el caso de Irak donde el gobierno de Bush aseguró tener evidencias de las conexiones entre el régimen de Hussein y Al Qaeda, lo que a la fecha no ha dado ningún indicio de complicidad iraquí directa en los atentados del 9/11 y tampoco se han encontrado armas de destrucción masiva en dicho país. Esto quiere decir que para combatir el terrorismo existe el apoyo internacional con sus respectivas reservas, pero en el caso del cambio de régimen (por ejemplo, con el pretexto de evitar la proliferación) porque no le conviene al hegemon es donde se quiebran los acuerdos multilaterales y el consenso.

- De continuar la eventual preeminencia militar y la actitud arrogante de Estados Unidos hacia el mundo, provocará más inestabilidad e inseguridad. Pues por un lado, puede dar paso a ser blanco de otro ataque terrorista en su territorio para desafiar su aspiración de ser un país impenetrable. Por otro lado, potencias nucleares que no aceptan el *statu quo* podrían incrementar la proliferación de armas de destrucción masiva. Habrá que esperar las próximas elecciones a finales de 2008 en aquel país para vislumbrar si se continuará con la arrogancia republicana o con la diplomacia demócrata.

- Finalmente, es evidente que nos encontramos ante un nuevo Orden Mundial que si bien con la posguerra fría se empezó a delinear bajo la lógica estadounidense, todavía bajo una perspectiva multilateral, es a partir de los atentados del 9/11 que se empieza a perfilar en un Orden Unilateral. Sin embargo, es posible que esto cambie dado el despunte de países como China y Rusia, una nueva actitud de la Unión Europea y América Latina, el tiempo lo dirá.

A raíz de lo anterior surge una pregunta para su reflexión ¿ante esta realidad se puede decir que estamos viviendo el “fin de la historia”? Desde nuestra perspectiva, no,

consideramos que todavía hay mucho que hacer como comunidad que somos, existen las instituciones y si no, se pueden crear, las Organizaciones No Gubernamentales, las universidades y demás instancias como medios para hacer valer nuestra voz, pero sobre todo nuestra voluntad de vivir en un mundo globalizado y en paz.

Por otro lado, la transición a la democracia en América Latina se inició durante los años ochenta y se consolidó en los noventa del siglo XX. Cambio que ha incidido de forma generalizada en los aspectos económicos, políticos, sociales, culturales y militares de los Estados. En este último aspecto, los sistemas de defensa han experimentado cambios graduales y desiguales según el país y la subregión. Es decir, que algunos países y subregiones han avanzado en las reformas de sus respectivos sistemas de defensa de manera más rápida y relativamente efectiva. Dados sus intereses tanto en el interior como en el exterior, en la búsqueda de acuerdos de confianza mutua con los países circunvecinos y la modernización de sus Fuerzas Armadas. Lo cual se proyecta en la redacción de libros blancos y en la participación activa de sus FFAA tanto en misiones al interior, como al exterior en misiones de paz, de apoyo por desastres naturales, entre otras. Un ejemplo claro son los países del Cono Sur.

Por otra parte se encuentran las subregiones que han avanzado de manera más lenta, dada la situación interna e histórica de los países que las conforman: Centroamérica (Guerras Civiles en los 90's) y el Caribe (el caso de República Dominicana que protege su frontera con Haití). No obstante, siguen en el camino de la transformación de sus FFAA. En este sentido, la excepción es México, pues es el único país en cuyo sistema de defensa el proceso democrático no ha pasado y dada su estructura es poco probable que lleguen a darse cambios sustanciales, aunque sean necesarios. No cabe duda que la personalidad y experiencia propia de cada uno de los países marca sus respectivas diferencias, lo cual no rompe con el objetivo de la mayoría de mejorar sus respectivos sistemas de defensa acorde con la realidad para salvaguardar su seguridad.

Como hemos venido diciendo a raíz de los atentados del 11-S, la cuestión de la Seguridad Colectiva se replantea, con base en los efectos que surtieron en Estados Unidos, lo que dio pie para plantear el terrorismo como una de las principales amenazas a combatir no sólo por dicha potencia, sino por el resto del continente y el mundo. Ante esta situación se profundiza el debate sobre la priorización de las amenazas, pues si bien para Estados Unidos el terrorismo es la máxima preocupación tanto para su seguridad como

para la seguridad internacional, para América Latina, a pesar de que ha tenido experiencias relacionadas con tal amenaza, su percepción del fenómeno es distinta, el terrorismo que se suscitó en los países latinoamericanos fue por motivos relacionados con la jurisdicción del Estado o el régimen político, es decir que fue de carácter interno. Lo que rompe con lo sucedido en Estados Unidos, cuyos ataques tuvieron otras connotaciones, dentro de las que se menciona el carácter geopolítico (externo), dados los desequilibrios en la configuración regional de Medio Oriente tras la guerra del Golfo Pérsico. Esto explica que si bien los países latinoamericanos condenan el terrorismo, no lo consideran su prioridad.

Cabe mencionar que para los casos de terrorismo en América Latina no se necesitó, como después del 11 de septiembre una solidaridad internacional, hoy exigida con prepotencia, pues esta vez el impacto fue deflagrado en el corazón simbólico del sistema financiero internacional, Nueva York. Así queda claro que cualquier país aunque sea potencia, puede ser blanco de un ataque terrorista ya sea de carácter y el flagelo del terrorismo no forma parte de los riesgos inminentes a la seguridad Latinoamericana como sí lo son: el narcotráfico, el crimen organizado, el lavado de dinero, la pobreza, la debilidad de las instituciones, la corrupción, catástrofes naturales, el SIDA, entre otros. Es aquí donde el debate para redefinir la seguridad y los mecanismos de acción cobra fuerza toda vez que Estados Unidos pretende priorizar el terrorismo en la agenda de Seguridad Colectiva relegando las amenazas que son prioritarias para la seguridad de América Latina. Con todo lo anterior se responde a la pregunta: ¿Es el terrorismo, la principal amenaza continental? La respuesta es no.

De la relación de América Latina-Estados Unidos es evidente que la idea que alguna vez se tuvo sobre el "Hemisferio Occidental", según la cual los países que lo integran están juntos y aparte del resto del mundo con intereses, valores, percepciones y políticas compartidos, definitivamente ya no es aplicable. De entrada, existen asimetrías innegables tanto entre los países que integran la América Latina, como de éstos con la potencia del norte. Es así que por donde quiera que se mire ya sea desde Washington, Brasilia, Buenos Aires, Haití, las distintas percepciones se dejan ver. Por otra parte, si bien se ha mencionado que América Latina no es prioritaria para los Estados Unidos, ello no implica que la región esté completamente relegada, pues mientras siga teniendo mercados relevantes, nichos importantes para la inversión, recursos estratégicos, materias primas,

mano de obra barata, economías de mercado, y sea activa en el escenario internacional, Estados Unidos no la relegará, prueba de ello es el ALCA. Una cosa es que América Latina no sea su prioridad, la cual sí lo es Medio Oriente, y otra que definitivamente esté olvidada.

Ante este escenario se puede decir que las preocupaciones estadounidenses por Latinoamérica tienen que ver con asuntos prácticos de comercio, finanzas, energía y otros recursos, y con manejar problemas compartidos que no pueden resolver los países individualmente como: el combate al terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, entre otros. Ante esta perspectiva, las propuestas y los proyectos para las relaciones interamericanas deberán provenir de América Latina, pues es poco probable que Estados Unidos tome la iniciativa, tomando en cuenta que su visión y misión prioritaria se encuentra fuera del continente. Países como Argentina, Brasil y Chile han mostrado su empeño para socavar sus desafíos internos y para insertarse de forma activa en el escenario internacional, un ejemplo de su nivel de cooperación lo evidencia el caso de Haití. Si bien la región no se limita en estos tres países, sí se pueden considerar como ejemplos y ejes para tener otra perspectiva de la misma. Respondiendo a la pregunta América Latina-Estados Unidos: ¿una relación divorciada? Con base en lo analizado se podría decir que más que una relación divorciada está relativamente descuidada por parte de Estados Unidos, pero ello a su vez ha servido para dejar impulsar a algunos países de la región.

En relación a la Conferencia Especial sobre Seguridad, queda plenamente expresado en la Declaración sobre Seguridad de las Américas que las principales crisis vividas en América Latina en las últimas décadas se derivan en gran medida por la agudización de las crisis económicas y sociales que terminan afectando al sistema político. El descontento y la movilización social deriva en situaciones que afectan la gobernabilidad, lo que en algunos casos, pone en riesgo la seguridad ante la amenaza de la ruptura del pacto social y la disolución de los mecanismos de cohesión social, como bien lo ejemplifican las crisis de los países andinos.

También queda sentado el enfoque multidimensional de la seguridad, el cual evidencia tanto un lado negativo como uno positivo. El lado positivo se refiere al hecho de que conjunta todas las percepciones sobre seguridad-defensa y contempla las prioridades de cada uno de los Estados americanos al no hacer ninguna jerarquización. Por otra parte se

plantea el peligro de la “securitización” de la agenda, ya que integra problemas de desarrollo con los de seguridad y defensa. En este aspecto, cabe señalar que los problemas de desarrollo son producto de las deficiencias de las políticas sociales y económicas de los gobiernos, lo cual de no ser atendido desata toda una cadena de conflictos que ponen en riesgo la seguridad de las naciones.

De ser como se plantea en la Declaración la nueva concepción de la seguridad, entonces las instituciones internacionales responsables de las políticas de desarrollo tendrían que participar en los debates de seguridad y viceversa. Esta generalización de la seguridad puede impedir que los compromisos sean específicos, operativos y además poner obstáculos para la cooperación. Por tanto sin desmeritar los avances de la CES –los cuales demostraron el empeño de los Estados americanos por alcanzar un consenso respecto a sus preocupaciones, amenazas y desafíos–, pero con un apego a la realidad sostenemos que el concepto de Seguridad Multidimensional en términos declarativos lo es todo, es consenso, es acuerdo, es diplomáticamente viable. Es un avance al final de cuentas en términos *declarativos*, pero en términos de compromisos operativos no es nada –una declaración no tiene carácter coercitivo–, en este punto aún falta mucho por trabajar, es necesario considerarlo si es que realmente se buscan nuevos mecanismos de seguridad y defensa para el continente que ayuden a socavar las nuevas amenazas que le aquejan, pues los que actualmente sobreviven como el TIAR definitivamente son rebasados por la complejidad mundial.

Con la adopción del enfoque multidimensional de la seguridad, el riesgo que se corre es que cualquier tema pueda estar incluido dentro de la agenda de seguridad. Por lo que se deben tener criterios claros y específicos al respecto. Los criterios para considerar un tema de seguridad dependen de las dimensiones y alcances del problema que ponen en riesgo la estabilidad y la supervivencia del Estado. De ahí que se le tipifique como asunto de “seguridad nacional” y por ende se tomen las medidas necesarias para erradicarlo. No obstante, cuando los alcances de la amenaza trascienden las fronteras es cuando la cooperación surte efecto ya sea para prevenir, combatir o erradicar la amenaza. La pregunta aquí sería ¿cuándo es una cuestión meramente de desarrollo y no necesariamente de seguridad? Es sabido que en la actualidad bajo el concepto multidimensional de la seguridad cuestiones económicas, políticas y sociales están contempladas en la agenda, sin embargo hasta qué punto es viable y funcional un

concepto así en términos de creación de compromisos y mecanismos operativos para enfrentar tales desafíos. Otra pregunta que surge es ¿qué instancias serán las adecuadas para socavar las amenazas como pobreza o desigualdad social, aquellas relacionadas con el desarrollo o las vinculadas con la defensa y la seguridad? Aquí el problema latente es evitar securitizar la agenda porque ello conduciría a usar mecanismos meramente defensivos (militares, por ejemplo) en asuntos que corresponden a otras instancias que tienen que ver más con las políticas públicas económicas y sociales de los gobiernos que con la cuestión militar. Desde nuestra perspectiva sería más factible que los temas de desarrollo fueran tratados en foros de índole socioeconómico o bien que se creara un foro especializado en ello, en el sentido de que más que tratar de erradicar el problema, lo cual es necesario, se busquen los mecanismos de prevención para que éste no trascienda a amenazas que se vuelven transnacionales y difíciles de erradicar.

Es así que para enfrentar los temas incorporados a la agenda de seguridad debe prevalecer un enfoque preventivo. Sobre la base de que en las perspectivas de su alcance, factores adversos o desafíos como la pobreza, el deterioro ambiental y las pandemias, pueden requerir ser atendidos con una lógica distinta a la de la política normal, y exigir medidas extraordinarias para evitar que se conviertan en amenazas y conflictos sociales. Cabe precisar que la pobreza ciertamente no tiene una relación directa con los conflictos o las amenazas, pero la carencia de las condiciones mínimas de bienestar material de amplios sectores de la población puede incidir en su conversión en un factor de inestabilidad.

En un espacio geográfico como el continente americano, donde conviven naciones con una marcada asimetría en tamaño territorial, poblacional, de recursos naturales, de desarrollo económico y social, es entendible que las prioridades en materia de seguridad de los Estados sean heterogéneas y estén directamente relacionadas con las circunstancias particulares de cada país; que la DSA permite apreciar la complejidad de los temas que inciden en la seguridad del continente y que la Seguridad Colectiva Multidimensional se vuelve un asunto de consensos en términos declarativos y de disensos en términos operativos al definir los mecanismos para erradicar las amenazas a la seguridad continental. Asimismo queda claro que la Declaración no alcanza a ser una estrategia terminada de seguridad ni mucho menos una política de defensa común, pues en lo relativo a su forma, no tiene el nivel de un tratado como lo fue en su momento el

TIAR –el cual sigue vigente pero su operatividad es muy cuestionable–, sólo es un documento declarativo, mas no un “mecanismo de seguridad” operativo. Ya que para esos grados de compromiso se requiere de una intensa relación entre los Estados americanos que en la actualidad no existe. De hecho, la adopción de la estrategia de la guerra preventiva que proclamó Estados Unidos como eje de su doctrina de seguridad después del 9/11, limitó las posibilidades de llegar a formalizar compromisos multilaterales vinculantes. Por lo que se optó por acuerdos *light*, en los que participan todos, pero en términos de compromisos concretos participan pocos o en el caso extremo no se avanza en nada.

Así pues, los distintos conceptos de seguridad, los diferentes diseños de política de defensa, la incertidumbre política y la fragilidad institucional se han mantenido en el continente, en ausencia del reconocimiento de percepciones compartidas acerca de los riesgos lo suficientemente extendidos para configurar una agenda y un sistema de seguridad colectivo efectivo. Aun efectuada la Conferencia Especial de Seguridad.

Otro aspecto a considerar es que existen numerosos convenios de cooperación avalados por la OEA y la ONU, firmados por los gobiernos de América Latina, pero el problema no radica en los documentos en sí mismos, sino en que los Estados no tienen las capacidades institucionales para enfrentarlos con éxito. En este sentido, podemos observar que son muchas las demandas las que se hacen a las instituciones estatales y los gobiernos no se ponen a ver que éstas están siendo superadas por las realidades que se enfrentan, por lo que, se hace necesaria la creación de nuevas instituciones o bien de reformarlas, teniendo en cuenta que es más que necesaria, obligada, la reforma del Estado.

Con base en todo lo analizado, nos atrevemos a sostener que la *Seguridad Hemisférica* no existe por varios factores: 1) por ser un concepto anacrónico que atiende a una época, la Guerra Fría que forma parte de la historia mundial, que aunque se sigue considerando el concepto en documentos oficiales, es necesario que se empiece a nombrar de la forma correcta que atiende al consenso, al espacio y al tiempo en que vivimos, como es el que se propone aquí resultado de la investigación, es decir, el de *Seguridad Colectiva Multidimensional*. *Seguridad*, porque significa estar libre de peligro, aspiración de los países del continente; *Colectivo*, porque participaron los 34 países de la OEA en la CES, donde lograron un consenso que dio origen a la Declaración sobre

Seguridad de las Américas en la que queda plenamente aceptado y expresado el enfoque multidimensional de la seguridad; *Multidimensional* porque ya no se centra sólo en aspectos militares, sino que abarca aspectos multisectoriales. Por tanto, si se decidió asumir un enfoque de seguridad nuevo, también se tiene que considerar el nombre de ese nuevo concepto; 2) porque el único mecanismo de defensa colectivo, el TIAR, a pesar de estar vigente se muestra decadente e inaplicable ante los desafíos que presenta el escenario global actual; 3) porque lo que existe es una multiplicidad de seguridades nacionales y subregionales, en esto último, se trata de un conjunto de medidas de cooperación y coordinación frente a situaciones de emergencia como los desastres naturales, hambrunas –por ejemplo en Centroamérica, Caribe y los países andinos–, actos terroristas (como en el 9/11), entre otros, de acuerdo a los principios de solidaridad continental y de respeto a la soberanía nacional.

Ante esta realidad tal vez se pregunten por qué sí se alcanzó en su momento la suscripción del TIAR y en la actualidad no se han logrado acuerdos de esa índole que respondan a las amenazas del siglo XXI. La respuesta es que de entrada el contexto histórico que experimentamos dista del que se vivió durante la Guerra Fría, en donde se tenía plenamente identificado al enemigo, el comunismo, y por ende como prioridad exclusiva se tenía combatir a éste. Ello difiere del escenario actual, puesto que hoy existe todo un abanico de amenazas y desafíos para los Estados americanos, cuyos efectos difieren de un país a otro o subregión a otra, por ello la dificultad de alcanzar un concepto de seguridad común y por tanto un mecanismo de seguridad y defensa colectivo operativo. Por lo mismo, a lo único que se llegó fue al “concepto de seguridad multidimensional” que acota todas las preocupaciones, amenazas y desafíos de todos los Estados americanos. No obstante, desde nuestra perspectiva si bien no se puede lograr un mecanismo colectivo coercitivo, existe la alternativa de la búsqueda de mecanismos a nivel subregional, bajo el esquema de *la nueva arquitectura flexible de seguridad*, establecido en la Declaración de Seguridad de las Américas donde plantea que esta nueva arquitectura deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado. A partir del fortalecimiento de los acuerdos y mecanismos bilaterales y subregionales de cooperación en materia de seguridad y defensa para contribuir de manera más efectiva a la paz, a la estabilidad y política continentales.

La Seguridad Colectiva Continental se ha generalizado tanto que en términos de la realización de políticas colectivas concretas no se ha llegado a nada, por lo que, para que permanezca un marco de seguridad colectivo se plantea la alternativa de la búsqueda de mecanismos a nivel subregional. Es decir dividir el todo en subregiones como: América de Norte, Área Andina, Centroamérica, Caribe y Cono Sur. Ello con base en los nuevos procesos económicos y políticos que exigen una caracterización más delimitada de la región, que permita precisar las prioridades en materia de seguridad y defensa de los países colindantes; sus intereses compartidos; la reinserción de sus economías en la dinámica global; los acuerdos de integración; la prevención de conflictos; la implementación de medidas de confianza mutua y la solución pacífica de controversias, bajo un marco multilateral de arquitectura flexible de seguridad.

Hoy en día los aspectos subregionales han cobrado importancia en las preocupaciones de seguridad de los países americanos por las experiencias críticas a nivel bilateral, por el riesgo de la generalización de los conflictos y por el redimensionamiento de los procesos de integración política y comercial en el continente. Asimismo, encontramos que los Estados no definen sus políticas de seguridad y defensa ni su agenda multilateral en términos meramente continentales, por lo que el horizonte estratégico tiende a delimitarse con base en sus preocupaciones e intereses a nivel subregional. Así pues como bien dicen es más fácil que se pongan de acuerdo y asuman compromisos vinculantes entre pocos que no llegar a nada entre muchos.

Por lo anterior se concluye que el término de Seguridad Colectiva Multidimensional tiene dos acepciones con base en nuestra propuesta: 1) ser de carácter declarativo, bajo el esquema planteado en la CES y 2) ser operativo bajo el esquema que planteamos de la arquitectura flexible de la seguridad, por lo que sería denominado *Seguridad Colectiva Multidimensional subregional (SCMs)*.

Definitivamente, la CES representa una de las negociaciones y debates inéditos efectuados en el continente, dado el consenso que se dio entre los países participantes, lo que resultó en la Declaración sobre Seguridad de las Américas. Esto es una señal de que las naciones latinoamericanas están madurando e intentando ser partícipes en la toma de decisiones que determinan sus destinos, dejando atrás el papel de actores pasivos que sólo atendían a las decisiones de las grandes potencias como Estados Unidos. Si bien esto ha sido un primer paso, aún queda mucho camino por recorrer, pues quedan temas

pendientes de resolver como: la reforma del Estado, la defensa de los derechos humanos, la forma de tomar decisiones en materia de defensa y seguridad, la creación de un mecanismo de seguridad colectiva acorde con la realidad actual –nosotros proponemos como un primer paso el de Seguridad Colectiva Multidimensional subregional–, la viabilidad del TIAR y del Pacto de Bogotá, el uso de la fuerza –en este aspecto se perciben amplios desacuerdos en torno a la relación de seguridad y defensa, cuando se plantean acciones cooperativas frente al narcotráfico o el terrorismo que incluyan medios militares, a partir de lo cual, ha ido creciendo entre los países de la región la preocupación por la militarización de problemas de índole policial y la paralela policialización de las FFAA– y la relación de la OEA con la ONU respecto a la cooperación para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Por último, en nuestra opinión el combate al terrorismo, así como al resto de las amenazas que se han planteado, es posible a través de la búsqueda de los medios y las estrategias para combatirlas. Limitarse a la guerra o al uso de la fuerza no es el mejor camino para lograr erradicarlas, pues como se dice coloquialmente: “sale más caro el remedio que la enfermedad”. Por lo que se debe confiar en las instituciones, reformarlas o crearlas si es necesario, y en las formas políticas para combatir las causas más que los efectos que ponen en riesgo la seguridad del continente.

México

Para México la definición de seguridad nacional tiene su origen en las nociones tradicionales de soberanía y los principios de política exterior. Estas nociones definen al Estado mexicano desde una percepción *nacionalista*, delimitado por sus fronteras, lo que determina la acción de las estructuras de gobierno responsable de la seguridad y la defensa. En este sentido, destaca la propia experiencia histórica de nuestro país, teniendo en cuenta las intervenciones que ha sufrido por parte de Estados Unidos: la guerra de 1848, en la que se perdió más de la mitad del territorio, la ocupación del puerto de Veracruz en 1914, la intervención francesa de 1862, entre otras que no necesariamente han sido de carácter militar. Éstas han delineado el pensamiento y el quehacer político de México tanto en el interior como en el exterior. Con base en esto se puede decir que México no reconoce la existencia de intereses políticos, económicos o militares fuera de sus fronteras. Por ello nunca ha formulado una doctrina estratégica ni ha trazado un mapa

geopolítico, pues concibe su seguridad estrictamente en términos de sus fronteras, de sus instituciones políticas, de su cultura y de su patrimonio económico en términos de su soberanía.

Durante la Guerra Fría, la actitud mexicana se expresó a través de sus principios de política exterior, un estrecho apego al derecho internacional y a la ONU como los medios más adecuados para la solución de los conflictos internacionales. La posición mexicana se caracterizó por seguir sus propias interpretaciones. Por ello México fue uno de los países que en los organismos interamericanos mantuvo cierta independencia política, apego total al derecho y renuencia ante la militarización así como a las medidas (uso de la fuerza e intervención) adoptadas por Estados Unidos ante situaciones como: Guatemala en 1954; la expulsión de Cuba, 1962; el envío de fuerzas interamericanas de paz a República Dominicana, 1965; resoluciones hacia la crisis Centroamericana, durante los años ochenta. Además mantuvo firme su postura de considerar a las Naciones Unidas como el medio más efectivo para la búsqueda de la solución pacífica de controversias y no así a la OEA, ya que desde su perspectiva la organización regional estaba liderada por Estados Unidos.

Respecto al TIAR México sostenía que la defensa conjunta era un compromiso de alta solemnidad, en el que los países miembros debían ayudarse unos a otros constantemente, para reforzar la capacidad defensiva del continente. Asimismo planteaba que la pobreza, el hambre, la ignorancia y la enfermedad eran los principales adversarios para la seguridad del continente y que mientras no se luchara contra ellos con la misma unidad e intensidad que con la que se salvaguardaba la seguridad regional, no podrían cantar victoria sobre la solución de los problemas reales que aquejaban a la región.

De la participación de México en la Conferencia Especial sobre Seguridad se puede decir que continúa sosteniendo su posición con base en sus principios de política exterior, de soberanía de las naciones, de no intervención en cuestiones internas de los Estados y la autodeterminación de los pueblos; sigue defendiendo el respeto al derecho internacional como base de las relaciones tanto a nivel regional como mundial; persiste su preocupación por las cuestiones de desarrollo más que por las de defensa y seguridad y prioriza a la ONU sobre la OEA.

México defendió la postura de que no existía ni se podría alcanzar un concepto de seguridad común en el continente, dadas las diferentes percepciones en las prioridades

respecto a las amenazas, preocupaciones y desafíos que cada uno de los países o bien subregiones consideran. Por tal motivo no se ha podido lograr un concepto de seguridad común que establezca un mecanismo de seguridad y defensa coercitivo para todos como en su momento lo fue el TIAR. Si bien existe un consenso de las nuevas amenazas que le atañen al continente, donde se entra en debate es en las prioridades para cada Estado, pues no es lo mismo hablar de los efectos del calentamiento global en los países caribeños, el cual se ha convertido en un problema de seguridad nacional, dado que pone en riesgo la sobre vivencia de éstos por el aumento del nivel del mar, que hablar del mismo tema en Bolivia que ni siquiera tiene mar, igual y sí le afecta ese fenómeno, pero no con la misma intensidad que a los países caribeños, por lo que ese tema no es su prioridad, sino más bien la búsqueda de los medios más apropiados para alcanzar la estabilidad y gobernabilidad que se han perdido. Con base en este planteamiento es que como ya observamos se alcanzó el concepto de *seguridad multidimensional* que acepta a todos los países americanos con sus respectivos problemas sin priorizar ninguno y por tanto sin llegar a establecer un mecanismo operativo efectivo de seguridad colectivo.

Destaca la postura mexicana frente al TIAR y la JID. En cuanto al primero, plantea que dicho mecanismo es obsoleto porque ya no se confronta un enemigo extracontinental que obligue a los países americanos a defenderse a través de una “alianza militar”; porque ha sido rebasado por los desafíos de seguridad que plantea el siglo XXI y porque ha impedido, en contra de sus propósitos, la generación de una idea de seguridad adecuada a los alcances y necesidades del continente. Respecto a la JID subraya que no se le pueden otorgar facultades operativas, por lo que se debe mantener su función exclusivamente de órgano asesor. Además se pronunció por la democratización de este instrumento, lo cual alude al hecho de que la presidencia de la JID es ejercida por decreto por Estados Unidos. Es así que desde nuestra perspectiva compartimos los planteamientos de esta posición porque: 1) el TIAR ha sido superado y 2) mientras no se democratice, analice y reforme la JID con base en los intereses de “todos” los países de la OEA debe conservarse sólo como un órgano asesor.

Cabe destacar que los polos dentro del debate sobre el TIAR y la JID se manifestaron en las posiciones de Estados Unidos y México. Respecto al TIAR, Estados Unidos ha planteado la posibilidad de ampliar sus funciones, para poder convocarlo ante conflictos entre Estados y ante cualquier otro hecho que ponga en peligro la paz, lo cual incluye las

amenazas transnacionales (postura reforzada después del 9/11). La pregunta que surge aquí es ¿por qué tanta insistencia en darle oxígeno al TIAR que se encuentra en terapia intensiva? la respuesta es un tanto simple y a la vez compleja, la razón de esa insistencia es porque el Tratado de Río es el único mecanismo de defensa aceptado y avalado por todos los países del continente (excepto Cuba, claro) y como hemos observado hasta el momento no se ha podido lograr otro acuerdo de esa naturaleza, por las diversas diferencias que ya hemos expuesto.

En cuanto a la JID, Washington pretende que se amplíe y se reestructure, que tenga un mandato claro para el asesoramiento técnico en materia de seguridad y defensa dentro de la estructura de la OEA, ayude al fomento de las relaciones entre los ámbitos civil y militar, contribuya al diálogo y la cooperación en torno a cuestiones de seguridad no tradicionales y responda a las preocupaciones de los pequeños Estados insulares en la materia. Esto a simple vista y con base en la complejidad de las realidades que actualmente experimenta América es una propuesta generosa, viable y hasta cierto punto aceptable, el problema no es si se militariza o no el sistema interamericano (como se ha planteado en algunos debates), tal vez esa militarización sea aceptada por algunos o por la mayoría de los países americanos, tal vez no, el problema de la JID y todo lo que esta conlleva radica en las implicaciones y principalmente en el “mando”, es decir, que Estados Unidos es quien tiene la batuta de este órgano, aunque esté bajo el marco de la OEA. Así pues, mientras no se democratice los países grandes: México, Brasil, Argentina, entre otros no aceptarán dicha propuesta.

Dentro de los escasos cambios que se pueden percibir en la posición mexicana se encuentran dos: 1) dentro de los objetivos de la política exterior del gobierno de Fox donde establece “un mayor activismo en los foros y organismos internacionales, participar en la modificación y en la construcción de la nueva arquitectura internacional, en específico, en el campo de la seguridad”. Por lo que comprometió a México para ser sede de la celebración de la Conferencia Especial sobre Seguridad; y 2) también dentro del marco de su política exterior, la promoción del respeto a los derechos humanos, lo cual se observa en su posición, esfuerzos y contribuciones en el marco de la OEA.

En términos generales, en la posición de México se aprecian una serie de señalamientos y aportes importantes, pero en cuanto a proponer nuevos mecanismos

para la seguridad y defensa colectiva, ya sea a nivel subregional, aún no se ha dado un paso contundente. Asimismo se observan más continuidades que cambios sustanciales.

Respecto a la seguridad nacional de México en la posguerra fría encontramos tres factores que la han condicionado: 1) la entrada en vigor del TLCAN y sus respectivas repercusiones políticas, el reequilibrio desde el poder federal hasta el municipal, y entre los poderes de la Federación; acelerando así, la capacidad de opinión y presión tanto de la sociedad como de los partidos políticos en asuntos de seguridad nacional; 2) la crisis de Chiapas y el fenómeno sociopolítico, EZLN, que planteó un nuevo desafío para la seguridad del país. El cual a pesar de no haber surgido durante el gobierno de Ernesto Zedillo, fue a él a quien le correspondió controlar la crisis, la cual de ser una crisis militar la transformó en una crisis política, que a más de 10 años y con la transición de México a la “democracia” no ha sido resuelta; y 3) se encuentra el surgimiento desmedido de la inseguridad pública y del crimen organizado, en el que el narcotráfico destaca toda vez que comienza a lacerar a la sociedad y a penetrar en las estructuras del Estado, dada su capacidad de corrupción.

El *TLCAN* representó el impulso que convirtió a México en una de las principales potencias exportadoras y en un país atractivo para la inversión extranjera; representó una oportunidad de gran provecho para la expansión de los grandes corporativos mexicanos y extranjeros y el impulso para el desarrollo de los estados del norte de México. Sin embargo, al mismo tiempo significó un gran desafío y rezago para la mayor parte de las pequeñas y medianas empresas y para los estados más pobres del sur, dada la falta de apoyo gubernamental, los niveles educativos y sociales, y la falta de interés en el Sur mexicano. Es así que el fuerte dinamismo de las exportaciones y los cuantiosos recursos económicos que han llegado a México no han sido capaces de generar un crecimiento sostenido ni han propiciado una expansión significativa del empleo o de los salarios que retenga a los mexicanos que emigran hacia Estados Unidos en la búsqueda de empleo y mejores condiciones de vida. Asimismo el *TLCAN* ha significado no sólo una plataforma económica para estrechar la relación entre México, EEUU y Canadá, sino también una plataforma que en un futuro no muy lejano dé paso al surgimiento de un Sistema de Seguridad de América del Norte, lo cual se puede apreciar al revisar el contexto y contenido de la creación de la *ASPAN*, la cual, según la versión oficial, surgió de la necesidad de los tres países por mejorar las relaciones entre ellos y con el resto del

mundo, del interés por enfrentar los nuevos retos de la sociedad internacional en todos los niveles, y del compromiso de cooperación y ayuda mutua para resolver los problemas a un menor costo, por lo que su objetivo es hacer de América del Norte una región más competitiva y segura.

No obstante, al existir marcadas diferencias entre las legislaciones, las economías, las sociedades y las culturas de los tres países, no se puede afirmar que esta Alianza sea la panacea del crecimiento y desarrollo paralelo en los tres Estados miembros, pues cada país es responsable de la toma de decisiones, de garantizar su estado de derecho con el respeto a su legislación y de asegurar el bienestar de su población en todos los sentidos. Todo esto nos lleva a considerar que la ASPAN en nuestro país –cuyos retos en materia de desarrollo, ciencia y tecnología son mayores a diferencia de sus socios–, aún no ha tenido el empuje necesario para su impulso, por lo que puede quedarse sólo en el intento de ser una comunidad económica. Ante esta situación sería bueno evaluar los beneficios que para México ha generado primero el TLCAN y posteriormente la ASPAN, porque solamente analizando los resultados es como se pueden formar nuevas directrices para fomentar un crecimiento, un desarrollo y seguridad reales en nuestro país, además esta evaluación serviría para darnos cuenta de nuestras debilidades, fortalezas, ventajas y desventajas.

Por otra parte, durante el gobierno del “cambio” de Vicente Fox se dieron algunas transformaciones en las estructuras de gobierno que dieron paso a la evolución, modernización, profesionalización y democratización de las mismas. No obstante, en materia de seguridad nacional y defensa el esquema autoritario del régimen priísta se ha heredado tal cual. Por ello, las confusiones en la conceptualización y operación de la seguridad nacional se mantienen intactas, aun con Calderón. Es así que la alternancia política, iniciada en el año 2000, no generó las condiciones idóneas para actualizar la seguridad nacional ni tampoco para discutir sobre bases serias la puesta al día de la política exterior.

En relación al sistema de defensa mexicano podemos decir que existe una relación cívico-militar que se sostiene bajo el mando del Ejecutivo; que la autonomía que se les ha otorgado a las FFAA ha provocado la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y la inexistencia de regulaciones y legislación civiles que impiden el desarrollo de un control democrático más amplio por parte de otras instancias como el Legislativo y el Poder

Judicial. Se observa una relación débil si no es que nula entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil, dada la ausencia de mecanismos formales de traspaso de información, siendo muy marginal la relación con la prensa y las ONG; también se observa la inexistencia de un ministerio de defensa nacional civil en el que participen especialistas y/o funcionarios públicos en la formulación y puesta en marcha de la política de seguridad y defensa del país, como sucede en los países desarrollados y en algunos de América Latina; también queda clara la falta de modernización en infraestructura y recursos humanos de las FFAA y que las Fuerzas Armadas se han sobre utilizado en misiones políticas y sociales, más que en propiamente militares o de participación en el exterior, cubriendo así los vacíos de las responsabilidades del Estado.

Se observa la división de la opinión pública y política –pues hay sectores a favor y en contra– tanto para la colaboración militar con Estados Unidos –aunque en los últimos tiempos en la práctica se esté estrechando la relación, por ejemplo la Iniciativa Mérida–, como con otros países Latinoamericanos o ante misiones militares internacionales de nueva generación, como las OMP. En este último aspecto se puede decir que las FFAA están limitadas por varias razones: legales; históricas, técnico-operativas, y doctrinarias e ideológicas, por la permanencia del “sentimiento aislacionista y nacionalista” infundado en el pasado en las élites políticas, lo que impediría la salida de las tropas mexicanas. Es así que la mayoría de los políticos y el sector militar ven al mundo desde una actitud esencialmente defensiva, puesto que existe el temor de que enviar tropas al exterior implicaría que un día llegue una OMP a México, lo que se puede catalogar erróneo, pues no se trata de enviar irreflexiblemente (como muchas cosas que se hacen en este país) soldados mexicanos a combatir enemigos desconocidos en conflictos que nos son ajenos, mas bien significaría que México tiene una visión clara de las regiones prioritarias para su interés nacional, por lo que se dispondría a involucrarse en cuestiones de seguridad y mantenimiento de la paz. Ese involucramiento puede ser de distintas formas: en la puesta en marcha de acuerdos de paz en materia de desarme; en la reconstrucción de infraestructura destruida por un conflicto bélico; en misiones humanitarias, de rescate de la población ante desastres naturales, como lo ha hecho en Centroamérica, Caribe y América de Sur, aunque individualmente, es decir sin ningún marco internacional; en la construcción de instituciones vinculadas con las elecciones y los derechos humanos (como lo hizo en Irak), etc. La cuestión es que México no puede seguir siendo ajeno a la

dinámica mundial, de ser así, se profundizará aún más el aislamiento con otros países latinoamericanos y se pondrá en duda su compromiso con el multilateralismo que históricamente ha promovido.

En relación a la posición de México ante el terrorismo esta se centra en: 1) la condena total y enfática al terrorismo; 2) en tener en cuenta el vacío que existe en cuanto a la definición de este flagelo; 3) en respetar los derechos humanos de quienes cometen este tipo de actos; 4) en la promoción de la solución pacífica de las controversias; 5) en la separación de terrorismo con movimientos sociales, este punto es de gran importancia, dado que a la fecha si bien existen múltiples instrumentos internacionales contra el terrorismo en ninguno se define a ciencia cierta qué es, y ese problema como ya se ha planteado en el segundo capítulo es grave toda vez que se pretenda calificar a dichos movimientos o a sus líderes como terroristas, ello se presta a que se tomen medidas de terrorismo contra quienes no lo son; y 6) la lucha contra esta amenaza se debe hacer de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, con el respeto al derecho internacional y los derechos humanos.

En cuanto a la inconformidad de algunos legisladores y especialistas con las modificaciones legales, principalmente la tipificación del “terrorismo internacional”, sin desmeritar sus posiciones y tratando de ser objetivos, las modificaciones son un hecho y si existen por iniciativa de quien haya sido, es porque el Congreso las aprobó. Aquí lo importante son los estragos que causa la amenaza en sí misma a sus víctimas, las cuales no tienen nación, color, doctrina, religión, etc. Tal vez algunas personas cuestionen que sí tienen un blanco en específico, Estados Unidos, y México al asumir dicho concepto, asume también los enemigos de su vecino. No obstante, consideramos que el hecho de adoptar ese término y de modificar la legislación no lo hace directamente candidato a un ataque terrorista, porque de ser así también lo son los 192 países que adoptaron la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU.

Es un hecho que México está participando activamente en la lucha contra el flagelo del terrorismo. Ello se observa en las reformas legales; en sus iniciativas en los foros sobre el tema, de lo que destaca que no se debe centrar sólo en la lucha en sí misma, sino en que se deben tener en cuenta las causas más que las consecuencias y también en apearse a los principios de la Carta de la ONU, el derecho internacional y el respeto a los derechos humanos, lo cual para nada rompe con el esquema de la tradición diplomática mexicana.

También se observa en los acuerdos que a partir del 11-S suscribió como el de Fronteras Inteligentes y la ASPAN; en las medidas de prevención y combate, como mayor vigilancia en sus fronteras, aeropuertos, puertos, servicios aduanales, financieros etc. Con esto se evidencia la congruencia que hay entre la posición mexicana y las acciones que está llevando a cabo con base en los convenios, resoluciones y demás documentos suscritos en la lucha contra el terrorismo.

Con lo anterior no se pretende que el terrorismo se vea como una prioridad para nuestro país, porque ciertamente no lo es. Lo que se busca es plasmar la realidad tal cual, es decir, que el fenómeno del terrorismo a partir de los atentados del 11 de septiembre, vino a reconfigurar el sistema internacional, las relaciones internacionales y la cosmovisión de la seguridad, por lo que México no se pudo ni se puede quedar al margen. De entrada por su propia seguridad –como ya se ha dicho para los terroristas cualquiera puede ser su blanco, y no es que necesariamente seamos sus víctimas, pero sí podemos ser un país puente para sus fines– y porque nos guste o no somos la frontera sur de la mayor potencia mundial, por eso bien decía Porfirio Díaz: “pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos”. Con esto tampoco se pretende plantear que nuestro país siga ciegamente los postulados de su vecino, porque somos un país independiente con sus propios intereses, amenazas y desafíos, más bien lo que planteamos es que México debe aprovechar al máximo los acuerdos suscritos con Washington para su propia seguridad y desarrollo. La cuestión es que tanto la dinámica global como las amenazas a la seguridad internacional hacen a los países cada vez más interdependientes, por lo que se ven obligados a ser más cooperativos, de lo contrario enfrentar por sí solos tales amenazas, en mi opinión sería una tarea colosal.

Respecto a la relación de cooperación y conflicto entre México y Estados Unidos se puede decir que es una relación de altibajos pues hay momentos en que la cooperación es estrecha, pero también en que el conflicto los distancia. Es una relación compleja y multitemática, pues casi todos los temas de la agenda particular de ambos tienen efectos en el otro. Los dos países son intensamente nacionalistas y ambos se perciben con desconfianza. En este sentido, México ve a su vecino como una potencia que lo pretende dominar, por lo que se escuda en una posición nacionalista anti-imperial. Por su parte Estados Unidos percibe a México como un país incapaz de superar problemas tan

importantes como la pobreza, la corrupción, el desempleo, la migración, el crimen organizado, etc.

En el ambiente político se observa que la relación se ha deteriorado por varios motivos: los desacuerdos difíciles de superar respecto a la política exterior del gobierno de Bush, la guerra contra Irak; la falta de preparación mexicana ante las nuevas demandas en materia de seguridad; la persistencia de una posición defensiva exacerbada ante la profundización de relaciones con Estados Unidos en áreas consideradas sensibles como la seguridad y defensa –en este sentido no se trata de huir de la colaboración que demanda la misma complejidad mundial, sino de considerar que, entre países asimétricos en todos los aspectos, los compromisos de seguridad deben ser cuidadosamente reflexionados y sopesados con base a nuestros propios intereses–, lo cual la mayoría de las veces es utilizado por los políticos para sus propios fines sin prever el vínculo tan estrecho que existe en términos pragmáticos, independientemente de sus descalificaciones hacia el país vecino. Frente a este escenario tan complejo no se han producido objetivos y estrategias de mediano y largo plazo para entenderse con EEUU, por las propias inconsistencias de éste con México y viceversa.

Cabe señalar que a comienzos del siglo XXI, diversas circunstancias han contribuido a orientar hacia nuevos rumbos la relación entre México-Estados Unidos, de tal suerte que el TLCAN ha dejado de ser el eje fundamental de tal relación para ser sustituido por el tema de la seguridad. En este sentido es importante mencionar que dentro de la nueva visión de seguridad planteada por Estados Unidos destaca el vínculo entre el comercio y la seguridad, ello se puede apreciar en los diferentes acuerdos tanto a nivel bilateral como multilateral, por ejemplo los Acuerdos de Fronteras Inteligentes, la ASPAN, el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), el ALCA, entre otros. Es así que en la actualidad sentar acuerdos con Estados Unidos comerciales paralelamente implica tratar temas de seguridad.

Por otra parte, el tono de la campaña para las próximas elecciones a finales de 2008 en Estados Unidos confirma que la seguridad seguirá estando en el centro de la agenda de la política tanto interna como externa de ese país. Así pues, la relación de México con Estados Unidos obliga a cumplir tareas pendientes como: la formulación de una estrategia de mediano y largo plazo para dicha relación; reconocer que el destino de México, nos

guste o no, está estrechamente vinculado al de su vecino del norte, y por tanto, se deben plantear objetivos claros, de carácter general y sectorial respaldados por instituciones e instancias de seguimiento. De no hacerlo, México seguirá siendo remolcado por Estados Unidos en una relación que desde el 11 de septiembre ha adquirido nuevos y más matices en el campo de la seguridad.

En general la relación entre ambos países es como bien lo señalan algunos especialistas de “amor y odio”, en el que uno desconfía por las aspiraciones del otro, pero ello no deja de lado factores determinantes de vinculación como la vecindad, el comercio, los valores democráticos, la seguridad, las amenazas, entre otros. Por lo que les guste o no, dados los desafíos que plantea el siglo XXI se ven voluntariamente a fuerza obligados a cooperar y a replantear su relación.

Como resultado de nuestra investigación proponemos para México lo siguiente:

En materia de seguridad nacional

- De entrada se pone de manifiesto la falta de un proyecto de nación en donde se tenga un diagnóstico del país, de sus recursos, potencialidades, debilidades y que establezca las directrices y objetivos a seguir con base en los intereses de la nación y la propia dinámica global a mediano y largo plazo. Ello incide en la falta de un proyecto y por tanto de una política de seguridad de Estado en la que se establezcan las prioridades en cuanto a las amenazas, preocupaciones y desafíos que enfrentamos, porque sí tenemos prioridades y por ende las estrategias a seguir para su objetivo. Asimismo que plantee un término de seguridad nacional con base en nuestra realidad, alejado de las confusiones que se siguen arrastrando del pasado; que delimite las competencias de las instancias encargadas de la seguridad nacional –pues como pudimos observar las FFAA dados los vacíos de los cuerpos policíacos han asumido las tareas que les corresponden a estos–, que se les profesionalice (lo que incluiría códigos éticos) y actualice –la mayoría de los servidores públicos que integran los cuerpos policíacos tiene un nivel educativo ínfimo–, se les modernice, se les pague bien para tratar de reducir los niveles de corrupción –en este sentido es preciso mencionar que de acuerdo al nivel profesional es el sueldo del servidor público, sin embargo, quienes integran los cuerpos policíacos no tienen un sueldo considerable–, etc.; que establezca una base de datos sobre las amenazas y criminales tanto nacionales como internacionales para ser compartida por dichas instancias con el fin de facilitar su tarea y tener resultados efectivos; que cree un fondo para la actualización de

la infraestructura y la adquisición de equipo –el presupuesto de México para su seguridad y defensa es de los más bajos de América Latina, sin embargo, esto se puede cambiar–; que promueva una política de prevención del delito; que establezca un marco en donde se puedan discutir y evaluar los resultados obtenidos o bien los fracasos de dicha política y de las instancias encargadas de la seguridad del país; y por el hecho de ser una política de Estado deberá ser a largo plazo.

- Se debe reconocer que bajo un esquema democrático la seguridad es un asunto de todos. Por lo que si bien el gobierno funge un papel preponderante para el mantenimiento de la misma, la sociedad civil –ONG, academia, empresas, y nosotros como ciudadanos– también tiene su parte de responsabilidad, por lo que se deben buscar los medios o abrirlas si es necesario para dejar oír sus inquietudes, críticas y propuestas. Es sabido que existe cierta apatía y desconfianza de la gente ante las instituciones porque como bien lo comentamos en uno de los apartados, por ejemplo, cuando una persona es víctima de algún acto delictivo y hace su denuncia, tarda más en denunciar que en lo que dejan ir al delincuente. Ello da la pauta para que la sociedad se vuelva apática y se acostumbre a esa realidad, sin embargo no hay que olvidar que si uno no exige sus derechos y se vuelve apático se tiene entonces un gobierno igual y por ende se crea todo un círculo vicioso.
- Se deben reformar las instituciones encargadas de la seguridad del país desde el ámbito policial hasta el judicial, pues existen serios vacíos que han generado la falta de credibilidad en ellas por parte de la sociedad. Del mismo modo se deben de crear leyes más duras y efectivas que incidan en la reducción de los riesgos a la seguridad.
- Respecto a las FFAA también deberían ser sometidas a un diagnóstico y reforma acorde con la “democratización” que está experimentando México. Lo cual implicaría una mayor apertura en la rendición de cuentas –por ejemplo de sus quehaceres, gastos y resultados– ante la sociedad; la elaboración de un libro blanco mexicano; la creación de un ministerio de defensa cívico-militar –militar, para que sea viable su existencia, pues de lo contrario dudamos que cedan algunas de sus atribuciones para la creación de dicho ministerio–, es decir conformado tanto por militares como por especialistas en seguridad y defensa, los cuales se encargarían de diagnosticar y evaluar la situación nacional y por tanto establecer los ejes de las políticas de seguridad y defensa a seguir, además de que unificaría las dos Fuerzas Armadas, la SEDENA y la SEMAR; también dicha reforma

implicaría la revisión de la legislación militar, la apertura de ésta hacia el Congreso y la difícil y compleja revisión de la doctrina y misión de las FFAA con base en la realidad mexicana y el mundo en pleno siglo XXI.

- Para combatir la inseguridad pública el gobierno Federal debe trabajar con las autoridades de todos los niveles de gobierno para restablecer el orden y aplicar la ley en los estados donde el crimen organizado se ha enraizado y en los demás estados proponer políticas de prevención. También deberá comprometerse en la construcción de instituciones proactivas más que reactivas, tarea difícil que requiere del logro de un consenso político para alcanzar los principales objetivos en materia de seguridad nacional.
- El gobierno tiene que encarar el desafío de la reducción de la pobreza, principalmente en las áreas rurales, nicho de las grandes masas de emigrantes tanto hacia las grandes ciudades de la República como hacia Estados Unidos. Para lo cual será necesario invertir en infraestructura, crédito y educación en las regiones más pobres del país. Al mismo tiempo deberá garantizar el continuo crecimiento económico.
- Para asegurar el crecimiento económico en los próximos años, el gobierno tendrá que asumir una serie de reformas con la meta de estimular la inversión y la dinámica del mercado de trabajo interno. Para lo cual los líderes políticos necesitarán hacer compromisos buscando la inversión y haciendo cambios estructurales en la economía de México.

En el ámbito continental

La participación de México en el exterior ha estado determinada en función de sus principios de política exterior y su apego al derecho internacional, lo que en alguna época le dio cierto margen de independencia frente a Estados Unidos y prestigio en el ámbito mundial. No obstante, en la actualidad, si algo define la participación de México en el exterior es su falta de rumbo, la improvisación temática –de buena suerte en algunas ocasiones ha sido atinada–, la falta de un proyecto que delinee las directrices a seguir en su quehacer internacional, entre otros factores.

Los motivos por los que México ha reaccionado con tanta lentitud ante los cambios tan acelerados en la dinámica nacional, regional y por tanto internacional son varios, dentro de los que destacan: a) el peso del pasado en lo relativo a la política exterior (y en materia de seguridad, como ya lo hemos visto); b) las experiencias históricas, en particular con Estados Unidos, que produjeron principios y doctrinas con un carácter defensivo -en este

aspecto no se trata de poner en duda el valor de esos principios que en algún momento han sido funcionales, sino poner de manifiesto el hecho de que su simple invocación, sin la adecuación a momentos y problemas específicos obstaculiza el establecimiento de objetivos y estrategias convenientes para el país-; c) la escasa atención que prestan los medios de comunicación y los líderes políticos a los asuntos internacionales, pues hoy en día la vida nacional se centra en la lucha por el poder interno y no da paso a la reflexión sobre la ubicación de México en el mundo; d) la resistencia a reconocer y asimilar el peso de la relación con Estados Unidos, olvidándose que el sello que distingue a México en el exterior radica precisamente en su estrecha vinculación económica y social con su vecino del norte.

Es así que se ha generalizado la opinión de que los problemas de México son responsabilidad del mismo, como se dice coloquialmente “la ropa sucia se lava en casa”, lo cual hasta cierto punto es cierto, pero no se puede perder de vista que para poner la casa en orden se requiere una visión clara de hasta dónde ese orden está vinculado a los efectos del acontecer mundial.

Ante todo esto surgen las preguntas: ¿por qué México debe mirar hacia el exterior y por tanto tomar cartas en el asunto? ¿por simples ocurrencias nuestras o porque en el mundo global en el que vivimos prácticamente todos hasta los lugares más recónditos están interconectados, por lo que, lo que suceda en cualquier punto del orbe afecta en mayor o menor medida a todos? A manera de respuesta podemos decir que: 1) por el alto nivel de emigrantes mexicanos (y también extranjeros, principalmente centroamericanos) hacia EEUU y la importancia de las remesas como una de las principales fuentes de ingresos al país; 2) por la seguridad, dada la transnacionalización de amenazas como el narcotráfico, la delincuencia organizada, el tráfico de personas, el terrorismo, etc., de allí que se deba considerar la dimensión de tales amenazas a su seguridad y por tanto su cooperación para socavarlas en el ámbito internacional y por ende regional; 3) por la legitimidad de la vida política nacional, pues como es sabido en el actual escenario global los países cada vez están más sujetos a la observación y evaluación de las organizaciones internacionales.

Definir el papel de México en el quehacer continental exige una visión clara de su ubicación geopolítica. México es un país de doble pertenencia, ya que se ubica tanto en América del Norte –de entrada por su ubicación geográfica, por el comercio, la inversión,

migración, acuerdos, etc.– como en América Latina –por la identificación histórica, cultural, religiosa, etc.–, por lo que México es, como algunos especialistas denominan “un caso excepcional dado su carácter *birregional*” lo que lo define como el punto de unión entre lo desarrollado y lo subdesarrollado. Por tanto su papel en el continente debe definirse a partir de esa dualidad y su influencia deberá basarse en su ubicación geopolítica. Se trata entonces, de un país “puente” cuya economía se centra en el norte y tradición cultural en el sur. Es así que para que esta dualidad tenga sentido y recupere su prestigio en el exterior se deben precisar sus prioridades, por ejemplo: 1) entenderse con Estados Unidos; 2) vincularse eficientemente con sus vecinos del sur; 3) identificar otras regiones, subregiones y temas prioritarios para diversificar sus relaciones y al mismo tiempo hacer un contrapeso a una excesiva influencia estadounidense, que respondan a los intereses económicos y políticos del país; y 4) seguir promoviendo el multilateralismo, comprometiéndose con las causas y acuerdos que resultan de éste, ello evidentemente con base en sus propios intereses.

Es sabido que Estados Unidos es importante, pero no es lo único. Por ello México debe ver otros horizontes en los que se vislumbra América Latina –un primer paso sería Centroamérica–. Por lo que debe establecer una política hacia la región con plena definición de sus objetivos e intereses en el ámbito de la seguridad, de inversiones, del alcance de los acuerdos comerciales vigentes con miras a establecer nuevos que aspiren a convertirse en alianzas estratégicas –a la fecha no se identifica ningún país latinoamericano con quien México tenga una alianza de esa índole, lo que se explica por la propia renuencia latinoamericana a propiciar un entendimiento así, pues algunos países ubican a México más hacia el norte que hacia el sur, dada su ubicación geográfica y estrecho vínculo económico–.

Con base en todo lo planteado se puede decir que los desafíos de México en el continente son: 1) aprovechar su dualidad para alcanzar sus fines en materia de desarrollo y seguridad; 2) construir una política hacia Estados Unidos que establezca el derecho a distanciarse en temas en los que México no pueda ser su aliado, sin perjudicar la relación –en nuestra opinión esto exige un proyecto bien definido de política exterior, predecible y sin titubeos cuando se trate de principios fundamentales del orden internacional–; 2) mirar hacia América Latina e intentar cambiar la percepción que tienen algunos países hacia México, comprometiéndose con los problemas que aquejan a la región y con las medidas

que se asumen para socavarlos, ello claro, con base en sus intereses; y 3) tener una actitud proactiva y comprometida ante los embates que merman la Seguridad Colectiva Continental.

Finalmente se puede decir que los primeros años del siglo XXI han evidenciado la profunda transformación del ámbito internacional y por ende regional. Así pues los desafíos que hoy enfrenta México no estaban presentes hasta hace poco tiempo o bien tenían una dimensión cualitativa distinta. Por ello, el primer paso referente al futuro de la participación de México en la configuración de la Seguridad Colectiva es identificar tales cambios y cuestionarse cómo responder a ellos en los próximos años. Asimismo, debe de tomar conciencia de su importancia geopolítica tanto para sus propios intereses y seguridad como para su participación en el exterior.

6. ANEXOS

6.1 Anexo I

DOCUMENTOS CONTRA EL TERRORISMO FIRMADOS POR MÉXICO		
12 DOCUMENTOS DE LA ONU	SÍNTESIS	VINCULACIÓN DE MÉXICO
<p>Convenio sobre las Infracciones y Ciertos otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves (Tokio, 14 de septiembre de 1963)</p> <p>1</p>	<p>Se aplica a los actos que afecten a la seguridad durante el vuelo;</p> <p>Autoriza al comandante de la aeronave al imponer medidas razonables, incluido el encierro, contra toda persona que le dé motivos para creer que ha cometido o está a punto de cometer un acto de esa índole, siempre que sea necesario proteger la seguridad de la aeronave;</p> <p>Demanda a las partes contratantes que asuman la custodia de los infractores y devuelvan el control de la aeronave a su legítimo comandante.</p>	<p>Fecha de adopción: 14-sep-1963</p> <p>Fecha de ratificación de México: 18-mar-1969</p>
<p>Convenio para la Represión el Apoderamiento Ilícito de Aeronaves (La Haya, 16 de diciembre de 1970)</p> <p>2</p>	<p>Considera como delito, que una persona a bordo de una aeronave en vuelo de forma ilícita, mediante la fuerza o la amenaza de emplearla, o cualquiera otra forma de intimidación, se apodere de la nave o ejerza control sobre ella o intente hacerlo;</p> <p>Demanda a las partes en el convenio que castiguen los secuestros de aeronaves con "penas severas";</p> <p>Demanda a las partes que hayan detenido a los infractores, que extraditen al infractor o los hagan comparecer ante la justicia;</p> <p>Demanda a las partes que se presten asistencia mutua en relación con la instrucción del procedimiento penal en virtud del convenio.</p>	<p>Fecha de adopción: 16-dic-1970</p> <p>Fecha de ratificación de México: 19-jul-1972</p>
<p>Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil (Montreal, 23 de septiembre de 1971):</p>	<p>Establece que comete un delito quien ilícita e intencionalmente perpetre un acto de violencia contra una persona a bordo de una aeronave en vuelo, si ese acto pudiera poner en peligro la seguridad de la aeronave; coloque un artefacto explosivo en una aeronave; e intente cometer esos actos o sea cómplice de una persona que perpetre o intente perpetrar tales actos;</p> <p>Demanda a las partes en el convenio que castiguen estos delitos con "penas severas";</p>	<p>Fecha de adopción: 23-sep-1971</p> <p>Fecha de ratificación de México: 12-sep-1974</p>

3	<p>Demanda a las partes que hayan detenido a los infractores, que extraditen al infractor o los hagan comparecer ante la justicia.</p>	
4	<p>Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos (Nueva York, 14 de diciembre de 1973)</p> <p>Define a la persona internacionalmente protegida como un Jefe de Estado, Ministro de Relaciones Exteriores, representante o funcionario de un Estado o una organización internacional que tenga derecho a protección especial contra un atentado con arreglo al derecho internacional;</p> <p>Demanda que cada parte califique como delito "la comisión de un homicidio, secuestro u otro atentado contra la integridad física o la libertad de una persona internacionalmente protegida, la comisión de un atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de tal persona; la amenaza de cometer tal atentado;" y de todo acto que "constituya participación en calidad de cómplice " y los castigue "con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su carácter grave".</p>	<p>Fecha de adopción: 14-dic-1973</p> <p>Fecha de adhesión de México: 22-abr-1980</p>
5	<p>Convención contra la Toma de Rehenes (Asamblea General de la ONU, 17 de diciembre de 1979)</p> <p>Dispone que "toda persona que se apodere de otra o la detenga, y amenace con matarla, herirla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión como condición explícita o implícita para la liberación del rehén, comete el delito de toma de rehenes en el sentido de la presente Convención".</p>	<p>Fecha de adopción: 17-dic-1979</p> <p>Fecha de adhesión de México: 28-abr-1987</p>
6	<p>Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (Viena, 3 de marzo de 1980)</p> <p>Reconoce el derecho que tienen todos los Estados para desarrollar y emplear la energía nuclear con fines pacíficos y su legítimo interés en los beneficios potenciales que pueden derivarse de los usos pacíficos de la energía nuclear.</p> <p>Considera los peligros que puede plantear el uso o el apoderamiento ilegal de materiales nucleares. Por lo que son motivo de grave preocupación, además de que obliga a los países suscriptores adoptar con urgencia medidas apropiadas y eficaces para asegurar la prevención, descubrimiento y castigo de tales delitos.</p>	

<p>Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicios a la Aviación Civil Internacional (Montreal, 24 de febrero de 1988) 7</p>	<p>Amplía las disposiciones del Convenio de Montreal (véase el No. 3 supra) para incluir los actos terroristas cometidos en los aeropuertos que prestan servicios a la aviación civil internacional.</p>	<p>Fecha de adopción: 24-feb-1988</p> <p>Fecha de ratificación de México: 11-oct-1990</p>
<p>Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (Roma, 10 de marzo de 1988) 8</p>	<p>Establece un régimen jurídico aplicable a los actos cometidos contra la navegación marítima internacional parecido a los regímenes establecidos respecto de la aviación internacional;</p> <p>Dispone que comete delito la persona que ilícita e intencionalmente se apodere de un buque o ejerza control sobre éste por medio de la fuerza, la amenaza o la intimidación; cometa un acto de violencia contra una persona que se encuentra a bordo de un buque si dicho acto pudiera poner en peligro la seguridad de la navegación del buque; coloque un artefacto o sustancia destructivos a bordo de un buque; y perpetre otros actos contra la seguridad de los buques.</p>	<p>Fecha de adopción: 10-mar-1988</p> <p>Fecha de ratificación de México: 13-may-194</p>
<p>Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental (Roma, 10 de marzo de 1988) 9</p>	<p>Establece un régimen jurídico aplicable a los actos realizados contra plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental parecido a los regímenes establecidos respecto de la aviación internacional.</p>	<p>Fecha de adopción: 13-may-94</p> <p>Fecha de ratificación de México: 13-may-1994</p>
<p>Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección (Montreal, 1 de marzo de 1991)</p>	<p>Su objetivo es controlar y limitar el empleo de explosivos plásticos no marcados e indetectables (negociado a raíz de la explosión de una bomba en el vuelo 103 de Pan Am en 1988);</p> <p>Las partes están obligadas de asegurar en sus respectivos territorios un control efectivo sobre los explosivos plásticos "sin marcar", es decir, lo que no contengan uno de los agentes de detección enumerados en el anexo técnico del tratado; En términos generales, cada parte deberá, entre otras cosas: adoptar medidas necesarias y eficaces para prohibir e impedir la</p>	<p>Fecha de adopción: 1-mar-1991</p> <p>Fecha de ratificación de México: 9-abr-1992</p>

10	<p>fabricación de explosivos plásticos sin marcar; impedir la entrada o salida de su territorio de explosivos plásticos sin marcar; ejercer un control estricto y eficaz sobre la tenencia y transferencia de explosivos sin marcas que se hayan fabricado o introducido en su territorio antes de la entrada en vigor del Convenio; adoptar las medidas necesarias para asegurar que los explosivos plásticos sin marcar que estén en poder de las autoridades militares o policiales se destruyan o consuman, se marquen o se transformen permanentemente en sustancias inertes dentro de un plazo de quince años; y asegurar la destrucción, lo antes posible, de todo explosivo sin marcar fabricado después de la entrada en vigor del Convenio para ese Estado.</p>	
11	<p>Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas (Nueva York, 15 de diciembre de 1997)</p> <p>Plantea la preocupación de la intensificación en todo el mundo de los atentados terroristas en todas sus formas y manifestaciones.</p> <p>Establece que comete un delito quien ilícita e intencionadamente entrega, coloca, arroja o detona un artefacto o sustancia explosiva u otro artefacto mortífero en o contra un lugar de uso público, una instalación pública o de gobierno, una red de transporte público o una instalación de infraestructura con el propósito de: causar la muerte o graves lesiones corporales; causar una destrucción significativa de ese lugar, instalación o red que produzca o pueda producir un gran perjuicio económico. Y también comete delito quien actúe como cómplice.</p>	<p>Fecha de ratificación de México: 20-ene- 2003 (Adhesión)</p>
	<p>Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (Asamblea General de la ONU, 9 de octubre de 1999)</p> <p>Procura un incremento en la cooperación internacional entre los Estados para adoptar medidas eficaces y prácticas para prevenir la financiación del terrorismo, así como para reprimirlo mediante el enjuiciamiento y el castigo de sus autores de acuerdo a sus principios internos para la identificación, la detección y el aseguramiento o la incautación de todos los fondos utilizados para cometer delitos terroristas. Asimismo se pretende aplicar medidas para descubrir o vigilar el transporte transfronterizo físico de dinero en efectivo e instrumentos negociables al portador, sin que ello obstaculice en modo alguno la libre circulación de capitales. Por otro lado, cada Estado parte podrá adoptar las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción en su territorio, a bordo de un buque que enarbole el pabellón de ese Estado</p>	<p>Fecha de Ratificación de México: 20-ene-2003</p>

12	o de una aeronave matriculada de conformidad con la legislación de dicho Estado en el momento de la comisión del delito o bien por un nacional de ese Estado.	
RESOLUCIONES, ONU	SÍNTESIS	FECHA DE ADOPCIÓN
Resolución 56/1	<p>Condena enérgicamente los actos de terrorismo que han causado enormes pérdidas de vidas humanas y daños en las ciudades de Nueva York, Washington, D.C. y Pennsylvania;</p> <p>Expresa sus condolencias y su solidaridad al pueblo y al Gobierno de los Estados Unidos de América;</p> <p>Insta urgentemente a la cooperación internacional para someter a la acción de la justicia a los responsables de las atrocidades del 11 de septiembre de 2001, así como para prevenir y erradicar los actos de terrorismo, y subraya que los responsables de prestar asistencia, apoyo o abrigo a los autores, de esos actos tendrán que rendir cuenta de sus hechos.</p>	Asamblea General de la ONU, 12 de septiembre de 2001.
Resolución 1368	<p>Condena inequívocamente los ataques terroristas que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2001;</p> <p>Insta a todos los Estados a que colaboren con urgencia para someter a la acción de la justicia a los responsables; subraya que los responsables de prestar asistencia, apoyo o abrigo a los autores, de estos actos tendrán que rendir cuenta de sus actos;</p> <p>Exhorta a la comunidad internacional a que redoble sus esfuerzos y cumpla plenamente los convenios internacionales contra el terrorismo;</p> <p>Expresa la disposición de tomar todas las medidas necesarias para responder a los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 y para combatir el terrorismo en todas sus formas, con base en la Carta de las Naciones Unidas.</p>	Consejo de Seguridad de la ONU, 12 de septiembre de 2001.
Resolución 1373	<p>Obliga a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a que:</p> <p>Tipifiquen como delito la financiación del terrorismo;</p> <p>Congelen sin dilación cualesquiera fondos de las personas que cometan actos terroristas;</p> <p>Denieguen todo tipo de apoyo financiero a los grupos terroristas;</p>	Consejo de Seguridad de la ONU, 28 de septiembre de 2001.

	<p>Se abstengan de proporcionar refugio, sustento o apoyo a los terroristas;</p> <p>Intercambien Información con otros gobiernos sobre todo grupo que se dedique a perpetrar o a planear actos terroristas;</p> <p>Cooperen con los demás gobiernos en la investigación, detección, detención, extradición o enjuiciamiento de quienes participen en dichos actos;</p> <p>Tipifiquen como delito en sus leyes internas la ayuda activa o pasiva al terrorismo y enjuicien a los violadores de estas leyes;</p> <p>Se adhieran a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo.</p> <p>Establece un Comité del Consejo de Seguridad, integrado por todos los miembros del Consejo, para que verifique la aplicación de esta resolución.</p>	
OEA	SÍNTESIS	VINCULACIÓN DE MÉXICO
<p>Convención Interamericana contra el Terrorismo (Bridgetown, Barbados, 3 de junio de 2002)</p>	<p>Se acuerda prevenir, combatir y erradicar el terrorismo y su financiación, por medio de la cooperación e intercambio de información entre las partes en el marco de la OEA. Estas a su vez, deberán vigilar el pleno respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en sus legislaciones internas.</p> <p>La Convención emplea instrumentos internacionales como el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima y el Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental.</p>	<p>Fecha de adopción: 3-jun-2002</p> <p>Fecha de ratificación de México: 2-abr-2003</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos proporcionados por la biblioteca del Senado de la República y las páginas web de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

6.2 Anexo II Cuadro sobre el sistema de defensa de América Latina

País	Defensa	Seguridad	Misión de las Fuerzas Armadas (FFAA)	Presupuesto (% del PIB) ♦	Participación en Operaciones de Paz, ONU (OMP, 2006) ♦
Argentina	Es la integración y la acción coordinada de todas las Fuerzas de la nación para la solución de conflictos que requieran de las FFAA en forma efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Teniendo como finalidad garantizar la independencia y la soberanía nacional.	Es la condición que resguarda la libertad, la vida y el patrimonio de la población; la vigencia de las instituciones democráticas que establece la Constitución.	-Salvaguardar la seguridad nacional. -Participar en OMP's -Participar en medidas de cooperación regional e internacional para prevenir conflictos. ♦ División de Fuerzas y cantidad de efectivos: Ejército: 40,461 Naval: 19,785 Aérea: 13,879	1.04% (2006)	13,7% del total de AL En las categorías: Tropa Policía Civil Observador Militar
Bolivia	La defensa funciona como un sistema integrado, junto con la seguridad, con el objeto de neutralizar, rechazar o destruir cualquier acción tendiente a vulnerarlas.	Seguridad interna: está ligada a las amenazas que pueden obstaculizar el desarrollo y la seguridad, como la corrupción, la delincuencia, la inestabilidad política, el tráfico de armas, y el narcotráfico. Seguridad externa: refiere a la independencia, la soberanía e integridad nacional.	-Defender y conservar la seguridad de la República. -Defender y conservar las instituciones. -Organizar al pueblo para la defensa de la nación. División de Fuerzas y cantidad de efectivos: Ejército: 28,865 Naval: 6,107 Aérea: 6,853	2.05 % (2006)	7,15% del total de AL En las categorías: Tropa Observador Militar
Brasil	Es el conjunto de medidas y acciones del Estado para la defensa del territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas potenciales.	Condición que permite al país la preservación de la soberanía, la integridad territorial, los intereses nacionales, las garantías constitucionales a los ciudadanos.	-Defender la patria -Cooperar en el desarrollo y defensa civil según determine el Presidente de la República. División de Fuerzas y cantidad de efectivos: Ejército: 238.203 Naval: 62,261 Aérea: 67,442	1.74% (2006)	19,8% del total de AL En las categorías: Tropa Observador Militar

♦ El número de efectivos es proporcional con el total de la población del país. ♦ Los datos se obtuvieron del Atlas de RESDAL, ediciones 2005 y 2007, y del "Factbook" de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, sus siglas en inglés). ♦ Los datos muestran el porcentaje que aporta el país en las OMPs con respecto al resto de las aportaciones de los países de América Latina (AL). Las categorías están señaladas con base en el orden de mayor a menor participación en dicho rubro. **Conduce las operaciones policíacas para el mantenimiento del orden interno del país. Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina de RESDAL.

Colombia	Es la integración y acción coordinada para enfrentar en cualquier momento alguna amenaza interna o externa que busque vulnerar la soberanía, el territorio y el orden nacional.	Es la acción integrada de las autoridades para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades de todos los habitantes del territorio nacional, en orden a preservar la convivencia ciudadana.	Defender la soberanía, la independencia, el territorio y la población nacionales. División de Fuerzas y cantidad de efectivos: Ejército: 208,417 Naval: 24,147 Aérea: 9,002	3,65% (2006)	Tiene un contingente de 357 hombres en la Fuerza Multinacional de Paz y Observadores (MFO) en el Sinaí. Misión independiente a la
Chile	Es una de las funciones básicas del Estado salvaguardar los bienes del país, su población, su territorio, así como apoyar la gestión de la política exterior	Es una condición que se establece para que se realicen los fines del Estado y de la nación, preponderando el desarrollo socioeconómico del país. Protegiéndolos de cualquier riesgo o amenaza.	-Proteger a la población, al territorio y los bienes generados en el país, asimismo apoyar la gestión de la política exterior. División de Fuerzas y cantidad de efectivos: Ejército: 40,570 Naval: 20,483 Aérea: 11,590	2,94% (2006)	8,02% del total de AL En las categorías: Tropa Observador Militar
Ecuador	La defensa constituye las acciones coordinadas para proteger la población, los recursos, el patrimonio cultural e intereses, que le permita enfrentar cualquier tipo de amenaza con el propósito de garantizar la convivencia de la sociedad.	Es una condición en la que el Estado considera la inexistencia de cualquier forma de agresión externa o presión política, de modo que se creen las condiciones para un estado de paz, bienestar y desarrollo de la nación.	-Son el principal instrumento de acción del Frente-Militar. Destinadas a salvaguardar la seguridad nacional. División de Fuerzas y cantidad de efectivos: Ejército: 24,909 Naval: 7,194 Aérea: 5,959	3,14% (2006)	1,50% del total de AL En las categorías: Tropa Observador Mili
El Salvador	Es un conjunto de recursos y actividades coordinadas que desarrolla el Estado para enfrentar una amenaza a la soberanía y a la integridad del territorio nacional.	Es una condición que propicia el Estado para superar conflictos internacionales, perturbaciones a la tranquilidad pública, catástrofes naturales y aquellas vulnerabilidades que eviten el desarrollo del país.	-Defender la soberanía del Estado y la integridad territorial. -Coadyuvar al desarrollo de las políticas y objetivos de la defensa nacional. División de Fuerzas y cantidad de efectivos: Ejército: 16,500 Naval: 670 Aérea: 690	0,61% (2006)	0,25% del total de AL En la categoría: Observador Militar

Guatemala	Es un medio para garantizar la seguridad, es decir que son acciones coordinadas para enfrentar distintos tipos de amenazas potenciales que vulneran al Estado	Es una condición que se alcanza a través de un conjunto de medidas que previenen y dan respuesta efectiva a los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, para alcanzar los intereses nacionales	-Mantener la independencia, la soberanía, la integridad territorial, la paz y la seguridad interior y exterior. División de Fuerzas y cantidad de efectivos: Ejército: 13,551 Naval: 928 Aérea: 1,021	0,44% (2006)	3,7% del total de AL En las categorías: Tropa Observador Militar
Honduras			-Defender la integridad territorial, la soberanía y mantener la paz en la República. Y apoyo logístico; lucha contra el narcotráfico, etc. División de Fuerzas y cantidad de efectivos: Ejército: 6,459 Naval: 959 Aérea: 1,074	0,85% (2006)	0,19% del total de AL En la categoría: Observador Militar
México	La defensa de la soberanía está sustentada en la tradición diplomática de defensa de la autodeterminación de los pueblos y la no intervención. La soberanía se sustenta en el fortalecimiento del desarrollo y la vigencia de la democracia.	Tiene como meta velar por la preservación del interés colectivo, evitando cualquier amenaza a la integridad de la población y de las instituciones. El gobierno se propone emprender acciones contra la delincuencia y el narcotráfico.	Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación., -Garantizar la seguridad interior y la defensa exterior. -Realizar acciones civiles en pro del desarrollo del país. En caso de desastres naturales auxiliar a la población afectada. División de Fuerzas y cantidad de efectivos: Ejército y Aérea: 190,767 Naval: 54,599	0,44% (2006)	
Nicaragua	Es el medio que tiene como finalidad garantizar la seguridad del Estado a través de la ejecución de medidas destinadas a prevenir o superar las amenazas	Es una condición permanente de soberanía, independencia, integridad territorial y paz que el Estado provee para la vigencia de sus intereses frente a cualquier amenaza o riesgo. Es así que la seguridad nacional es un propósito.	-Defender la soberanía, independencia e integridad del país. -Combatir: la piratería, el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo, actividades delictivas. -Participar en OMP's División de Fuerzas (Ejército, Naval y Aérea) cantidad total de efectivos: 9,399	0,7% (2006)	

Paraguay	Es un sistema de políticas y procedimientos desarrollados por el Estado para enfrentar cualquier forma de agresión externa que ponga en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial del país.	Es la situación que resguarda el orden público, la vida, libertad y derechos de la población, sus bienes y la vigencia de las instituciones.	-Mantener la seguridad nacional. División de Fuerzas y cantidad de efectivos: Ejército: 6,000 Naval: 1,800 Aérea: 1,050	1,25% (2006)	0,14% del total de AL En las categorías: Observador Militar Tropa
Perú	medidas que el Estado genera en forma integral y permanente, que se desarrolla en lo ámbitos externo e interno.	Es una situación en la que el Estado garantiza su independencia, soberanía, integridad, los derechos de su población, el desarrollo, y los valores democráticos.	-Garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial. División de Fuerzas y cantidad de efectivos: Ejército: 74,000 Naval: 22,910 Aérea: 16,900	1,40% (2006)	3,7% del total de AL En las categorías: Tropa Observador Militar
República Dominicana			-Mantener el orden público y la Constitución. División de Fuerzas y cantidad de efectivos: Ejército: 7,180 Naval: 1,880 Aérea: 3,100 (Atlas edición, 2005)	0,87% (2006)	0,04% del total de AL En la categoría: Observador Militar
Uruguay	Es un conjunto de acciones coordinadas de todas las fuerzas materiales de la nación con el objeto de garantizar en todo momento y contra todas las formas de agresión, la seguridad y la integridad de su territorio, población e instituciones.	Es una situación requerida para que exista un orden jurídico institucional que asegure la paz social, el desarrollo de las actividades económicas, y el mantenimiento de la soberanía e independencia del Estado.	-Defender el honor, la independencia, la integridad y la paz de la República. División de Fuerzas y cantidad de efectivos: Ejército: 16,784 Naval: 5,586 Aérea: 3,045	1,52% (2006)	41% del total de AL En las categorías: Tropa Observador Militar
Venezuela	Es un conjunto de acciones que ejecuta el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas para salvaguardar la independencia, la libertad, la integridad territorial y el desarrollo.	Es una condición que garantiza el goce de los derechos fundamentales, de los principios y valores constitucionales de los entes que conforman al Estado.	Ejecutar las operaciones militares para garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial, y el mantenimiento del orden interno de la nación. División de Fuerzas y cantidad de efectivos: Ejército: 63,350 **Guardia Nacional: 32,143 (Atlas ed. 2005) Naval: 17,500 Aérea: 11,500	1,39% (2006)	

6.3 Anexo III Diagramas explicativos de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos

Diagrama 1

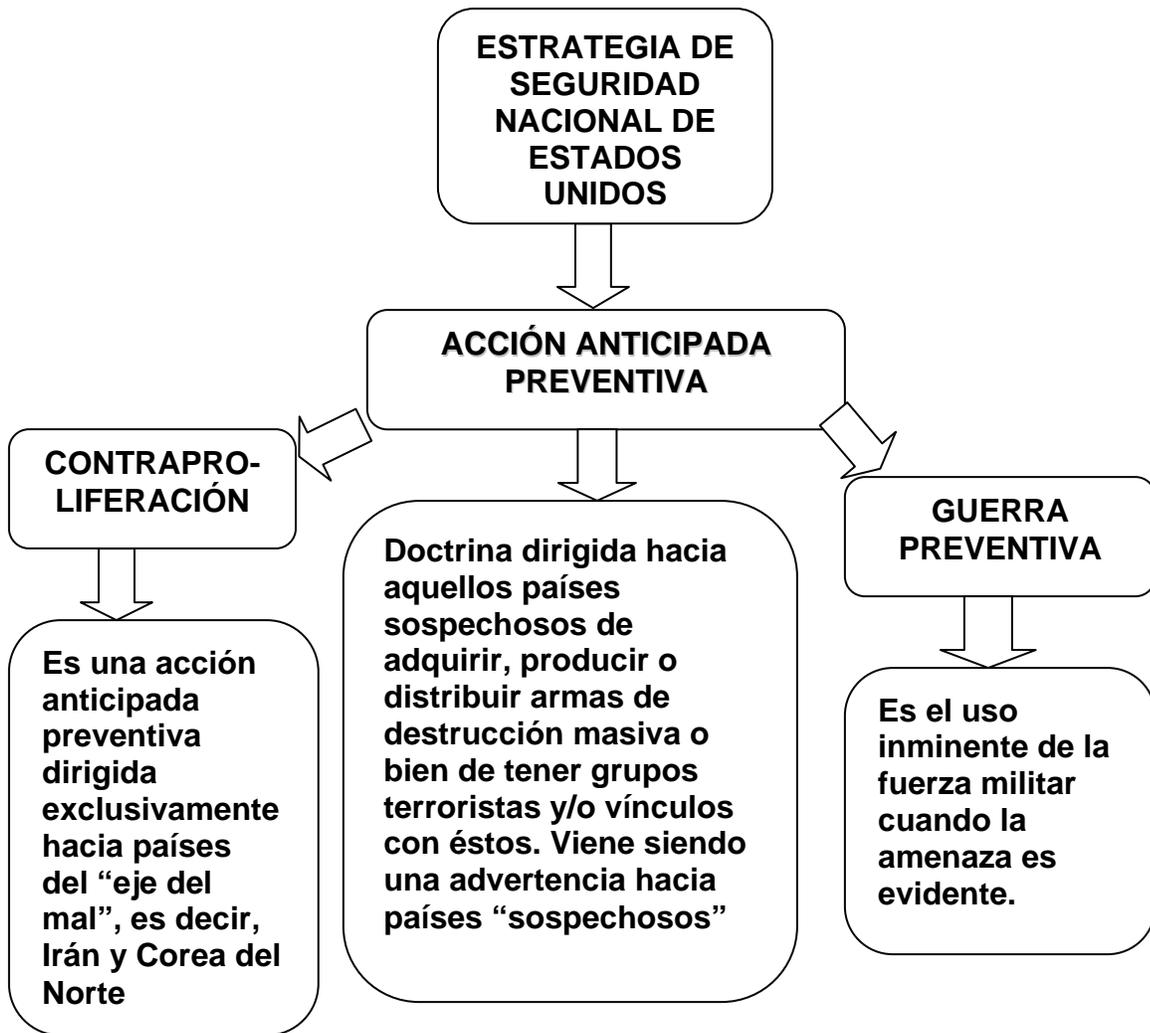
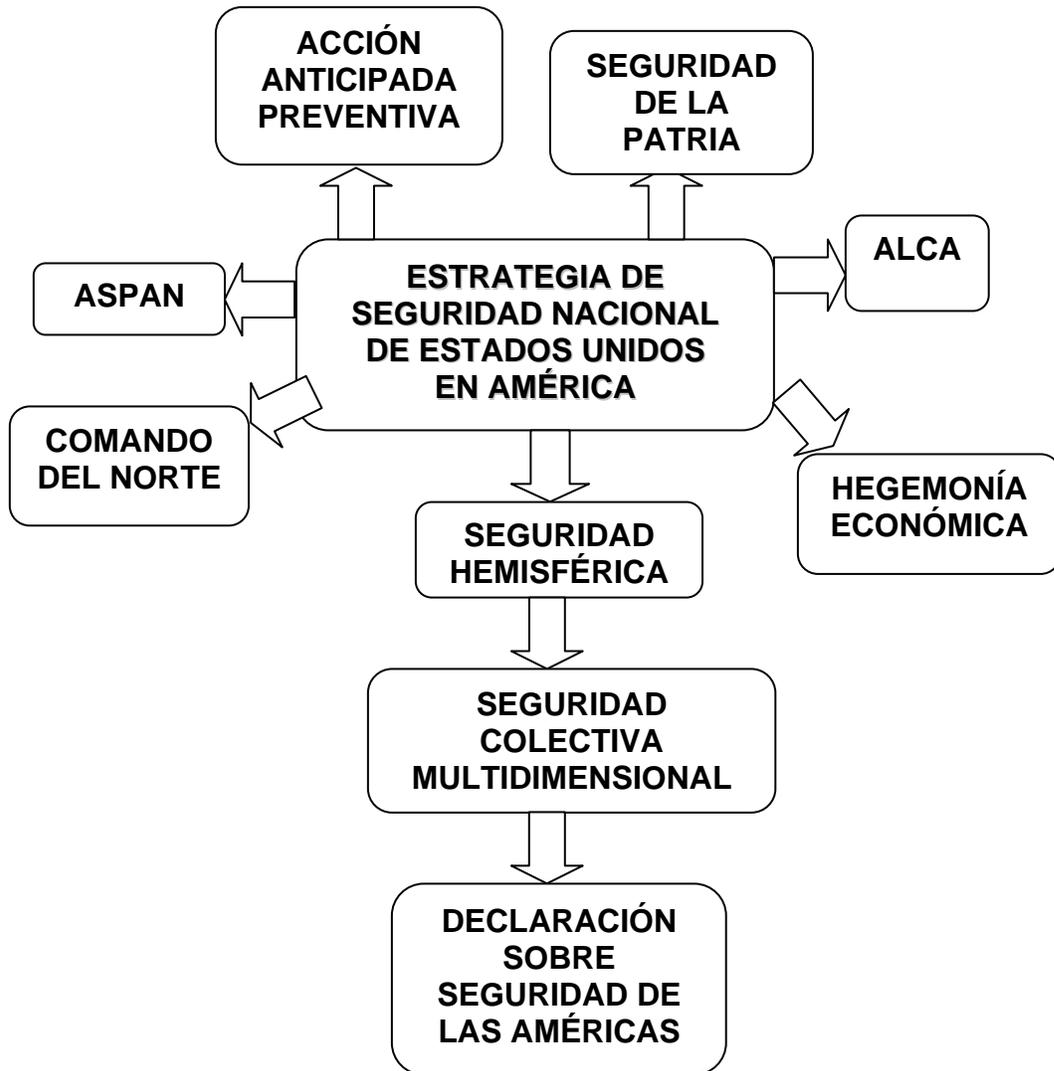
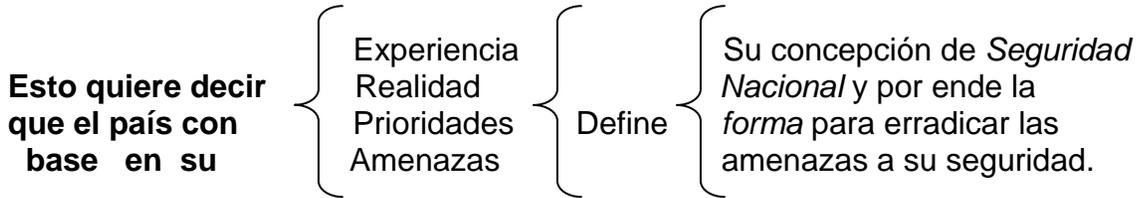


Diagrama 2

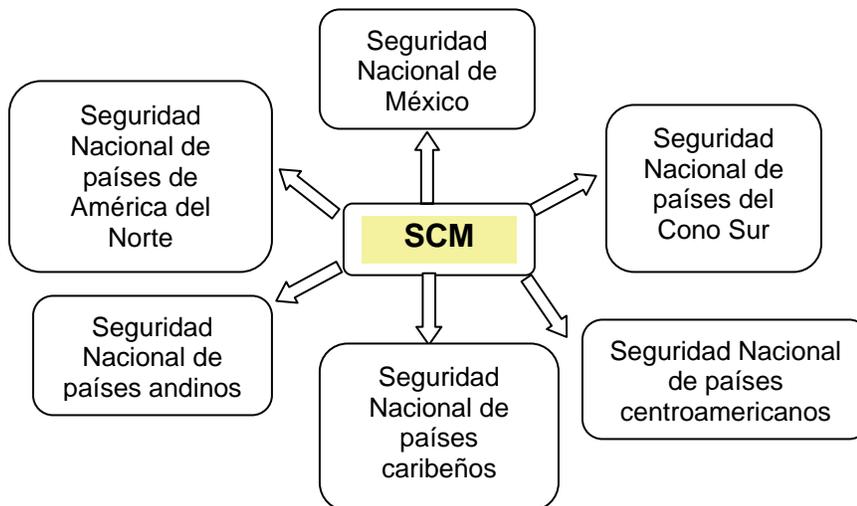
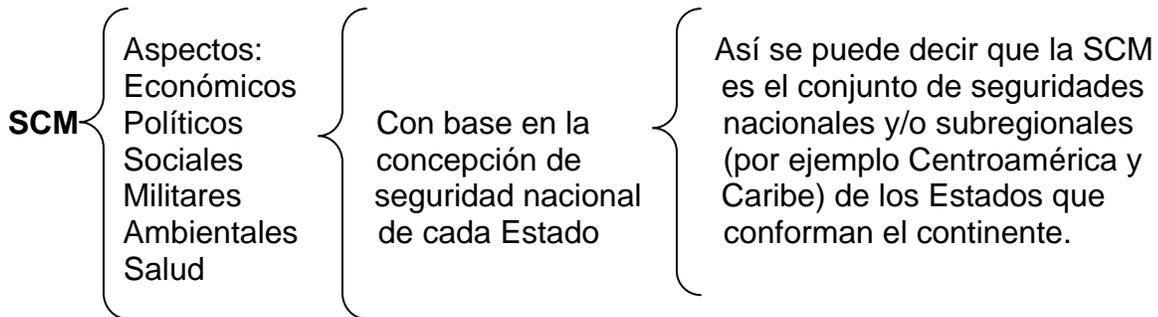


Fuente: Elaboración propia

6.4 Anexo IV Diagramas explicativos del concepto de Seguridad Colectiva Multidimensional



Entonces la Seguridad Colectiva Multidimensional (SCM) y nacional deja de enfocarse en lo militar para generalizarse en aspectos económicos, políticos, sociales, ambientales, etc. Como se observa en los siguientes diagramas explicativos:



Fuente: Elaboración propia

6.5 Anexo V

VISIÓN DE CALDERÓN SOBRE LA SEGURIDAD NACIONAL			
Tema	Situación	Objetivos	Estrategias
Integridad territorial	La geología del territorio, el cambio climático, y los fenómenos naturales tienen efectos que representan un riesgo permanente a la seguridad de la población.	Garantizar la seguridad nacional y la preservación de la integridad física del patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.	-Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas actualizándolas, adiestrándolas y modernizándolas a fin de garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares nacionales, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, el espacio aéreo y las instalaciones estratégicas. -Priorizar los programas Plan DN-III y el Plan Marina, para el socorro a los lugares afectados por los fenómenos naturales. -Revisar el procedimiento de asignación de recursos del FONDEN con el fin de abatir el burocratismo.
Seguridad fronteriza	Las fronteras deben ser puertas para el desarrollo, no para la delincuencia. La falta de desarrollo económico en esa región incentiva el delito.	-Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de esas zonas, como de los migrantes.	-Integrar las policías PFP, las fronteras y las estatales, junto con el apoyo de las FFAA para garantizar la protección de los migrantes y de la población de estas zonas, expuesta a grupos de contrabandistas, traficantes de personas y de drogas. -Con los países vecinos del norte y del sur intercambiar información para el control del tránsito de personas a fin de cerrar el paso a la delincuencia y el terrorismo internacionales.
Terrorismo	Es un fenómeno que adquiere cada vez más relevancia en la agenda de los países, dados sus efectos adversos en la sociedad.	-Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.	-México mantendrá su disposición a la cooperación con otros países para el impulso a la seguridad, privilegiando en todo momento el respeto al derecho internacional, la libre determinación de los pueblos y la soberanía de los Estados.
Crimen organizado y narcotráfico	La manifestación más violenta de la delincuencia organizada la representan los cárteles del narcotráfico, los cuales a través de una estrategia de posicionamiento han dejado de ser transportadores de droga hacia los Estados Unidos para convertirse en líderes de estas operaciones. Estos grupos han transformado a México no sólo en un país de tránsito, sino en un país consumidor. El narcotráfico genera inseguridad y violencia,	-Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.	-Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.* -Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcotráfico.* Se implementarán operativos permanentes y un sistema de inteligencia en coordinación con los tres órdenes de gobierno para erradicar la distribución de droga y los laboratorios clandestinos. -Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de

	<p>degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental de las víctimas, principalmente los niños y jóvenes. La rentabilidad del narcotráfico dota a las bandas criminales de un poder enorme para adquirir medios de transporte modernos, armas de alto poder, sistemas avanzados de comunicación, así como equipamiento sofisticado que con frecuencia supera al de los cuerpos policíacos encargados de combatirlos y de prevenir los delitos asociados a dicha actividad. Por eso es necesaria la colaboración de las Fuerzas Armadas para su combate. Es así que la delincuencia organizada desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional.</p>		<p>dinero de procedencia ilícita. Desarticulando las cadenas delictivas mediante el ataque de su nicho de mercado.</p>
<p>Seguridad Pública</p>	<p>Es deber del Estado salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos. La ley y las instituciones no pueden quedar rebasadas por el fenómeno delictivo.¹ De la tecnología disponible en las policías, cabe mencionar que la red nacional de telecomunicaciones no opera de manera integral por carencias de interconexión y por la inexistencia de un proceso de uniformidad tecnológica que haga compatibles las distintas plataformas que soportan a las diversas bases de datos de las corporaciones</p>	<p>-Mejorar la calidad de la seguridad pública a través de la modernización y profesionalización de los cuerpos policíacos. -Combatir la corrupción, depurar y dignificar las corporaciones policiales</p>	<p>ND</p>

¹ La Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana publicada en 2006 reportó que, en promedio, uno de cada cuatro habitantes de las ciudades ha sido víctima de por lo menos algún delito durante su vida. En este sentido, la percepción de la ciudadanía muestra que más del 50% de la población encuestada considera que la criminalidad ha afectado su calidad de vida. Es así que la inseguridad ha hecho que proliferen la contratación de servicios privados de protección en industrias, hotelería, comercios, escuelas, centros hospitalarios, transporte de mercancías y valores, entre otros. Consúltese: "Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio", *Estado de Derecho y Seguridad*, Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=eje1>

	<p>policiales de los tres niveles de gobierno. Esto se traduce en incapacidad para consultar, investigar, analizar y producir información y conocimiento útil a la función policial.</p> <p>En materia de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, es necesario que la concurrencia de facultades constitucionales en lo que se refiere a la seguridad pública deje de mirarse con recelo, temiendo por el respeto de las soberanías estatales y de las autonomías municipales, pues sólo la actuación conjunta potenciará las capacidades del Estado para prevenir y combatir el delito.</p>		
Prevención del delito	<p>La política preventiva es parte sustancial del combate contra el crimen. Por ello es necesario impulsar programas y acciones integrales a nivel nacional, regional, estatal, municipal y delegacional.*</p> <p>La función de la prevención social consiste en eliminar los problemas que puedan llevar a un joven a delinquir. En la medida en que se vayan abriendo mejores y más eficaces oportunidades para la educación, la capacitación y el empleo, y se extiendan entre la población los valores de respeto a la legalidad y el derecho, habrá de ser menos frecuente la tentación de buscar beneficios económicos fuera de la ley, o de procurar la justicia por propia mano.</p>	<p>Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y garantizar a la población el goce de sus derechos y libertades.</p>	<p>-Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos.*</p> <p>-Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo.*</p>
Cuerpos policiacos	<p>La falta de resultados contundentes y el fenómeno de la corrupción han resultado en desconfianza y descrédito ciudadano ante los policías, ministerios públicos, peritos y autoridades del sistema de justicia penal.</p> <p>Actualmente, a pesar de la existencia de más de mil corporaciones de policía en todo el país, incluidas las federales, estatales y</p>	<p>-Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que sea ético, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.</p> <p>-Se tiene el propósito de que todas las policías en México cumplan con estándares unificados que las hagan confiables a los ojos</p>	<p>-Establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país.</p> <p>-Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policiacos. Para lo cual se propone la creación de un <i>Sistema Nacional de Desarrollo Policial</i> que regulará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento de sus</p>

	municipales, la falta de coordinación y unidad de mando, así como las asimetrías en sus salarios, requisitos de ingreso, procedimientos de reclutamiento y selección, hacen que la sociedad no pueda tener confianza en la efectividad de la actuación policiaca y que, simultáneamente, la delincuencia encuentre espacios sociales propicios de acción.	de la ciudadanía.	miembros, a fin de evitar la infiltración de delincuentes en las corporaciones. - Dotar a los cuerpos policiacos con mejor equipo y con una plataforma tecnológica actualizada. Asimismo, se fortalecerán las relaciones de cooperación técnica e intercambio de información con otros países y organismos internacionales en cuanto a capacitación de la policía investigadora y servidores públicos, así como en técnicas y tecnología utilizada para la investigación de delitos.
Participación ciudadana	El principio del combate al delito es la detección temprana de la criminalidad por parte de la sociedad.*	-Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.*	-Promover la cultura de la denuncia y la corresponsabilidad el compromiso ciudadano con las instituciones. -Garantizar el escrutinio, el seguimiento y la evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia. Con el fin de que los ciudadanos los ciudadanos tengan parámetros los parámetros para evaluar los resultados de dichas instituciones y señalar las áreas donde no sean satisfactorios.

*Estos puntos Calderón los desarrolla en lo que llama *Estrategia Limpiemos México Zona en Recuperación*, consúltese en: *Discurso del Presidente Calderón en el evento "Limpiemos México" Estrategia Nacional de Seguridad. Programa en Zona de Recuperación*, Sala de Prensa, Presidencia de la República, Monterrey, Nuevo León, 2 de julio de 2007 en: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=30839>

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, consúltese en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=eje1>

6.6 Anexo VI

Reformas a las leyes federales en la lucha contra el terrorismo

LEY	ARTÍCULOS Y FRACCIONES MODIFICADOS	ENUNCIADO REFORMADO
<p>Código Penal Federal</p>	<p>-Artículo 2º, fracción I</p>	<p>I. Por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio de la República; o bien, por los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, siempre que un tratado vinculativo para México prevea la obligación de extraditar o juzgar, se actualicen los requisitos previstos en el artículo 4o. de este Código y no se extradite al probable responsable al Estado que lo haya requerido</p>
	<p>-Artículo 139</p>	<p>Se impondrá pena de prisión de seis a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación. La misma sanción se impondrá al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, en apoyo de personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas en el territorio nacional.</p>
	<p>-Se adicionan los artículos 139 Bis y 139 Ter.</p>	<p><u>Artículo 139 Bis.</u>- Se aplicará pena de uno a nueve años de prisión y de cien a trescientos días multa, a quien encubra a un terrorista, teniendo conocimiento de sus actividades o de su identidad.</p>
	<p>-Se modifica el segundo párrafo del artículo 142.</p>	<p><u>Artículo 139 Ter.</u>- Se aplicará pena de cinco a quince años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa al que amenace con cometer el delito de terrorismo a que se refiere el párrafo primero del artículo 139. Al que instigue, incite o invite a militares en ejercicio, a la ejecución de los delitos a que se refiere este Título, se le aplicará pena de cinco a cuarenta años de prisión, con excepción del delito de terrorismo, cuya pena será de ocho a cuarenta años de prisión y de quinientos a mil ciento</p>

<p>Código Penal Federal</p>	<p>-Artículo 145</p> <p>- Se adiciona: un Capítulo III al Título Segundo del Libro <i>Delitos contra el Derecho Internacional</i>, denominándose "Terrorismo Internacional", que incluye los artículos 148 Bis, 148 Ter y 148 Quáter.</p>	<p>cincuenta días multa.</p> <p><u>Artículo 145.-</u> Se aplicará pena de cinco a cuarenta años de prisión y de ciento veinte a mil ciento cincuenta días multa, al funcionario o empleado de los Gobiernos Federal o Estatales, o de los Municipios, de organismos públicos descentralizados, de empresas de participación estatal o de servicios públicos, federales o locales, que incurran en alguno de los delitos previstos por este Título, con excepción del delito de terrorismo, cuya pena será de nueve a cuarenta y cinco años de prisión y de quinientos a mil ciento cincuenta días multa.</p> <p><u>Artículo 148 Bis.-</u> Se impondrá pena de prisión de quince a cuarenta años y de cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten:</p> <p>I) A quien utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice en territorio mexicano, actos en contra de bienes o personas de un Estado extranjero, o de cualquier organismo u organización internacionales, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para tratar de menoscabar la autoridad de ese Estado extranjero, u obligar a éste o a un organismo u organización internacionales para que tomen una determinación.</p> <p>II) Al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, para cometer actos terroristas internacionales, o en apoyo de personas u organizaciones terroristas que operen en el extranjero, y</p> <p>III) Al que acuerde o prepare en territorio mexicano un acto terrorista que se pretenda cometer o se haya cometido en el extranjero.</p> <p><u>Artículo 148 Ter.-</u> Se impondrá pena de cinco a diez años de prisión y de cien a trescientos días multa, a quien encubra a un terrorista, teniendo conocimiento de su identidad o de que realiza alguna de las actividades previstas en el presente capítulo.</p> <p><u>Artículo 148 Quáter.-</u> Se aplicará pena de seis a doce años de prisión y de doscientos a seiscientos días multa al que amenace con cometer el delito de terrorismo a que se refiere la fracción primera del artículo 148 Bis.</p>
------------------------------------	--	--

	-Artículo 167, fracciones VII, VIII y IX.	<p>VII. Al que destruya en todo o en parte, o paralice por otro medio de los especificados en las fracciones anteriores, una máquina empleada en un camino de hierro, o una embarcación, o destruya o deteriore un puente, un dique, una calzada o camino, o una vía;</p> <p>VIII. Al que con objeto de perjudicar o dificultar las comunicaciones, modifique o altere el mecanismo de un vehículo haciendo que pierda potencia, velocidad o seguridad, y</p> <p>IX. Al que difunda o transmita información falsa que en cualquier forma perjudique o pueda perjudicar la seguridad de una aeronave, de un buque o de otro tipo de vehículo de servicio público federal.</p>
Código Federal de Procedimientos Penales	-Artículo 180, se reforma el segundo párrafo. -Artículo 194, fracción I, inciso 4).	<p>Los requerimientos que formule el Procurador General de la República o el servidor público en quien se delegue esta facultad, o la autoridad judicial en su caso, de información o documentos relativos al sistema financiero, se harán por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, así como de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y del Servicio de Administración Tributaria, en sus respectivas competencias. Los requerimientos de información o documentos de naturaleza fiscal se harán por conducto de la unidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que determine el titular de dicha Secretaría.</p> <p>4) Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;</p>
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	-Artículo 2o, fracción I	I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 Y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis; y el previsto en el artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal;
Ley de Instituciones de Crédito	-Artículo 115, fracción I	I. Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 ó 148 Bis del Código Penal Federal

		o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo Código.*
Ley de Ahorro y Crédito Popular,	-Artículo 124, fracción I,	*
Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro	-Artículo 108 Bis, fracción I	*
Ley de Sociedades de Inversión	-Artículo 91, fracción I	*
Ley del Mercado de Valores	-Artículo 212 fracción I	*
Ley Federal de Instituciones de Fianzas,	-Artículo 112, fracción I	*
Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros	-Artículo 140, fracción I,	*
Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	-Artículo 95, fracción I -Artículo 95 Bis, fracción I	* *

*El asterisco señala que es el mismo texto, aunque sean diferentes Leyes y artículos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Penal Federal, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>; la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101.pdf>; y el Diario Oficial de la Federación, SEGOB, 28 de junio de 2007, en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4992021

6.7 Anexo VII

Principales aspectos de los acuerdos sobre Fronteras Inteligentes: México-Estados Unidos y Canadá –Estados Unidos	
Acuerdo de 22 compromisos sobre fronteras inteligentes entre Estados Unidos y México	Acuerdo de 30 compromisos sobre fronteras inteligentes entre Estados Unidos y Canadá
<p>Seguridad de la infraestructura</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planeación a largo plazo. 2. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos. 3. Protección de la infraestructura. 4. Armonización de los puntos de entrada a puertos. 5. Exhibición de proyectos. 6. Cooperación en puntos de cruce fronterizo. 7. Financiamiento de proyectos fronterizos. 	<p>Seguridad de la infraestructura</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de transportación inteligente. 2. Protección de la infraestructura crítica. 3. Seguridad en transportación aérea. 4. Integración fronteriza y equipos marítimos de vigilancia. 5. Coordinación para la aplicación conjunta de normas. 6. Integración de servicios de inteligencia. 8. Movimiento de deportados. 9. Legislación antiterrorista. 10. Congelamiento de activos terroristas. 11. Entrenamiento y simulacros conjuntos.
<p>Seguridad en el flujo de personas</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Viajeros con documentación previamente revisada. 9. Información avanzada sobre pasajeros. 10. Viajes de negocios por el TLCAN. 11. Fronteras seguras y disuasión de <i>polleros</i>. 12. Consulta respecto a la política de expedición de visas. 13. Entrenamiento conjunto. 14. Bases de datos conjuntas. 15. Revisión de personas provenientes de terceros países. 	<p>Seguridad en el flujo de personas</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. Identificadores biométricos. 13. Tarjetas de residencia permanente. 14. Sistema único de inspección alternativa. 15. Procesamiento de refugiados y asilados. 16. Manejo de refugiados y asilados. 17. Coordinación de políticas de visas. 18. Previa revisión en transportación aérea. 19. Información avanzada sobre pasajeros; registro de nombres de pasajeros. 20. Unidades conjuntas de análisis de los pasajeros. 21. Vigilancia de terminales de <i>ferry</i>. 22. Bases de datos sobre inmigración compatibles. 23. Oficiales de inmigración fuera del país de origen. 24. Cooperación internacional.
<p>Seguridad en el flujo de bienes</p> <ol style="list-style-type: none"> 16. Cooperación entre los sectores privado y público. 17. Intercambio electrónico de información. 18. Seguridad en el transporte marítimo de bienes. 19. Cooperación tecnológica. 20. Seguridad ferroviaria. 21. Combate al fraude. 22. Interdependencia de contrabando. 	<p>Seguridad en el flujo de bienes</p> <ol style="list-style-type: none"> 25. Armonización de procesos comerciales. 26. Revisión fuera del área fronteriza. 27. Provisión conjunta de servicios. 28. Datos sobre clientes. 29. Consideración de contenedores en puertos marítimos. 30. Mejoramiento de la infraestructura.

Fuente: Benítez, Manaut Raúl y Rodríguez, U. Carlos, "seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN", *Frontera Norte*, No. 35, Vol. 18, enero-junio de 2006, p.10.

7. GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y TÉRMINOS

Acción Anticipada Preventiva (Preemption o Preemptive Action). Es una doctrina dirigida hacia aquellos países sospechosos de adquirir, producir o distribuir armas de destrucción masiva o bien de tener grupos terroristas o vínculos con éstos. En otras palabras, viene siendo una advertencia hacia países “sospechosos”. También está dirigida hacia acciones de política exterior: diplomáticas, militares, de inteligencia, etc. Para una mejor comprensión consúltese el Anexo Anexo III.

Acuerdo Marco (Agreed Framework) de 1994 con EEUU. En virtud de ese acuerdo, Corea del Norte se comprometió a abandonar su programa nuclear a cambio del levantamiento progresivo de las sanciones económicas estadounidenses, así como de la construcción de dos reactores nucleares de agua ligera y de la recepción de medio millón de toneladas de petróleo al año hasta que estuviera terminado el primer reactor.

Agencia Federal de Inteligencia (AFI). Fue creada el 1° de noviembre de 2001, como respuesta a la necesidad de evolucionar el esquema bajo el que había operado la PJF como policía reactiva, además de estar viciada por la corrupción, para dar paso a una policía investigadora basada en métodos y procedimientos específicos bajo un perfil profesional que garantice la eficacia en el combate a la delincuencia, la impunidad y para lograr la procuración de justicia pronta y expedita.

ALCA Light. Es un ALCA en dos niveles: 1) incluye compromisos y obligaciones comunes para todos los países, y 2) cada país puede decidir en cuál de los temas quiere avanzar más.

Alianza estratégica. Entiéndase un programa de cooperación y concertación política que favorece de manera constante y significativa a las partes que la integran.

Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Los presidentes Vicente Fox de México, George W. Bush de Estados Unidos y el Primer Ministro de Canadá Paul Martin, suscribieron el 23 de marzo de 2005 en Waco, Texas, la Declaración Conjunta que daría vida a la ASPAN también conocida como *TLCAN Plus*. Esta Alianza constituye un compromiso de los tres Mandatarios para hacer de América del Norte una región más competitiva y segura. Está conformada por dos agendas una denominada de Prosperidad que acota medidas para incentivar el comercio y competitividad intra y extraregional, y una Agenda de Seguridad que plantea las medidas

para prevenir, combatir y erradicar las amenazas a la seguridad de la región, como el terrorismo, la inseguridad fronteriza, la inseguridad aérea entre otras.

Al Qaeda. Se le llama al grupo islámico liderado por Osama bin Laden (de origen saudí), quien plantea su organización como un movimiento de resistencia islámica ante la dinámica mundial. Sin embargo a partir de los atentados del 11-S fue considerada como una red terrorista internacional, ello al adjudicarse dichos atentados.

Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe (ALBA). Es una propuesta de integración –por parte de las fuerzas progresistas de Venezuela para demostrar que otra América es posible– que busca la lucha contra la pobreza y la exclusión social; que expresa los intereses de los pueblos latinoamericanos; que se fundamenta en la creación de mecanismos para crear ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías existentes entre los países del continente; que se basa en la cooperación para corregir las disparidades que colocan en desventaja a los países débiles frente a las primeras potencias; que tiene como prioridad la integración latinoamericana y a la negociación en bloques subregionales para así evitar que las naciones hermanas se desgajen y sean absorbidas por negociaciones al vapor del ALCA, el cual sólo responde a los intereses del capital trasnacional y persigue la liberalización absoluta del comercio de bienes y servicios e inversiones estadounidenses en el continente.

Amenaza. Es la intimidación de un mal futuro, dependiente de la voluntad del que intimida, con la intención de producir temor en la persona intimidada, su fin concreto es el de producir temor. En este sentido, viene a ser la contraparte de la seguridad, puesto que la amenaza refiere la idea de peligro y de incertidumbre. En la actualidad las amenazas surgen, no de acciones político-militares tradicionales, sino de poderosas fuerzas que rebasan la capacidad de control de cualquier Estado.

AMIA. Asociación Mutual Israelita Argentina

Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Es un proyecto que busca la integración comercial en el continente americano. Fue propuesto por el gobierno de Clinton durante la celebración de la primera Cumbre de las Américas en Miami, Estados Unidos, en diciembre de 1994; con el propósito de elaborar una propuesta para la integración continental –basándose en los acuerdos de libre comercio impulsados por Estados Unidos y las disposiciones de la OMC–, acompañada del reforzamiento de los valores e instituciones democráticos y de una nueva estrategia de seguridad hemisférica.

Arquitectura flexible de la seguridad. Se entiende al desarrollo de compromisos subregionales con carácter operativo.

Atentados del 11 de septiembre (comúnmente nombrados 9/11, 11/S o 11-S). Implicaron el secuestro de cuatro aviones de pasajeros por parte del grupo terrorista Al-Qaeda (quien se asumió como responsable). Dos de los aviones fueron estrellados cada uno contra cada una de las hoy desaparecidas Torres Gemelas (World Trade Center) en Nueva York; el tercer avión fue impactado contra el Pentágono, en Washington; y el cuarto se estrelló en Pensilvania, sin lograr ningún objetivo estratégico como los otros tres.

AUC. Autodefensas Unidas de Colombia

BID. Banco Interamericano de Desarrollo

Burocracia. Se entiende a la organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios.

Carta Democrática Interamericana. Aprobada el 11 de septiembre de 2001 en en la primera sesión plenaria de la Asamblea de la OEA. Es un instrumento que tiene como principal objetivo el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad de la democracia, al establecer que la alteración o la ruptura del orden democrático en un Estado americano (miembro) constituye un obstáculo insuperable para su participación en las diferentes instancias de la OEA.

CATSA. Autoridad de Seguridad y Transporte Aéreo Canadiense

CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CEDOT. Comisión Especial sobre Delincuencia Organizada Transnacional

CENDRO. Centro de Planeación para el Control de Drogas

CIA. Central Intelligence Agency

CICAD. Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas

CIFTA. Convención contra la Fabricación ilícita de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos

Cisen. Centro de investigación y Seguridad Nacional

CITAAC. Convención Interamericana sobre Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales.

CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos

COCOPA. Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión

CONAI. Comisión Nacional de Intermediación

Conferencia Especial sobre Seguridad (CES). Se llevó a cabo en la ciudad de México los días 27 y 28 de octubre de 2003, donde participaron los 34 países miembros de la OEA (excepto Cuba). Se dio con el objetivo de definir los conceptos, temas prioritarios e instrumentos de seguridad continentales, dejando por sentado el debate que se había iniciado en la década de los noventa acerca de cómo se transformaban los conceptos de seguridad internacional, hemisférica y nacional de todas las naciones americanas, a la par del surgimiento de nuevas amenazas, dados los acelerados cambios en el escenario mundial, y por la llamada guerra contra el terrorismo, iniciada a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. De la Conferencia resultó la Declaración sobre Seguridad de las Américas (DSA).

Contraproliferación. Se entiende al desarrollo de nuevas capacidades militares con el objeto de lidiar con la nueva amenaza de la proliferación de armas de destrucción masiva, disuadiendo a los países de conseguirlas y usarlas; proteger a las fuerzas de Estados Unidos y a sus aliados del posible uso de armas de esa índole, en el caso de que fallase la disuasión, hasta lograr la derrota de un adversario con dichas armas. Dentro de sus características se encuentran: los esfuerzos de Estados Unidos para combatir la proliferación, incluyendo la diplomacia, el control de armas, la recolección y análisis de inteligencia, y el uso de la fuerza en caso de que la amenaza de un adversario sea inminente hacia el coloso del norte o sus aliados. En otras palabras se puede decir que es una acción anticipada preventiva dirigida “exclusivamente” contra los países que integran el “Eje del mal”. Para una mayor comprensión véase el Anexo VI.

Control civil. Alude a la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definiendo las metas y la organización general de la defensa nacional, formulando, llevando a cabo y supervisando la aplicación de la política de defensa.

Convención Interamericana contra el Terrorismo (CICTE). Fue aprobada en la primera sesión plenaria celebrada el 3 de junio de 2002 en Bridgetown, Barbados. Contiene un número importante de medidas en cuanto a la cooperación entre países en la materia, tales como controles fronterizos, documentos de viaje, medidas contra el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. Se debe destacar que México, por su mayor peso específico en el ámbito regional americano, no sólo presidió los trabajos de negociación del instrumento, sino que logró sus objetivos de mantener en el instrumento la validez de

figuras como el asilo y refugio –ante la tentación de vulnerarlas en la lucha antiterrorista— así como el respeto a los derechos humanos en ese combate. La Convención ha sido firmada por 30 de los 34 miembros de la OEA.

Crimen Organizado/Delincuencia Trasnacional. Se entiende a los grupos de delincuentes organizados en bandas ya sean mafias, pandillas entre otras, con el fin de llevar a cabo actividades ilícitas lucrativas como el tráfico de drogas, de personas, de armas, lavado de dinero, entre otras. Entre sus características principales destacan el uso de la violencia y la corrupción. Cabe señalar que si bien no se tiene hasta el momento en ningún documento oficial una definición estricta de este flagelo, con base en la investigación encontramos las causas que explican su aumento tanto en México como en el resto del continente, entre ellas destacan: en su mayoría los gobiernos latinoamericanos no cuentan con los instrumentos suficientes y eficaces para enfrentar el crimen organizado; las leyes son inconsistentes, y si las hay, no logran desarrollar estructuras ni recursos humanos y materiales para combatirlo a plenitud; los vacíos e inconsistencias legales de los distintos sistemas judiciales; la falta de control de las fronteras físicas (como la México-Guatemala, por ejemplo); la falta de transparencia en el control de los bienes de los funcionarios públicos; la falta de profesionalidad de los cuerpos policíacos; la falta de adecuación de los sistemas de doctrina y entrenamiento de las Fuerzas Armadas; los mercados informales y la incapacidad de controlar a través del fisco los ingresos de la población; la falta de servicios de inteligencia efectivos, pues apenas están desarrollando capacidades investigativas para enfrentarlo, y difícilmente se pueden emplear las Fuerzas Armadas con eficacia si no actúan en cooperación y coordinación con otras dependencias del Estado y con una amplia cooperación internacional; la débil cooperación internacional que se ha desplegado para combatirlo; y, principalmente, por la falta de confianza de las instituciones de un país respecto de los otros. Ante dicha realidad, las capacidades de los gobiernos para enfrentar el crimen organizado se vuelven verdaderamente limitadas –hay países donde el nivel de de penetración en las estructuras del gobierno por el crimen organizado llegan a niveles que se acercan a la definición de “Estados fallido” –.Es así que el crimen organizado se vuelve cada vez más invisible y al mismo tiempo aumenta su capacidad de penetración en el Estado a través de la corrupción. Esta amenaza está en todos lados, corrompe todo, y justifica una nueva política integral de cooperación.

CSH. Comisión de Seguridad Hemisférica

Cumbre de las Américas. Es una reunión de jefes de Estado y de gobierno auspiciada por la OEA, la cual se lleva a cabo en alguna ciudad de los Estados miembros, con el fin de formar una estrategia común para resolver los problemas latentes continentales. Las cumbres que se han celebrado son: 1) I Cumbre en Miami, Estados Unidos, del 9 al 11 de diciembre de 1994; 2) Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 7 al 8 de diciembre de 1996; 3) II Cumbre en Santiago, Chile, del 18 al 19 de abril de 1998; 4) III Cumbre en Québec, Canadá, del 20 de abril al 22 de abril de 2001; 5) Cumbre extraordinaria de las Américas en Monterrey, México del 12 al 13 de enero de 2004; y 6) IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina el 4 y 5 de noviembre el 2005.

DCI. Defense Counterproliferation Initiative

DEA. Drugs Enforcement Administration

Declaración sobre Seguridad en las Américas (DSA). Es el documento emanado de la CES en donde los Estados definieron una amplia lista de 52 puntos sobre los principios (en su mayoría de las Cartas la de la ONU y la OEA), los objetivos, la división de las amenazas en tradicionales y nuevas, y los medios de cooperación en materia de seguridad, enfatizando que la cooperación internacional es el mejor medio para la solución pacífica de los conflictos. La DSA constituye un esfuerzo para hacer compartibles los intereses nacionales, subregionales y continentales, fungiendo así, como la columna vertebral del nuevo esquema de seguridad continental aceptado por todos los Estados americanos.

Defensa. Se puede inferir que es un conjunto de medidas y acciones coordinadas con el fin de salvaguardar la integridad del Estado, y son ejecutadas por éste para enfrentar y contrarrestar en cualquier momento toda amenaza potencial ya sea interna o externa que busque vulnerar la paz y la seguridad nacional. Entre sus medios fundamentales para su fin se encuentran las Fuerzas Armadas.

Departamento de Seguridad de la Patria (Department of Homeland Security, DHS). Fue creado el 1 de marzo de 2003, en él se integraron 22 agencias encargadas de funciones de seguridad y otras relacionadas con adunas y el comercio para fortalecer las fronteras, proveer análisis de inteligencia y protección de infraestructura, incrementar el uso de la tecnología para combatir las armas de destrucción masiva y para crear una división integral de respuesta y recuperación. Sus tareas se dividen en cinco principales

temas: 1) seguridad de transportes y fronteriza; 2) respuesta y preparación ante una emergencia; 3) ciencia y tecnología; 4) análisis de la información; y 5) protección de infraestructura.

Doctrina. Se entiende al conjunto de ideas u opiniones religiosas, filosóficas y políticas sustentadas por una persona o un grupo.

DOF. Diario Oficial de la Federación

DR-CAFTA. Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

ELN. Ejército de Liberación Nacional

EMP. Estado Mayor Presidencial

Estado rufián. No tiene un status en la legislación internacional, por lo que se le considera esencialmente como una denominación política. Conduce a la inflexibilidad estratégica y demonización de un grupo de países disímiles con el gobierno estadounidense, entre los que se encuentran: Irán, Corea del Norte e Irak (desde antes de la guerra del 2003). En este sentido se puede deducir muy bien que los países van a ser catalogados como rufianes de acuerdo con los intereses de Estados Unidos, lo sean o no, tengan armas de destrucción masiva o no, sólo es cuestión de ver la personalidad del Estado o bien del régimen y el tipo de relación que tenga con EEUU para ser catalogado como tal. Es importante mencionar que este concepto se manejó por primera vez bajo la administración Clinton, no obstante dadas las implicaciones en el enfoque que generó el término rufián, se dejó de usar. Sin embargo, El presidente George W. Bush lo volvió a utilizar, pero con una connotación más amplia agregando el calificativo de terroristas.

Estrategia Limpiemos México Zona en Recuperación. El 2 de julio de 2007 en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, el presidente Calderón puso en marcha la Estrategia Nacional de Seguridad, mejor conocida como *Estrategia Limpiemos México Zona en Recuperación*, en la cual se plantea limpiar al país de la criminalidad, la corrupción, la droga, los comportamientos deshonestos, entre otros. Su objetivo principal es limpiar las calles de la delincuencia mediante la acción decidida de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y al mismo tiempo establecer medidas para recuperar las escuelas, los espacios públicos y asegurar que los niños y jóvenes no sean víctimas de las adicciones. Dicha estrategia se apoya en tres eje: 1) Programa de Rescate de Espacios Públicos, 2) Programa de Escuela Segura, y 3) Programa Nacional Contra las Adicciones.

EUA, EEUU o EU. Abrevia el nombre oficial de Estados Unidos de América

EZLN. Ejército Zapatista de Liberación Nacional

FAA. Federal Aviation Administration

FARC. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FAST (Fast and Secure Trade o Programa de Comercio Libre y Seguro). Es un programa que forma parte de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes. Fue inaugurado en el Paso, Texas, el 4 de diciembre de 2003, consiste en la inscripción de los empresarios en la Asociación Aduana-Comercio contra el Terrorismo (C-TPAT), ante la Agencia de Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos (CBP, por sus siglas en inglés), una vez certificada la información de los empresarios, se les da una tarjeta para agilizar su paso por los carriles especiales de la frontera.

FBI. Federal Bureau of Investigation

FFAA. Fuerzas Armadas

FMI. Fondo Monetario Internacional

FMP. Fuerza Multinacional Provisional

Frontera. Es una línea que divide distintos territorios, sobre los que Estados soberanos ejercen una jurisdicción.

Fronteras Inteligentes o Acuerdos de Fronteras Inteligentes. A raíz de los atentados del 9/11 surgió un nuevo pensamiento geopolítico, cuya estrategia recayó en la protección de las fronteras, por lo que Estados Unidos suscribió el 12 de diciembre de 2001 con Canadá dichos Acuerdos que contemplan 30 puntos; y con México los suscribió el 22 de marzo de 2002, y comprenden 22 puntos sobre seguridad de la infraestructura, en el flujo de personas e intercambio de mercancías. Para mayores detalles sobre dichos puntos véase el Anexo X.

Fuerzas Armadas o militares. No son una asociación política donde se negocien y consensen las decisiones, acciones y misiones que le son encomendadas, sino que son complejas burocracias armadas con una estructura jerárquica de mando y de poder para servir al Estado y al régimen político. Entre sus características destacan: a) Jerarquía de cargos, de tipo piramidal, en la que cada instancia manda, supervisa y controla la inferior; b) Existen reglas que regulan y especifican las tareas de cada individuo y de cada unidad que integra la organización, lo que permite un funcionamiento ordenado; c) Sus mandos deben asumir una actitud impersonal en la toma de decisiones, de modo que los intereses

y sentimientos personales queden relegados a la vida privada; d) Tiene una especialización para las distintas tareas; e) La fuerza militar está al servicio del Estado, es decir que no es una organización con la que se pueda lucrar como una empresa, pues es exclusiva para el servicio y la defensa del Estado.

GAO. Government Accountability Office

GCAN. Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas.

Globalización. Si bien es un concepto complejo, para efectos de esta investigación se entiende como la tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales. También se puede entender como el proceso económico-político que busca la integración en un único mercado capitalista mundial. Para algunos especialistas instituciones como el FMI, el Banco Mundial (BM), la OMC y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) son las que se encargan de marcar las directrices del proceso global o globalización. Cabe señalar que a pesar de ser esencialmente un proceso económico, también su categorización conlleva factores como la transculturalización, medios masivos de comunicación, capitalización, Internet, problemas medioambientales, entre otros.

Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES). En 1996 inició un ambicioso programa de entrenamiento de Estados Unidos hacia las FFAA y los cuerpos policíacos mexicanos responsables de la guerra al narcotráfico. Entre los resultados de esta cooperación, destaca el apoyo para al ejército, la armada y la fuerza aérea, basada en las fuerzas especiales denominadas GAFES.

Guerra del Golfo Pérsico. Guerra iniciada por la invasión de Irak a Kuwait el 2 de agosto de 1990, como respuesta a ello la coalición internacional liderada por Estados Unidos, bajo la aprobación de la ONU, atacó al ejército invasor, obteniendo así la rendición de Irak el 28 de febrero de 1991.

Hegemonía. Requiere un orden social en la que la dominación se presente como consenso “democrático”, como un acuerdo común para el establecimiento de un determinado sistema político global.

IBET. Es un programa que forma parte de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes, consiste en integrar equipos de personal de las instancias encargadas de aplicar la ley (PGR, AFI, policía de los estados fronterizos, el Cisen, etc.), instalados en la frontera para el control

de la misma a través del intercambio de información, tecnología y la coordinación de actividades para desarrollar una base de datos conjunta y automatizada para aumentar la información de inteligencia sobre amenazas y sus respuestas a las mismas.

IED. Inversión Extranjera Directa

IFE. Instituto Federal Electoral

Inacipe. Instituto Nacional de Ciencias Penales

Iniciativa Mérida. Durante la visita de Bush del 12 al 14 de marzo de 2007 en Mérida, Yucatán, se sentaron las bases para una estrategia conjunta con el fin de combatir el crimen organizado. Junto con sus respectivos equipos (Calderón-Bush) trazaron las líneas de cooperación, de intercambio de información, de ayuda económica y material contra tal amenaza en común. La *Iniciativa Mérida* es un compromiso que consta de un paquete de ayuda con un valor de mil 400 millones de dólares que proveería (de ser aprobado por el Congreso de Estados Unidos y México) al gobierno mexicano con equipo y tecnología para la lucha contra el crimen organizado durante un periodo de tres años. Para el primer año se planteó una ayuda de 500 millones de dólares para México. Esta Iniciativa ofrece un nuevo marco de cooperación binacional entre México y Estados Unidos ante “amenazas comunes” y declara que la meta común es maximizar la eficacia de sus respectivos esfuerzos en la lucha contra las organizaciones criminales (incluyendo el de precursores químicos), el tráfico de armas, las actividades financieras ilícitas, y la trata de personas.

Inteligencia. Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional. Ésta sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de Seguridad Nacional por las instancias autorizadas, por ejemplo en México, el Cisen.

Interés nacional, Se entiende a la suma de los deseos, gustos, preferencias e incluso caprichos de una nación. Es así que el interés pasa a ser la esencia de la política, por lo que no se altera ni en el tiempo ni en el espacio. La mayoría de los gobiernos e incluso analistas están de acuerdo en que la integridad territorial y la soberanía son los intereses nacionales por los que insistentemente vela el Estado, ello está plasmado en la Carta de las Naciones Unidas.

Intermésticos. Se refiere al hecho de que bajo el esquema global que experimentamos no existe una línea divisoria entre las amenazas de carácter nacional y las de índole internacional. Por ejemplo, el problema de las drogas, si bien puede ser producidas en un país y representar serios problemas para el mismo, éste rebasa las fronteras al comercializarse, diseminarse y deteriorar a otras sociedades de otras naciones, por lo que se internacionaliza.

Junta Interamericana de Defensa (JID). Es un foro interamericano integrado por representantes militares designados por los Estados miembros, que colaboran en identificar soluciones a los retos comunes de defensa y seguridad que surgen en el continente americano. Cabe destacar que a partir del 15 de marzo de 2006 fue integrada formalmente como una entidad más de la OEA, tras la adopción de su Estatuto por la XXXII Asamblea General Extraordinaria del foro continental. El Estatuto aprobado en la sede la OEA en Washington, establece que la función de la Junta es brindar asesoría a la Organización en temas relacionados con asuntos militares y de defensa, además de asegurar una buena relación cívico-militar que pueda ser de gran contribución “a la gobernabilidad de cada país y, en conjunto, a la generación de un ambiente de paz, progreso y al respeto de los derechos humanos en toda América”.

Libros blancos. Un libro blanco es una explicación al público de las políticas que un gobierno quiere desarrollar en un sector determinado. En el caso de la defensa, la tradición y la experiencia muestran que este tipo de documentos se han utilizado con diferentes fines, ya sea dirigiéndose a un público nacional o internacional; como elemento disuasorio frente a posibles enemigos; como justificación de determinadas acciones o compra de materiales, como escaparate publicitario ante la opinión pública, o incluso como elemento de buena voluntad ante la comunidad internacional.

MAP. Fueron acuerdos militares bilaterales entre Estados Unidos y los países de América Latina, que consistieron en el envío, por parte de EEUU, de misiones militares para labores de asesoramiento y entrenamiento, así como el otorgamiento de ayuda militar en forma de donativos y préstamo de armamento. Los MAP comenzaron en 1952, no obstante para 1967 todos los países latinoamericanos hospedaban misiones y recibían ayuda militar, con excepción de Cuba, México y Haití. Durante ese periodo la ayuda militar hacia Latinoamérica ocupó un 99.8%, el resto 0.2% estuvo destinado para México.

Maras. Son grupos de pandilleros bien organizados, considerados un subproducto de la migración. Todo empezó en Los Ángeles California, Estados Unidos, donde los salvadoreños recién llegados se organizaron en pandillas, y después de un tiempo fueron deportados por sus índices criminales a sus países de origen, donde reprodujeron el tipo de organización al que estaban acostumbrados e introdujeron patrones de violencia hasta entonces desconocidos. Se cree que algunos de los “mareros” han pasado del narcomenudeo al tráfico internacional de drogas; además de que en las zonas fronterizas se dedican a asaltar y a atacar a los emigrantes. Entre las principales pandillas destacan: la Salvatrucha, la 18, la Ratonera, la Mormona y la 25.

Marcha Blanca por la Inseguridad. Se le conoce a la marcha llevada a cabo por las ONG y Sociedad Civil en junio de 2004, como reflejo del hartazgo social por los niveles de violencia e inseguridad en México.

MEM. Mecanismo de Evaluación Multilateral

MERCOSUR. Mercado Común del Sur, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, y Uruguay como Estados miembros plenos.

MINUSTAH. Misión Estabilizadora de las Naciones Unidas en Haití. Establecida el 30 de abril de 2004 y encabezada por el embajador chileno, Juan Gabriel Valdés, militarmente por el general brasileño Heleno Pereira, y en su totalidad por tropas sudamericanas.

MINUGUA. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Establecida para verificar el Acuerdo sobre el definitivo Cese al Fuego entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, firmado en Oslo el 4 de diciembre de 1996.

MIPONUH. Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití, de diciembre de 1997 a mayo de 2000.

MIRA. Movimiento Insurgente Revolucionario Antizapatista

MOMEPE. Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú. Surge a partir de conflicto militar suscitado entre Perú y Ecuador en la cordillera del Cóndor en el valle del río Cenepa en 1995.

NACC. Consejo de Competitividad de América del Norte

Narcocorrupción. Se entiende la capacidad que tienen los traficantes de drogas en penetrar y erosionar a las instituciones del Estado a través de la utilización de las funciones y medios de éstas para sus actividades ilícitas.

Narcopolítica. Es el reconocimiento de que el crimen organizado tiene la capacidad de corromper el sistema político en todos los niveles e incluso usar a las instituciones de seguridad nacional para sus fines clandestinos.

Narcotráfico. Se le denomina al comercio ilegal de narcóticos –se consideran narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia–. El narcotráfico se produce generalmente en países subdesarrollados, su consumo se da tanto en éstos como en países desarrollados, por lo que se ha convertido en una amenaza de alcance global, cuyos efectos corrompen desde las instituciones gubernamentales hasta las sociedades –con efectos nocivos a su salud, niveles de corrupción y violencia–.

Nomenclatura. Se entiende a los políticos ligados con la mafia del narcotráfico, cuya unión paralizaba toda capacidad de transformación política del país. Denominación dada por el ex presidente Carlos Salinas De Gortari.

NORAD. North American Aerospace Defense Command o Comando de Defensa Aéreo Norteamericano.

OEA. Organización de Estados Americanos

OIEA. Organismo Internacional de Energía Atómica

OMC. Organización Mundial del Comercio

OMP. Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de la ONU

ONG. Organizaciones No Gubernamentales

ONU. Organización de Naciones Unidas

ONUSAL. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador. Establecida para verificar la aplicación de todos los acuerdos convenidos entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Los acuerdos incluían una cesación del fuego y medidas conexas, la reforma y la reducción de las fuerzas armadas, la creación de un cuerpo de policía, la reforma de los sistemas judicial y electoral, los derechos humanos, la posesión de la tierra y otros asuntos económicos y sociales. Tuvo una duración de julio de 1991 a abril de 1995.

OTAN. Organización del Tratado del Atlántico Norte

PAN. Partido Acción Nacional

Paramilitarismo. La fuerza paramilitar está organizada para proporcionar autodefensa y operar en su lugar de origen. Pueden ser de tiempo completo o tiempo parcial, dependiendo de la situación. Combinan capacidades de infantería básica con técnicas policiales. Ayudan a las fuerzas del orden, incluyendo la búsqueda de infraestructura de los insurgentes. También proporcionan defensa local contra las fuerzas de combate de los insurgentes. Junto con la policía separan a los insurgentes del pueblo con el fin de evitar que aquellos puedan movilizar fuerzas y recursos. Su función primaria es proteger a las fuerzas gubernamentales, policíacas y paramilitares ante las fuerzas de combate de los insurgentes.

PFP. Policía Federal Preventiva

PJF. Procuraduría Judicial Federal

Plan Colombia. Fue diseñado durante los últimos años de la administración Clinton, con el propósito de disminuir la producción y comercialización de drogas ilícitas, principalmente la cocaína; además de ser visto como medio para resolver el conflicto armado colombiano emanado por los grupos armados de izquierda –encabezados por las FARC– y de derecha –los paramilitares–. Cabe señalar que para justificarlo y lograr la aprobación de los fondos para éste en el Congreso de Estados Unidos, siempre tuvo un componente “antiterrorista”.

Plan DN-I. Se refiere a la protección de la nación ante un enemigo externo.

Plan DN-II. Está dirigido al mantenimiento de la seguridad interna y paz social de México.

Plan DN-III-E. Se encarga de la protección de la población ante desastres, principalmente de índole natural.

PNH. Policía Nacional Haitiana

Poder. Se considera que es el dominio del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres. También es concebido como una inclinación psicológica entre aquellos que lo ejercen y aquellos sobre los cuales es ejercido.

Poder Político. Se entienden las relaciones de dominio, los que detentan la autoridad pública y entre éstos y la gente en general. Dado lo anárquico del mundo internacional, la tendencia natural del Estado su objetivo central es adquirir el mayor poder posible, ya que lo que el Estado puede hacer en la política internacional depende del poder que posee.

PPP. Plan Puebla Panamá

PRD. Partido de la Revolución Democrática

PRI. Partido Revolucionario Institucional

Procuraduría General de la República (PGR). Es el órgano del poder Ejecutivo Federal, que se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos de orden federal. Su titular es el Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares que son la policía investigadora y los peritos.

Región. Se entiende cada una de las partes en que se divide un territorio, ello determinado por factores étnicos, climáticos, topográficos, productivos, económicos, políticos, sociales, culturales, etc. o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc.;

SCM. Seguridad Colectiva Multidimensional

Securitizar. Implica la posibilidad de generar la militarización de asuntos, por ejemplo sociales, que nada tienen que ver con lo militar, sino más bien con aspectos de carácter estructural. En otras palabras, la securitización de los problemas, principalmente sociales de la región y, por consiguiente, la militarización como una respuesta para confrontarlos.

SEDENA. Secretaría de la Defensa Nacional.

SEGOB. Secretaría de Gobernación.

Seguridad. Es un término que presenta diferentes connotaciones. Estar seguro significa estar libre de peligro, de temores, de preocupaciones, es decir, tener cierta certitud en el existir. Al agregarle al concepto de seguridad un adjetivo se modifica su significado particularizándolo, Por ejemplo, seguridad económica, implica no tener preocupación alguna por el bienestar económico ya sea individual o en su conjunto. En general busca salvaguardar los intereses, la integridad y el bienestar individual o colectivo.

Seguridad de la Patria (Homland Security). Es un eje doctrinario del sistema de seguridad nacional de Estados Unidos que surgió a partir de los atentados del 11 de septiembre con el fin de combatir el flagelo del terrorismo, teniendo como prioridad la defensa del territorio y la población estadounidenses. Asimismo, implicó un reordenamiento burocrático (por ejemplo, la creación del Departamento de Seguridad de la Patria, DHS en inglés).

Seguridad multidimensional Parte de que la nueva concepción de la seguridad en el continente es de alcance multidimensional, por lo que incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio; incorpora las prioridades de cada Estado; contribuye a la consolidación de la

paz, el desarrollo integral, y la justicia social; y se basa en valores democráticos, el respeto, la defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

Seguridad nacional. Para efectos de esta tesis se consideran dos definiciones, ello por ser consideradas, en nuestra opinión, como las apreciaciones más completas. La primera, es de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que en el párrafo XII de su artículo tercero señala que se entiende por *Seguridad nacional*: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional; y la que en su momento el General Vega (ex secretario de la SEDENA) planteó, al sostener que la seguridad nacional “es la condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación. En el ámbito interno mediante acciones políticas, económicas, sociales y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país. En el ámbito internacional salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia.

Seguridad nacional desde la percepción de América Latina. Es aquella condición que permite preservar el interés nacional, la soberanía, la independencia, la integridad territorial, los derechos de su población y la vigencia de las instituciones democráticas libres de amenazas o riesgos de cualquier naturaleza ya sean internas o externas.

Seguridad pública. Es la motivación primaria de la sociedad que se constituye en Estado y se da gobierno creando el poder que se supone suficiente para sustituir la ley de la selva por la ley de los hombres. También se puede entender como la idea estar libre de peligros relacionados con cualquier tipo de acto delictivo.

SEMAR. Secretaría de Marina.

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SINAPROC. Sistema Nacional de Protección Civil

Soberanía. Se entiende como un atributo político-jurídico que abarca al territorio, a la población y a sus instituciones.

SRE. Secretaría de Relaciones Exteriores

SSP. Secretaría de Seguridad Pública

Subregión. Se entiende el conjunto de Estados que dada su vecindad territorial, política, economía, amenazas, desafíos, etc., en común, buscan la unidad para alcanzar los medios apropiados tanto para su desarrollo como para socavar las amenazas compartidas.

Terrorismo. En sus tintes más simples significa la dominación por el terror; la sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror. Se puede decir que el terrorismo es una forma de violencia que incide en la psicología de los individuos, teniendo como objetivo generarles miedo, terror, incertidud, inseguridad, provocando así, una conmoción social y una acción reactiva. También se puede entender como la amenaza o el uso sistemático de la violencia contra individuos o instituciones representantes del sector gubernamental y/o de grupos sociales, políticos y económicos relevantes, nacionales o extranjeros; acompañada de una amplia campaña de propaganda, como parte de una estrategia tendiente a forzar, desde cambios en la conducta o en la política interna o internacional de estos, hasta la caída del régimen establecido, con objeto de implantar un nuevo gobierno con estructuras totalmente diferentes.

TIAR o Tratado de Río. Es un mecanismo de defensa, de respuesta conjunta e inmediata por parte de sus miembros ante la agresión armada a uno de ellos por un enemigo extracontinental. Se firmó en el marco de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Continentales en Petrópolis, Río de Janeiro, Brasil el 2 de septiembre de 1947 y entró en vigor el 3 de diciembre de 1948.

TNP. Tratado de No Proliferación Nuclear

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Es un acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá que conforma el bloque económico de América del Norte. Fue firmado por los presidentes Carlos Salinas de Gortari de México, George H. Bush de Estados Unidos y el Primer Ministro Brian Mulroney de Canadá. Entró en vigor a partir del 1 de enero de 1994. Se considera un acuerdo eminentemente económico, dado que a diferencia de otros acuerdos, como el de la Unión Europea, no trasciende a un mayor compromiso político y social. Dentro de sus objetivos destacan: la libre circulación de bienes y servicios en la región; la eliminación de barreras arancelarias; el aumento de las oportunidades de inversión; la promoción de las condiciones de competencia; entre otros.

UNMIH. Misión de Naciones Unidas en Haití, desde 1993 a 1996

UNSMIH. Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití, de 1996 a 1997, se podría decir que fue una prolongación de la anterior.

UNTMIH. Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití, de agosto a noviembre de 1997.

URSS. Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

US–VISIT. Es un programa que forma parte de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes. Implica identificadores biométricos de prerregistro de personas y que agiliza su paso por carriles y vías de peatones preferenciales –este programa aplica la ley aprobada por el Congreso en mayo de 2002, la cual exige una base de datos de los visitantes a Estados Unidos–.

WAAS. Area Augmentation Systems

WOLA. Oficina de Washington sobre América Latina

Zapatour. Se le llama a la salida del subcomandante Marcos de Chiapas, la presencia de las comandantes indígenas en la Cámara de Diputados y la invitación del presidente Fox al EZLN a un diálogo. Dio la pauta para que el gobierno pudiera sostener a su favor que a pesar de que el EZLN fuese un movimiento armado y sus militantes estén encapuchados, ello no impidió que pudieran circular sin obstáculos haciendo proselitismo por todo el país.

8. FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía:

- Aguayo, Quezada Sergio, *En busca de la seguridad perdida*, 2ª, Siglo XXI, México, 2002, pp. 416.
- Azis, Nassif Alberto y Alonso S. Jorge (coords.) *Globalización, poderes y seguridad nacional*, Tomo I, Porrúa, México, 2005, pp. 431.
- Bassols, Narciso y Córdova, Roberto, *El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca controversias entre los Licenciados Narciso Bassols y Roberto Córdova*, Imprentas LD, México, 1947, pp. 21.
- Benítez, Manaut Raúl, *La seguridad internacional, la nueva geopolítica continental y México*, Seminario "Entorno de la Defensa", Ministerio de la Defensa Nacional, Guatemala, diciembre, 2002, pp. 20.
- Benítez, Manaut Raúl, "México-Estados Unidos: los consensos y las tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad. Mitos y realidades después del 11 de septiembre", en: Fuentes, S. Claudio (editor), *Bajo la mirada del halcón Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001*, Editorial Biblos, Santiago de Chile, 2004, pp. 191-203.
- Fernández de Castro (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel, ITAM, México, 2002, pp. 271.
- Fernández de Castro, Rafael y Ruiz S. Erika (coords.), *La agenda de México 2006-2012*, Ariel, México, 2006., pp. 210.
- Gómez, Robledo Antonio, *La Seguridad Colectiva en el Continente Americano*, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1960, pp. 229.
- Gordon, Connell Smith, *El Sistema Interamericano*, FCE, México, 1982, pp. 483.
- López, Ernesto (comp.), *Escritos sobre terrorismo*, Prometeo, Buenos Aires, 2003, pp. 138.
- Maciel, Agustín (coord.), *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, El Colegio de San Luis, México, 2003, pp. 340.
- Pellicer, Olga, *México y el mundo: cambios y continuidades*, Porrúa, México, 2006, pp. 190.
- Rosas, González Ma. Cristina (coord.), *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*, UNAM, México, 2003, pp. 365.

Rosas, González Ma. Cristina (coord.), *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, UNAM, México, 2004, pp. 490.

Rozental, Andrés y Smith H. Peter (coords.), *Los Estados Unidos y México: Construyendo una asociación estratégica*, Woodrow Wilson Center Mexico Institute, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), México, 2005, pp. 21.

Sandoval, Palacios J. Manuel y Betancourt P. Alberto (coord.), *La hegemonía estadounidense después de la guerra de Irak*, Plaza y Valdés Editores, México, 2005, pp. 245.

Tello, Peón Jorge E., “El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la guerra fría”, en: Aguayo, Sergio, *La seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, México, 1997, pp. 169-183.

Tulchin, S. Joseph, Benítez, Manaut Raúl, et al. (eds.), *El rompecabezas: conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*, Bononiae Libris, Buenos Aires, 2006, pp. 533.

Hemerografía:

Aguilar, García Omar, “Comando Norte PAN y PRI impulsan reforma, Fuerzas Armadas, sin control del Senado”, Milenio, México, No 520, 24 de septiembre de 2007, pp. 10-12.

Aguilar, García Omar, “Fuerzas Armadas, sin control del Senado”, Milenio, México, No. 520, 24 de septiembre de 2007, pp. 10-12.

Appel, Marco, “Tolerancia cero, pide Washington”, Proceso, México, No. 1580, febrero 11 de 2007, pp. 8-9.

Becerra, Acosta, Jeannette, “Comando Norte en secreto Integración militar con EU y Canadá”, Milenio, México, No 520, septiembre 24 de 2007, pp. 6-9.

Benítez, Manaut Raúl, “La seguridad nacional en México. Los desafíos del Nuevo siglo”, Peace and Security in the Americas, FLACSO, Chile, agosto de 2000, No. 22, pp. 1-10.

Benítez, Manaut Raúl, “Seguridad nacional, transición política y globalización. Los desafíos de Vicente Fox”, Este país, México, No. 145, abril, 2003, pp. 14-21.

Benítez, Manaut Raúl, “Seguridad y Defensa en México. ¿De la revolución a la globalización?”, Foreign Affairs En Español, México, Vol. 3, No. 4, octubre-diciembre de 2003, pp. 160-171.

Benítez, Manaut Raúl, “Seguridad Hemisférica debates y desafíos”, Cuadernos de América del Norte, CISAN, UNAM, México, No. 4, 2005, pp. 62.

Benítez, Manaut Raúl y Rodríguez U. Carlos, “Seguridad y fronteras en Norteamérica. Del TLCAN a la ASPAN”, Frontera Norte, Tijuana, Vol. 18, No. 35, enero-junio de 2006, pp. 7-28.

Benítez, Manaut Raúl, “México-Estados Unidos: Consensos y Tensiones de una Difícil e Inevitable Relación de Seguridad”, Nueva Visión Socialdemócrata, Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, México, Números 3 y 4, enero-julio de 2006, pp.100-110.

Benítez, Manaut Raúl, “América Latina: operaciones de paz y acciones militares internacionales de las fuerzas armadas”, Foro Internacional, El Colegio de México, Vol. XLVII, No. 1, enero-marzo de 2007, pp. 99-116.

Benítez, Manaut Raúl, “Pros y contras de la Iniciativa Mérida”, Reforma, México, DF, No. 715, 9 de diciembre de 2007, pp. 13-15.

Bermúdez, Torres Lilia, “Nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales”, Revista Mexicana de Política Exterior, SRE, México, febrero de 2002, No. 65, pp. 83-115.

Campa, Homero, “Complicidad mundial”, Proceso, México, No. 1379, abril 6 de 2003, pp. 22-25.

Carrasco, Araizaga Jorge, “La militarización”, Proceso, México, No. 1580, febrero 11 de 2007, pp. 6-11.

Cervantes, Jesús, “Riesgos de nuestro *antiterrorismo*”, Proceso, México, No. 1582, febrero 25 de 2007, pp. 32-34.

Curzio, Leonardo, “Los dilemas de la estrategia antiterrorista”, Foreign Affairs En Español, México, Vol. 3, No. 4, Octubre-Diciembre de 2003, pp. 181-187.

Curzio, Leonardo, “La seguridad México-Estados Unidos. Una oportunidad para coincidir”, Cuadernos de América del Norte, CISAN, UNAM, México, No. 8, 2006, pp. 31.

Derbez, Bautista L. Ernesto, “La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensiona”, Cuadernos de América del Norte, CISAN, UNAM, México, No. 6, 2006, pp. 30.

Eguizábal, Cristina y Diamint Rut, “La guerra contra el terrorismo y el futuro de las democracias latinoamericanas”, Foreign Affairs En Español, ITAM, México, Vol. 2, primavera de 2002, No. 1, pp. 39-51.

Enciclopedia Universal Ilustrada Europea Americana, ESPASA-CALPE, Madrid, Tomo V, 1994, pp. 98-100.

Esquivel, Jesús, "Disputas por el botín", Proceso, México, No. 1379, 6 de abril de 2003, pp. 28-29.

Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, "Globalización y Soberanía: una propuesta incluyente y democrática de política exterior para México", Nueva Visión Socialdemócrata, México, Números 3 y 4, enero-julio de 2006, pp. 165.

Iruegas, Gustavo, "Seguridad multidimensional", Foreign Affairs En Español, México, Vol. 3, No. 4, Octubre-Diciembre de 2003, pp. 150-159.

Ravelo, Ricardo, "Monstruo policiaco", Proceso, México, No. 1577, 21 de enero de 2007, pp. 26-28.

Rojas, Aravena Francisco, "Conferencia Especial sobre Seguridad del hemisferio americano. La difícil construcción de consensos", Foreign Affairs En Español, México, Vol. 3, No. 4, Octubre-Diciembre de 2003, pp. 172-179.

Selee, Andrew, "Back from the brink in Mexico", Current History a Journal of Contemporary World Affairs, USA, February 2008, pp. 65-70.

Selee, Andrew, "Rediscovering our Partnership with Mexico", Perspectives on the Americas, Center of Hemispheric Policy, University of Miami, USA, February 13, 2008, pp. 6.

Sicilia, Javier, "La falsa política antinarco", Proceso, México, No. 1582, 25 de febrero de 2007, p. 40.

Documentos:

Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): Bassols, Narciso, "¿Alianza automática?, Desgraciadamente sí", El Universal, México, DF., 6 de octubre de 1947.

Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): *Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente*, 1947-1948.

Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): *Discurso del Srío. De Relaciones Exteriores, Jaime Torres Bodet*, presidente de la delegación mexicana en la 9ª Conferencia Internacional Americana.

Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): Fernández, Mc'Gregor Génaro, "Resultados de la Conferencia de Río de Janeiro. La labor de México", El Universal, México, DF, 22 de septiembre de 1947.

Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): *Informe de la delegación de México a la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y Seguridad del Continente*, reunido en Petrópolis, Brasil, entre el 15 de agosto y el 2 de septiembre de 1947.

Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): "Seguridad en el Continente, Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la paz, Notas periodísticas", La Nación, Argentina, Buenos Aires, 5 de enero de 1946.

Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): *Declaración del Embajador Jorge Eduardo Navarrete, en el debate sobre "Medidas para eliminar el terrorismo internacional"*, en el plenario de la LVI Asamblea General, ONU, Nueva York, 1 de octubre de 2001.

Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): *Discurso del Presidente Vicente Fox en la Clausura de los trabajos de la Conferencia Especial Sobre Seguridad*, Comunicado de prensa, México, D. F., 28 de octubre de 2003.

Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): *Discurso del Secretario de la Defensa Nacional General Gerardo Clemente Ricardo Vega García*, Conferencia Especial Sobre Seguridad, Comunicado de prensa, México, D. F., octubre de 2003.

Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): *Conferencia Especial Sobre Seguridad*, Comunicado de prensa No. 261, México, D. F. a 28 de Octubre de 2003.

Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): *Adopta la ONU iniciativa de México sobre protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo*, Comunicado de Prensa No. 234-Bis, Nueva York, 22 de noviembre de 2005.

Fuentes electrónicas:

Agencia Federal de Investigación (AFI), PGR, en: <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion/Agencia%20Federal%20de%20Investigacion.asp>

Alianza para la Seguridad y Prosperidad para América del Norte, SRE, México, 23 de marzo de 2005, en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>

Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, Reporte a los Mandatarios, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), junio, 2005, pp. 99, en: http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/aspan_junio2005.pdf

Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, Reporte a los Mandatarios, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), junio, 2006, pp. 17., en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/sppfinal06.pdf>

Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), SRE, en: http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/2006/marzo/danexo_cancun.htm

Almazán, González José Antonio, "ASPAN: riesgo para México", *La Jornada*, México, DF, 22 de marzo de 2007 <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/22/index.php?section=opinion&article=026a2pol>

Alternativa Bolivariana para los Pueblos de nuestra América, en: <http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=1>

Análisis comercial a nivel regional durante el año 2006, Asociación de Exportadores del Perú (ADEX), en: <http://www.adexdatatrade.com/soluciones/tienda/1%20Info%20disponible/b%20modelo%20estadisticas%20de%20comercio%20exterior.htm>

Apéndice económico 2005-2006, Bancomext, p. 7, en: <http://www.bancomext.com/Bancomext/publicasecciones/secciones/10900/ApendEstadDic2006.pdf>

Aranda, Jesús, "ASPAN y TLCAN, pretextos para el militarismo de Estados Unidos: Ceceña", *La Jornada*, México, DF, 18 de marzo de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/18/index.php?section=politica&article=006n1pol>

Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) y SER, Buenos Aires, Argentina, 2005, pp. 295, consúltese en: <http://www.resdal.org/libros/Archivo/atlas-libro.htm>

Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) y SER, Buenos Aires, Argentina, 2007, pp. 311, consúltese en: <http://www.resdal.org/libros/Archivo/atlas-libro07.htm>

Aranda, Jesús y Herrera Claudia, "El Poder Judicial federal no aceptará financiamiento alguno del extranjero", *La Jornada*, México, DF, 26 de octubre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/26/index.php?section=politica&article=005n1pol>

Becerril, Andrea y José Antonio Román, “Proteger del terrorismo a EU, otro fin de la Iniciativa Mérida”, La Jornada, México, DF, 25 de octubre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/25/index.php?section=politica&article=003n1pol>

Benítez, Manaut Raúl y Sánchez Georgina, *Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI*, consúltese en: http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2004/Benitez-Sanchez_article-edited.pdf

Benítez, Manaut Raúl, *Negociaciones congeladas. Los desafíos del siglo XXI en el proceso de paz en Chiapas*, Center for Hemispheric Defense Studies, Brasilia, Brasil, agosto 7-10, 2002, en: <http://www.ndu.edu/chds/redes2002/Documents/Papers/Track%205.%20Strategic%20Studies/27.%20Conflict%20Resolution/BenitezFP.rtf>

Benítez, Manaut Raúl, *El sistema de seguridad hemisférica y el contexto político regional: la revisión del sistema OEA-JID-TIAR*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 30 de enero, 2004, en: <http://www.resdal.org/Archivo/d0000238.htm>

Benítez, Manaut Raúl, “Cuba. Fuerzas armadas y transición política”, *Foreign Affairs En Español*, México, Vol. 6, No. 3, Julio-Septiembre de 2006, en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20060701faenespreviewessay060318/raul-benitez-manaut/cuba-fuerzas-armadas-y-transicion-politica.html>

Benítez, Manaut Raúl, “Política exterior mexicana en la encrucijada vital del siglo XXI”, *Foreign Affairs En Español*, México, Vol. 6, No. 4, Octubre-Diciembre de 2006, en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20061001faenespreviewessay060432a/raul-benitez-manaut/politica-exterior-mexicana-en-la-encrucijada-vital-del-siglo-xxi.html>

Benítez, Manaut Raúl, “México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación”, Nueva Sociedad, Buenos Aires, Argentina, No. 206, noviembre-diciembre de 2006, p.152, en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3400_1.pdf

Brooks, David y González, Amador Roberto, “Pide Bush 500 millones de dólares para asistencia antidrogas a México”, La Jornada, México, DF, 22 octubre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/23/index.php?section=politica&article=003n1pol>

Brooks, David, “Demócratas y republicanos cuestionan ayuda a México vía Iniciativa Mérida”, La Jornada, México, DF, 14 de noviembre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/11/15/index.php?section=politica&article=005n1pol>

Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001, en: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

Carta de las Naciones Unidas, ONU, en: www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm.

Celi, Pablo, Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina, RESDAL, agosto de 2005, en: www.resdal.org/atlas/main-atlas.html.

Chabat, Jorge, "Iniciativa Mérida", *El Universal*, México, DF, 25 de octubre de 2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/38869.html>

Código Penal Federal, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>

Comisión de Seguridad Hemisférica, OEA, en: <http://www.oas.org/csh/spanish/default.asp>

Conferencia Especial sobre Seguridad, OEA, en: <http://www.oas.org/csh/CES/default.asp>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/90.htm?s=>

Convención Interamericana contra el Terrorismo, OEA, en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-66.htm>

Cumbre de la ASPAN: Un nuevo intento de profundizar el "libre comercio" en América del Norte, Radio Mundo Real, 21 de agosto de 2007, en: <http://www.radiomundoreal.fm/rmr/?q=es/node/23442>

Dammert Lucía y Bailey John, "¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?", *Foreign Affairs En Español*, México, Vol. 7, No. 2, Abril-Junio de 2007, en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20070401faenesessay070207-p0/lucia-dammert-john-bailey/militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-america-latina.html>

Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica, OEA, 4 de junio de 2002, en: http://www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agdec_27.htm

Declaración de la Conferencia Especial sobre Seguridad sobre la Situación en Colombia, organización de Estados Americanos (OEA), México, 28 de octubre de 2003, en: http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_03/CE00341S03.doc

"Defensa de la soberanía y de la integridad del territorio", *Estado de Derecho y Seguridad*, Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=eje1>

Diario Oficial de la Federación, SEGOB, 28 de junio de 2007, en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4992021

Diccionario de la Real Academia Española: <http://buscon.rae.es/drael/>

Discurso del Presidente Calderón en el evento “Limpiemos México” Estrategia Nacional de Seguridad. Programa en Zona de Recuperación, Sala de Prensa, Presidencia de la República, Monterrey, Nuevo León, 2 de julio de 2007 en: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=30839>

Esquivel, J. Jesús, “Amenazan demócratas con frenar fondos para el Plan Mérida”, Proceso, México, DF, 23 de octubre de 2007, en: <http://www.proceso.com.mx/noticia.html?sec=0&nta=54699>

Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, en: [http://usinfo.state.gov/esp/Archive Index/Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos.html](http://usinfo.state.gov/esp/Archive%20Index/Estrategia%20de%20Seguridad%20Nacional%20de%20Estados%20Unidos.html)

Formalizada la Junta Interamericana de Defensa como organismo de la OEA, Organización de los Estados Americanos (OEA), en: http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=C-060/06

Garduño, Roberto y Méndez Enrique, “Entrega la SRE a legisladores detalles sobre el uso de fondos del Plan Mérida”, La Jornada, México, DF, 6 de marzo de 2008, en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/03/06/index.php?section=politica&article=014n1pol>

Gómez, Quintero Natalia y Javier, Jiménez Sergio, “La Iniciativa Mérida no arriesga soberanía: SRE”, Universal, México, DF, 23 de octubre de 2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/155289.html>

González, Guadalupe, “México: un país ambiguo frente al mundo”, Foreign Affairs En Español, México, Vol. 7, No. 2, Abril-Junio de 2007, en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20070401faenespreviewessay070222a/quadalupe-gonzalez/mexico-un-pais-ambiguo-frente-al-mundo.html>

Herrera, Beltrán Claudia, “México no aportará un solo peso a la Iniciativa Mérida, corrige Presidencia”, La Jornada, México, DF, 25 de octubre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/25/index.php?section=politica&article=005n1pol>

Historia, Visión, Misión, Marco Normativo, Organigrama y Funciones, Procuraduría General de la República (PGR), en: <http://www.pgr.gob.mx/>

“Indicadores sobre desarrollo humano”, Informe sobre Desarrollo Humano 2006, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pp. 392, en: [http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/spanish/09-Table ES.pdf](http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/spanish/09-Table_ES.pdf)

INFORME 2004-2005, Departamento de Seguridad Multidimensional, OEA, pp. 9, en: [http://www.oas.org/SGInfAnual/2005/Spanish/Cap%20F%20\(seguridad%20multi\).doc](http://www.oas.org/SGInfAnual/2005/Spanish/Cap%20F%20(seguridad%20multi).doc)

Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad, SRE, México, 22 de octubre de 2007, pp. 4, en: <http://www.sre.gob.mx/dconjunta.pdf>

Jácome, Francine, “la (in) seguridad en los países andinos”, Aldea Mundo, Año 8, No. 16., en: <http://biosalud.saber.ula.ve/.../aldeamundo/ano8num16/articulo16-4.pdf&term termino 3=&Nombrebd=saber>

Jiménez, Sergio Javier, “Garantiza Calderón diálogo con EZLN”, El Universal, México, DF, 21 de junio de 2006, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/356948.html>

Jiménez, Sergio Javier, “En marzo se trazó la estrategia conjunta”, Universal, México, DF, 23 de octubre de 2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/155290.html>

Jiménez, Sergio Javier, “México no aportará recursos a Iniciativa Mérida”, El Universal, México, DF, 24 de octubre de 2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/457098.html>

La Migración México-Estados Unidos, CONAPO, pp. 4, en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/cap01.pdf>

La Seguridad Hemisférica: Perspectivas y Realidades, Woodrow Wilson International Center for Scholars, julio 2006, No. 22, en: http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/LAP_22.pdf

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101.pdf>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2006, pp. 22, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>

Ley de Seguridad Nacional, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.

Lowenthal, Abraham F., “Más allá de la idea del Hemisferio Occidental”, Foreign Affairs En Español, México, Vol. 6, No. 1, Enero-Marzo de 2006, en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20060101faenespessay060102-p10/abraham-f-lowenthal/mas-alla-de-la-idea-del-hemisferio-occidental.html>

Lowenthal, Abraham F., “Estados Unidos y América Latina a inicios del siglo XXI”, Foreign Affairs En Español, México, Vol. 7, No. 1, Enero-Marzo de 2007, en:

<http://www.foreignaffairs-esp.org/20070101faenespessay070117-p0/abraham-f-lowenthal/estados-unidos-y-america-latina-a-inicios-del-siglo-xxi.html>

Martínez, Fabiola, “La Iniciativa Mérida revela que podemos hablarle *de tú* a EU”, La Jornada, México, DF, 27 de octubre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/27/index.php?section=politica&article=012n2pol>

Méndez, Alfredo, “México sólo podrá usarlos en la compra de equipo y armamento a Washington”, La Jornada, México, DF, 23 octubre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/23/index.php?section=politica&article=005n1pol>

Méndez, Enrique, “Pide la Cocopa a Calderón reanudar diálogo con el EZLN”, La Jornada, México, DF, 13 de febrero de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/02/13/index.php?section=politica&article=016n2pol>

México en el mundo, ITAM, Vol. 2, No. 5, agosto de 2005, pp. 7, en: http://internacionales.itam.mx/docs/Mexico_Mundo_Num5_Vol2.pdf

México en la OEA, Organización de Estados Americanos (OEA), p. 8, en: <http://www.oas.org/ezone/ezone31/Mx.-OEA.pdf>

Neuman, Peter R., “Negociar con terroristas”, Foreign Affairs En Español, México, Vol. 7, No. 2, Abril-Junio de 2007, en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20070401faenespessay070215-p0/peter-r-neumann/negociar-con-terroristas.html>

Notimex, “Se congratula embajador de Canadá por Iniciativa Mérida”, El Universal, México, DF, 24 de octubre de 2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/457120.html>

Notimex, “Aplauda Unión Europea la Iniciativa Mérida”, El Universal, México, DF, 27 de octubre de 2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/457597.html>

Notimex, “Fue Calderón quien propuso a EU el Plan México: SRE”, La Jornada, México, DF, 15 de noviembre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/11/15/index.php?section=politica&article=003n1pol>

Nye, Joseph S., “El liderazgo transformador y la gran estrategia estadounidense”, Foreign Affairs En Español, México, Vol. 6, No. 4, Octubre-Diciembre de 2006, en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20061001faenespessay060425-p0/joseph-s-nye-jr/el-liderazgo-transformador-y-la-gran-estrategia-estadounidense.html>

Olamedi, Patricia, “México y la lucha internacional contra el terrorismo”, I Reunión del Grupo Parlamentario de Lucha contra el Terrorismo, del Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA), 21 de mayo de 2003, pp. 28, en:

[http://www.dgroups.org/groups/fipa/public/docs/Report Mtng Mexico May 2003 SPANISH.pdf](http://www.dgroups.org/groups/fipa/public/docs/Report_Mtng_Mexico_May_2003_SPANISH.pdf)

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *Presidencia*, en: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Pérez, Ciro, Velasco Elizabeth, et. al., "Aplauden PAN y PVEM el acuerdo con EU; viola la soberanía: PRD y PRI", *La Jornada*, México, DF, 23 octubre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/23/index.php?section=politica&article=007n1pol>

Ramos, Jorge, "Segob atribuye al EZLN la falta de negociación", *El Universal*, Ciudad de México, 12 de noviembre de 2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/66582.html>.

Respuestas de los Estados Miembros al Cuestionario Sobre Nuevos Enfoques de la Seguridad Hemisférica (Estados Unidos), Comisión de Seguridad Hemisférica, OEA, 25 de abril de 2002, en: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/cp09944s07.doc>

Reuters et. al., "Condena unánime en la ONU al ensayo nuclear de Corea del Norte", *La Jornada*, México, DF, 10 de octubre de 2006, en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/10/10/index.php?section=mundo&article=033n1mun>

Reuters, "Clave en Plan México, que EU frene tráfico de armas: PGR", *La Jornada*, México, DF, 30 de octubre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2007/10/30/clave-en-plan-mexico-que-eu-frene-trafico-de-armas-pgr>

Román, José Antonio, "La iniciativa de Bush, el proyecto más *agresivo* contra las drogas: Garza", *La Jornada*, México, DF, 23 octubre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/23/index.php?section=politica&article=005n2pol>

Román, J. Antonio, "No intervendrán asesores privados: SRE", *La Jornada*, México, DF, 23 octubre de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/23/index.php?section=politica&article=003n2pol>

Rossi, Adolfo M., *Nueva agenda de seguridad en América Latina: nuevas amenazas y nuevas oportunidades*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 1º de octubre de 2002, en: <http://www.resdal.org/Archivo/d000001c6.htm>

Sandoval, Palacios J. Manuel, *El Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA) y la Nueva Seguridad Regional Hemisférica*, Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras (DEAS-INAH), Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte, A. C., en: http://www.boell-latinoamerica.org/download_es/ALCAySeguridad.doc

Tejeda, Armando G., "Para el gobierno, el EZLN dejó de ser interlocutor", La Jornada, Ciudad de México, 2 de abril de 2007, en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/04/02/index.php?section=politica&article=007n1pol>

The World Factbook 2007, Central Intelligence Agency (CIA), en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

Trejo, García Elma del Carmen, et al., *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, julio de 2006, pp. 38, en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf>

Wodd, Darrin, "Grupos paramilitares en Chiapas. BAJO LA DOCTRINA DE FORT BRAGG", *Masiosare*, La Jornada, México, DF, 11 de enero de 1998, en: <http://www.jornada.unam.mx/1998/01/11/mas-fort.html>

Zárate, Arturo y Gómez Natalia, "Defiende Canciller discreción de negociaciones con EU", El Universal, México, DF, 24 de octubre de 2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/457144.html>

Foros y Conferencias:

Seminario *Multilateralismo, retos de México en la ONU y la OEA*, organizado por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), el 29 de agosto de 2006.

Seminario *La Seguridad Internacional frente al Regionalismo Europeo y la Agenda de Seguridad en las Américas*, organizado por el Centro de Estudios Europeos (CEE) de la UNAM, del 4 al 8 de diciembre de 2006.

Seminario Permanente sobre *Seguridad y Desarrollo en la Relación México-Estados Unidos-Canadá*, auspiciado por el Colegio de la Frontera Norte (Colef), el 7 de mayo de 2007.

Seminario Permanente sobre *Seguridad y Desarrollo en la Relación México-Estados Unidos-Canadá*, auspiciado por el Colegio de la Frontera Norte (Colef), el 6 de noviembre de 2007.