

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DE
LOS ATAQUES DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001: IMPLICACIONES PARA EL
TEMA MIGRATORIO.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

PRESENTA

KARLA DIAZ CORTÉS

ASESORA: MTRA: ELBA LILIANA MENDIZÁBAL HERNÁNDEZ

Enero de 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

Introducción	i
Capítulo I. La Seguridad Nacional	
1. Conceptos fundamentales para su análisis	1
1.1 Elementos Intrínsecos de la Seguridad Nacional	10
1.2 Corrientes Analíticas de la Seguridad Nacional	13
1.3 La Seguridad Nacional de México	23
1.3.1 México y la Consolidación del Estado Moderno	23
1.3.2 México en el Ámbito Contemporáneo	29
1.3.3 La Seguridad Nacional de México y el Gobierno del Cambio	39
1.4. La Seguridad Nacional de Estados Unidos	43
1.4.1 En Busca de la Seguridad Territorial de Estados Unidos	44
1.4.2 Surgimiento de una Potencia	45
1.4.3 La Guerra Fría	49
1.4.4 La Década de 1970, Agotamiento del Proyecto de Nación	51
1.4.5. El Fin de la Guerra Fría: Reagan y Gorbachov	55
1.4.6 Hacia una Estrategia de Defensa de Seguridad Renovada en la Década de 1990	60
1.4.7 El Periodo de George W. Bush	63
1.4.8. La Seguridad Nacional de Estados Unidos después de los Ataques Terroristas del 11 de septiembre de 2001	65
Capítulo II. La Migración en la Seguridad Nacional de México y Estados Unidos	
2. Aspectos Históricos de la Migración México-Estados Unidos.	68
2.1 Hacia un Entendimiento en la Relación Bilateral de la Migración entre México y Estados Unidos en el Siglo XXI	75
2.2 Políticas Migratorias	77
2.2.1. El Caso de Estados Unidos	80
2.2.2. La Nueva Era Nativista	84
2.2.3. Propuesta 187	85
2.2.4. Las Leyes Restrictivas de 1996	86
2.3.5. Operaciones Fronterizas	87

2.3.	El Caso de México	88
2.4.	Acuerdos Migratorios	93
2.4.1.	La Segunda Guerra Mundial (1948-1951)	94
2.5.	La Política Migratoria en el Año 2000	103

Capítulo III. Seguridad Nacional, Migración y Terrorismo

3.	Seguridad Nacional, Migración y Terrorismo después del 11-09-2001	113
3.1.	Estados Unidos y el Nuevo Terrorismo	115
3.2.	Terrorismo, Migración y Seguridad Nacional	123
3.3.	El Debate Estadounidense	124
3.4.	El Debate Mexicano	128
3.4.1.	Seguridad Fronteriza	134
3.4.2.	La Frontera Norte	135
3.4.3.	La Frontera Sur	138
3.5.	El Perfil del Migrante Indocumentado	142
3.6.	Acciones en Materia Migratoria después del 11 de septiembre	150
3.7.	Cooperación de México en el Combate a la Migración	152
3.8.	Perspectivas y Desafíos de la Política Migratoria y la Seguridad Nacional de México y Estados Unidos	155
3.9.	Perspectivas Bilaterales en Materia de Seguridad y Migración	159

Conclusiones		166
---------------------	--	-----

Obras de referencia		179
----------------------------	--	-----

INTRODUCCIÓN

Con el término de la Guerra Fría, la sociedad internacional enfrentó cambios en su estructura y composición política. El Estado-nación buscó nuevos escenarios que le permitieran estar a la altura de los fenómenos nacionales e internacionales que impactaban fuertemente sobre los factores centrales de la seguridad mundial, nacional e individual. Las alianzas y rivalidades vigentes durante las últimas cuatro décadas del siglo XX, y que daban sostén a un sistema bipolar rígido, se exploraron desde una perspectiva diferente. La percepción compartida de que el mundo se había transformado, ponía de manifiesto la aceptación generalizada de que había llegado el momento de atender bajo nuevos derroteros los temas que eran esenciales para mantener la estabilidad y funcionamiento del sistema internacional.

A partir de entonces se ha vuelto indispensable arribar a la comprensión de la naturaleza cambiante y muchas veces compleja de los fenómenos nacionales e internacionales contemporáneos. Una de las claves para hacerlo ha sido, sin lugar a dudas la revisión de conceptos y nociones que en el pasado habían permanecido intocables. No obstante, es necesario considerar las tendencias dominantes en la economía y la política, para apreciar los grandes cambios internacionales pero también sus continuidades.

Por ejemplo, durante la primera mitad de la década de los noventa bajo la oleada neoliberal, se trabajó en construir una nueva concepción de los espacios de acción de los actores internacionales, transnacionales, locales, etc., con el fin de mejorar las actividades económicas e impulsar la llamada “globalización”. Era indispensable repensar conceptos como la soberanía política y económica de los Estados para avanzar hacia el desarrollo. También en aquellos años, entre otras cosas, hubo un fuerte impulso a las asociaciones comerciales entre países. Se perseguía la conformación de bloques comerciales y la liberación comercial.

En concordancia, al finalizar el siglo XX se extendió la idea de que el mundo demandaba la liberación de las fronteras nacionales frente a la creación de nuevas reglas del juego económico. Por lo tanto, la lógica económica internacional apelaba por la liberación del flujo de mercancías, servicios y personas, con nuevos condicionantes para su funcionamiento. En un escenario como este, ha crecido la preocupación por mantener la estabilidad política y social dentro y fuera de los Estados para asegurar el funcionamiento de un mecanismo global de comercio y actividades económicas diversas.

De este modo resulta comprensible que el debate de los últimos diez años considere nuevos factores y actores como determinantes de la estabilidad mundial. Estabilidad que se encuentra íntimamente relacionada con una nueva concepción de seguridad internacional. Una seguridad que tiene un fuerte ingrediente militar y económico, como en el pasado, pero que hoy por hoy demanda la atención de las peticiones sociales de los países con menor desarrollo. Es decir, la viabilidad del proyecto globalizador requiere no sólo de mercancías sino también de mercados fuertes que demanden y consuman los productos elaborados en el mundo más desarrollado.

Las sociedades acostumbradas a los esquemas occidentales, (la Unión Europea y Estados Unidos, por señalar algunas) suelen ser vistas como fuertes candidatas a ocupar los primeros lugares en el funcionamiento de los mercados. Incluso las economías incipientes que sufren las consecuencias de su conversión desde el socialismo hacia el capitalismo forman parte de un gran imaginario comercial y económico, que pretende estrechar las relaciones económicas y culturales de un mundo globalizado.

En cambio, aquellas sociedades alejadas de los preceptos occidentales del consumo capitalista, como las que conforman el Medio Oriente (Irak, Afganistán) y de la percepción liberal del mundo, poco a poco se han ido convirtiendo en “elementos discordantes de la gran sinfonía neoliberal mundial”. Así pues, aquellos países con una tradición diferente a la occidental, se han llegado a considerar “enemigos del progreso y del avance de sus sociedades y, debido a su tendencia a producir inestabilidad, enemigos de la humanidad”.

Es evidente que a lo largo de los últimos quince años se ha extendido la idea de que resulta impostergable levantar un muro de contención frente a esos pueblos que “en permanente rebeldía, alteran el buen rumbo del mundo”. Es necesario evitar un choque de civilizaciones, como escribía Samuel Huntington, que opaque o destruya lo que se ha ganado una vez que desapareció la amenaza comunista en el mundo.

La estabilidad mundial descansa sobre los pilotes de la sanidad económica, el resguardo militar, el crecimiento de los mercados y la lucha contra los países o grupos sociales que se nieguen a participar de este nuevo orden internacional.

En esta lógica, los atentados padecidos por Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, refuerzan la preocupación nacional e internacional por promover el resguardo de las sociedades bajo concepciones económicas, al tiempo que dota de un nuevo sentido al control de las fronteras. La autoría terrorista de los atentados y el impacto mediático que ello ha tenido en la escena mundial, han desatado

una verdadera euforia por salvaguardar los espacios fronterizos del terrorismo, permitiendo que los Estados más desarrollados apliquen una nueva estrategia para controlar paralelamente otros problemas como el de la migración o el narcotráfico.

Este hecho se confirma entre México y Estados Unidos, quienes han mantenido a lo largo de su historia una relación conflictiva en la que predominan los intereses económicos, las intervenciones en asuntos de carácter político por parte de Estados Unidos, así como la dependencia económica de México con el gobierno estadounidense. Es decir, es un proyecto colonizador utilizado por Estados Unidos y que no sólo abarca México sino otros países en vías de desarrollo.

Los eventos del 11-S evidenciaron la necesidad real de mejorar las relaciones fronterizas entre ambos países para avanzar en la solución, no sólo de las prioridades de la seguridad estadounidense, sino además para resolver viejos temas pendientes como lo son la firma de acuerdos migratorios o la construcción de un cerco efectivo al tráfico de drogas, armas, personas, etc., que entre otros temas han permanecido en la ambigüedad y que, sin lugar a dudas aportarían mucho a la seguridad nacional, internacional y regional de ambos países.

Por ello, hoy más que nunca se destacan las diferencias que existen en la concepción propia de la seguridad nacional que toca asuntos tan trascendentales como el interés nacional. Al respecto, el gobierno de Washington impulsa una estrategia restriccioncita sobre cuestiones vitales para su seguridad. Al hacerlo, poco a poco se desvanece la posibilidad de avanzar hacia el mejor entendimiento de la problemática fronteriza a nivel bilateral y su solución definitiva.

Es un hecho que los ataques terroristas en Nueva York pusieron en tela de juicio la confiabilidad de las instituciones y agencias especializadas sobre seguridad nacional de Estados Unidos. La falta de organización y de un plan común provocó -por parte de los grupos de inteligencia de Estados Unidos- la entrada de terroristas a territorio estadounidense de manera legal sin que nadie sospechara. La consecuencia inmediata fueron los atentados del 11 de septiembre en Nueva York y Washington. Cabe mencionar que después de los atentados a las Torres Gemelas, el gobierno estadounidense buscó establecer estrategias para garantizar la seguridad nacional, a través de la aplicación de políticas duras de control fronterizo.

Por su parte México se enfrenta a una realidad poco clara al momento de plantear tácticas de seguridad nacional y la forma en que debe tratar los asuntos que competen a ambos países, como lo son: la migración, el narcotráfico y el tráfico de armas en la frontera con Estados Unidos. El no contar

con una estrategia clara y sólida sobre seguridad nacional lo deja en desventaja al lado de Estados Unidos limitando su participación en las negociaciones de carácter bilateral referentes a asuntos migratorios y resguardo de las fronteras.

Es evidente que desde hace algunos años la magnitud alcanzada por la migración mexicana hacia Estados Unidos y sus complejas relaciones en la vida económica y social entre ambos países propició que el fenómeno migratorio adquiriera mayor relevancia y lo convirtiera en un asunto prioritario de la agenda bilateral. En 2001 los gobiernos de México y Estados Unidos, intensificaron el diálogo e iniciaron un proceso de negociación bilateral a fin de encontrar fórmulas para enfrentar los múltiples retos y oportunidades que este fenómeno plantea, con miras a establecer un nuevo régimen migratorio bilateral.

El Gobierno de Fox planteó ante la opinión pública mexicana y las máximas autoridades de Estados Unidos una agenda integral para atender las distintas facetas en que se expresa la migración entre los dos países. La posición mexicana se basó en el principio de responsabilidad compartida, reflejo del reconocimiento de que los dos países deben asumir cada uno su papel y lograr mejores resultados en las negociaciones bilaterales, a fin de dar solución al fenómeno migratorio que por muchas décadas ha estado latente.

Es evidente que debido a la fuerte disparidad en la manera de abordar el tema migratorio entre los gobiernos, mexicano y estadounidense, la posición de México y su principio de responsabilidad compartida para este tema no haya cobrado frutos. Mientras que México propone una agenda de cooperación, a través de mecanismos que logren los mejores beneficios para resolver el problema migratorio, para Estados Unidos -quien se ha caracterizado por tener un perfil alto en la recepción de migrantes, los mecanismos de acción son distintos ya que reflejan el resguardo de los intereses de la nación. Esta justificación acerca del resguardo del interés nacional brinda la oportunidad a Estados Unidos de tratarlo de manera unilateral.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en territorio estadounidense, -hechos inequívocamente condenables y que alteraron el ritmo y la dinámica de la agenda migratoria bilateral- confirmaron la discrepancia entre ambos gobiernos para dar solución al problema migratorio. Una de las razones fue que el binomio migración-seguridad nacional —en particular en la frontera común— se ubicó en un primer lugar dentro de la agenda.

En concordancia con lo anterior, la visión del Estado como actor principal en los asuntos de seguridad entre los países, así como sus componentes: territorio, población y gobierno parecieran obsoletos en la estrategia planteada por el gobierno estadounidense de combatir al terrorismo a costa de quien sea, incluso del mismo pueblo estadounidense. Esta nueva amenaza hizo que el gobierno de Bush reorientara sus esfuerzos, recursos y estrategias para combatir al terrorismo internacional, dando lugar a un nuevo tipo de conflicto entre los “aliados y sus enemigos” o mejor dicho y en términos mesiánicos esbozados por el propio presidente de los Estados Unidos, entre “el bien y el mal”. Y es que desde el 11-S el presidente George W. Bush ha venido advirtiendo que “se está de su lado o se está en su contra”, no admite posiciones intermedias.

La postura radical del gobierno estadounidense resulta conveniente para algunos países desarrollados, quienes tras los atentados del 11 de septiembre optaron por reforzar sus estructuras de seguridad inyectando cuantiosos recursos a sus servicios de inteligencia y aumentando drásticamente sus presupuestos de defensa, en lo que pareciera ser el inicio de una nueva carrera armamentista para preparar a los ejércitos del futuro. Esta coyuntura resulta benéfica para los gobiernos de Rusia, Israel e incluso el de Colombia, quienes refuerzan sus estrategias militares, políticas y económicas con el pretexto de evitar que los países más industrializados cometan abusos contra la población en nombre de la seguridad.

Por todo lo anterior, la principal motivación para realizar esta investigación fue el tratar de brindar un enfoque distinto a los estudios que se han hecho sobre seguridad nacional, migración y terrorismo. De igual forma, la información que aquí se ha recabado puede ser valiosa para investigaciones futuras de expertos en la materia o de estudiantes que estén interesados en el tema y busquen datos históricos y actuales o bien para confirmar, rechazar o aportar más evidencias a la tesis que aquí presento.

La premisa central de esta investigación es la vinculación entre la seguridad nacional de México y Estados Unidos, el terrorismo y el fenómeno migratorio, tras los eventos del 11 de septiembre de 2001. Como punto de partida fue necesario conocer las distintas acepciones dadas al término y las corrientes que dan sustento a la seguridad nacional, así como también dar cuenta del desarrollo de las seguridades de México y Estados Unidos a lo largo de la historia. Además, fue necesario indagar en las repercusiones en materia migratoria, antes y después de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

La hipótesis de la que parto es la siguiente: los atentados terroristas del pasado 11 de septiembre de 2001 modificaron el discurso bilateral sobre la seguridad entre México y Estados Unidos, impidiendo llevar a cabo negociaciones convenientes para ambos países. Después del 11-S la prioridad de la Casa Blanca se centró en el combate al terrorismo internacional, ello ha supuesto que se tomen todas las medidas que se consideren pertinentes para reforzar la seguridad nacional estadounidense, así como para anunciar al mundo que actuarán de manera unilateral para resguardar su nación.

En este marco, el asunto migratorio ya no fue prioridad para Washington y los migrantes mexicanos fueron considerados una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos. A partir de ese momento la estrategia de seguridad nacional de México se vio afectada debido a la incapacidad y/o falta de voluntad del presidente Vicente Fox y del Congreso de la Unión para abordar con fuerza y claridad el tema y desde luego, para establecer prioridades en la materia.

Este trabajo está dividido en tres capítulos. En el primer capítulo analizo los elementos que dan forma y contenido a la definición de seguridad nacional, a través de las corrientes de pensamiento que surgieron en distintos momentos históricos. La concepción realista, se refiere a la forma tradicional de construir la seguridad nacional. En ésta se reúnen los elementos principales para el aseguramiento de una nación: el poder nacional, el elemento militar y el Estado, este último funge como actor principal y es quien ejecuta las acciones necesarias para garantizar que el interés nacional de un país sea resguardado. Además de la realista, existen otras corrientes que fueron incluidas en esta investigación, como son: la ampliacionista o liberal, la constructivista y la escuela de Copenhague, las tres con una visión más amplia de lo que es la seguridad y los elementos que la conforman.

Las tres visiones consideran las necesidades que presenta un país en un momento determinado de su historia y no se concentran únicamente en la defensa de los intereses nacionales determinados por un gobierno sino en la convergencia entre los asuntos estatales y los de orden particular, como lo son: el medioambiente, la seguridad económica, las crisis sociales, etc., los cuales pueden ser considerados como un riesgo para el desarrollo de su nación y por tanto para la seguridad nacional.

La revisión de estas corrientes me permitió conocer los diversos argumentos que existen para la construcción de la definición sobre seguridad nacional. El argumento construido desde el Estado supuestamente busca la defensa y protección de los intereses comunes, mientras que las que se refieren a las amenazas externas descansan en la defensa de los intereses nacionales para el mejor desarrollo de la nación y con ello garantizar la seguridad del país.

Lo anterior me brindó la oportunidad de fijar una postura acerca de la construcción de la seguridad nacional que desde mi opinión debería consolidarse, a través de un proyecto nacional que debe ser protegido y fomentado con un conjunto de estrategias que se proyectan en función del logro de intereses y objetivos nacionales, los cuales son emanados desde y por el Estado para proteger a la nación de cualquier amenaza ya sea interna o externa y que pudiese comprometer el desarrollo de la misma. Sin embargo, afirmo que la seguridad nacional debe servir como un elemento capaz de adaptarse a la realidad y desarrollo de cada país pero sin dejar de lado su objetivo principal que es la defensa de la nación.

En la segunda parte del capítulo 1 centro mi atención en la revisión histórica de la formulación de la seguridad nacional tanto de México como de Estados Unidos. Para el caso de México, resulta interesante señalar la aparición tardía de una definición de seguridad nacional explícita en documentos oficiales, en comparación con otros países. Para el caso de Estados Unidos, la definición de seguridad nacional se acuñó precisamente cuando el mundo quedó dividido a causa del enfrentamiento ideológico entre el mundo capitalista y el socialista. Es a partir de ese momento que los Estados Unidos buscaron proyectar estrategias que les permitiesen asegurar sus intereses nacionales como sus valores e imponerlos en el mundo como un elemento indispensable para proteger la seguridad internacional y nacional.

Para México la Revolución mexicana trajo consigo la conformación del Estado moderno en donde se reconocieron los derechos de la sociedad y se crearon instituciones sólidas con mecanismos para establecer políticas que sustentaran el nuevo proyecto nacional. A partir de entonces, México adoptó una política seguridad nacional con base en el resguardo y fortalecimiento de la soberanía nacional, apoyada de los valores de política exterior como son la no intervención en asuntos de carácter externo, por mencionar algunos. A lo largo de la historia de México, la seguridad nacional fue parte del aparato estatal, es decir, no tuvo un carácter autónomo ni elementos distintivos, por el contrario siempre estuvo ligada al Estado como parte de su estructura.

Si bien es cierto que la seguridad de una nación parte de la consolidación de sus instituciones y del Estado, no hay que perder de vista que su desarrollo y operación dependen de la conformación de sus elementos esenciales como lo es el resguardo del interés nacional. Por tanto, México se esforzó por muchos años en crear estrategias y acciones que contribuyeran al desarrollo del país en aras de consolidar una política de seguridad nacional acorde con sus necesidades inmediatas pero sólo obtuvo

resultados poco claros ya que se limitó a la construcción de escenarios o estrategias que buscaron el respaldo de sus instituciones, el orden interno y el reconocimiento explícito del extranjero.

Para el caso de Estados Unidos, desde la caída del Muro de Berlín a finales de la década de los años 80, la concepción de la seguridad nacional cambió constituyendo nuevas formulaciones por mucho atractivas en el campo de las relaciones internacionales ya que se colocó como centro hegemónico de un mundo unipolar. La desaparición del socialismo “real” en Europa y la propia extinción de la URSS, que llegaba en sus expresiones extremas a proponer un fin de la historia, dejó un vacío en las corrientes conservadoras estadounidenses que en su momento lideraban la política estadounidense.

Fue entonces cuando a fines de la década de 1980 el gobierno de Estados Unidos se enfrentó a una diversidad de "retos para su seguridad" de muy diversa índole. Ante esto fue indispensable desarrollar una estrategia de seguridad nacional combatiente y expansiva hacia los asuntos externos, en la que su interés nacional- al igual que el pasado- se traslade al plano internacional para obtener su bienestar y desarrollo.

La política de seguridad nacional de Estados Unidos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se mantiene orientada al resguardo de sus intereses nacionales inmediatos. Sin embargo, la forma en que se ejecuta al finalizar la Guerra Fría presenta variaciones, pero al final, el objetivo es el mismo, defender sus intereses a costa de todo. Y así lo hizo el presidente George W. Bush al declarar la guerra al terrorismo en el mundo tras los eventos del 11-S.

Los eventos del 11 de septiembre de 2001 sirvieron para endurecer la política de seguridad nacional de Estados Unidos hacia el resto del mundo. El discurso sobre la amenaza terrorista por parte de grupos bien organizados e ideologías radicales consigue demostrar que hay una fuente peligrosa de inestabilidad para Estados Unidos y el mundo. Por ello, la sociedad estadounidense debe someterse a la imposición de medidas restrictivas y autoritarias en nombre de la seguridad, esto causa que el tema de la migración tome un nuevo matiz.

Desde esta perspectiva, el discurso de Estados Unidos sobre el asunto migratorio no cambió ya que el gobierno estadounidense siguió aplicando medidas unilaterales a migrantes. La diferencia estriba en que después del 11 de septiembre estas medidas las justifica bajo la lógica del resguardo a su seguridad. Es así como el terrorismo fue el medio para que Estados Unidos dejara de lado los posibles

acuerdos bilaterales con su socio y vecino del sur y manejara el asunto migratorio como un problema de seguridad nacional y que por tanto debía ser atendido de inmediato.

El combate al terrorismo fue el mejor pretexto para que Estados Unidos aplicara medidas unilaterales con respecto al fenómeno migratorio pero además tuvo una avanzada hacia dos frentes. Por un lado, determinar una política migratoria restrictiva, dura y conveniente a los intereses estadounidenses que permitiera el control de las operaciones fronterizas en el norte y sur de la frontera con México, por el otro, declarar la guerra al terrorismo y consolidar su poderío como potencia regional y mundial.

En el capítulo II destaco las diferentes perspectivas de la relación bilateral de México y Estados Unidos respecto al fenómeno migratorio y las repercusiones que sufren los migrantes mexicanos después de los atentados del 11 de septiembre. Para esto fue necesario analizar la situación migratoria de México y Estados Unidos desde los convenios de Braceros hasta las leyes e iniciativas promovidas por el gobierno de George W. Bush, así como las acciones llevadas a cabo en materia de seguridad nacional.

Pese a que en sus orígenes Estados Unidos experimentó una política de puertas abiertas a la migración con el propósito de desarrollar su economía y poblar su territorio, lo cierto es que su actitud de rechazo a la otredad en diversos momentos de su historia no cambió. No obstante, las crisis internas de mano de obra en Estados Unidos a partir de la década de 1920 y después de la II Guerra Mundial cambiaron drásticamente el discurso estadounidense, promoviendo la entrada de trabajadores mexicanos bajo ciertas condiciones. Fue en aquella época cuando los migrantes mexicanos eran considerados parte de la política económica y por tanto, también de la seguridad nacional estadounidense.

Durante muchas décadas, en México se ha debatido sobre la idea de crear una política migratoria que responda a los intereses nacionales y de los trabajadores migrantes mexicanos. Sin embargo esta tarea se torna complicada cada vez que el acercamiento entre ambos países se hace evidente. Esto se debe a la asimetría de poder que hay entre ambas naciones y en particular, al papel que desempeña México en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, la cual siempre ha estado marcada hacia el beneficio del país del norte sobre los intereses de nuestro país.

El valor geoestratégico de la vecindad geográfica, la creciente interrelación de las sociedades y la estrecha interdependencia de ambas economías hacen de nuestro país un aliado de importancia para

Estados Unidos, querámoslo o no. Sin embargo, esa es solamente una parte de la problemática ya que, la otra parte es que ninguno de los dos países pareciera estar consciente o dispuesto a buscar acuerdos o alternativas que los beneficien a ambos respecto al debate migratorio.

En la última parte del capítulo II presento algunas de las propuestas y avances para crear un acuerdo bilateral entre ambos países. Como primer paso las administraciones de Estados Unidos y México llevaron a cabo varios acuerdos bilaterales que mostraron una clara visión del fenómeno migratorio. A la par con estos acuerdos, se propuso integrar en la agenda bilateral foros de discusión sobre temas regionales y hemisféricos con el fin de avanzar hacia metas comunes. Un ejemplo de esto fue la creación del Área de Cooperación Fronteriza conocida como ASPAN. Cabe destacar que los posibles acuerdos que a principios del 2000 se vislumbraban entre los presidentes de México y Estados Unidos, en torno a un acuerdo migratorio integral e incluyente se vinieron abajo después del 11 de septiembre de 2001.

A partir de ese momento la prioridad para el gobierno de Bush era combatir el terrorismo y resguardar su frontera para lo que fue necesario aplicar medidas restrictivas con el fin de evitar el tráfico de sospechosos en territorio estadounidense. Esto sin duda fue un duro golpe para los migrantes mexicanos y por supuesto para el gobierno de Fox, quien estaba convencido de que se podría lograr un acuerdo integral entre ambos países.

Aunque el gobierno estadounidense no cambió radicalmente su postura respecto al fenómeno migratorio es un hecho que tras el 11-S se tornó más complicado llegar a un acuerdo bilateral en este tema ya que el gobierno de Bush buscó estrategias para combatir el terrorismo internacional y aprovechó la ocasión para manipular el asunto migratorio aplicando medidas restrictivas y duras para resguardar la seguridad nacional.

Lo interesante es que el gobierno estadounidense se ha empeñado en resaltar que los migrantes se han vuelto una amenaza para su seguridad nacional y por ello creó mecanismos para evitar a toda costa que entren de manera ilegal. Esto confirma lo planteado a lo largo de la investigación. La seguridad nacional de México y Estados Unidos se vio afectada tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 provocando una ruptura en los acuerdos bilaterales entre México y Estados Unidos sobre el tema migratorio ya que al declarar la guerra al terrorismo el gobierno de Bush dejó de lado los acuerdos bilaterales optando por medidas unilaterales para beneficio y resguardo de su seguridad e intereses nacionales.

Lo anterior sin duda afectó la estrategia de seguridad nacional de nuestro país, ya que a partir de ese momento buscó intensificar acciones dirigidas a la consecución de la seguridad en sus fronteras, sin que ello haya significado la mejoría de la política migratoria ni de seguridad nacional mexicana. Dicho de otro modo, el incremento en el número de las amenazas para nuestro país podría ser correlativo a la incapacidad y/o falta de voluntad del gobierno mexicano para abordar con claridad el tema de la seguridad nacional y desde luego establecer prioridades en la materia. En México no se ha ido más allá del establecimiento de una política de atención al migrante que más que ofrecer soluciones de fondo se han convertido en acciones paliativas que poco aportan para al beneficio de los migrantes mexicanos.

En el capítulo III realizo un análisis coyuntural entre seguridad nacional, terrorismo y migración. Al respecto examino de manera general las repercusiones en la sociedad internacional tras el 11 de septiembre de 2001; señalo las repercusiones para los migrantes mexicanos en Estados Unidos y todo lo que desde entonces se ha desencadenado ya que por principio de cuentas, la sombra de la amenaza terrorista ya no puede ser soslayada prácticamente por ningún país pues nadie tiene la certeza de cómo, cuándo, donde y por qué podrían cometerse nuevos y peores actos terroristas.

El discurso contra el combate al terrorismo fue el mejor pretexto por un lado, para extender la idea de la amenaza terrorista y justificar la acción militar que Estados Unidos planeaba en el mundo y por el otro para controlar las fronteras norte y sur de México. El gobierno de Bush calificó a los migrantes como principales sospechosos que ponían en riesgo la seguridad nacional de su país y por ello puso en marcha operativos para el control de las fronteras y para la aplicación de medidas de corte restrictivo para ingresar al país. De este modo creó una estrategia de control territorial en la que se incluyeron el movimiento de personas, capitales, actividades productivas, así como el manejo tendencioso del tema migratorio en la frontera entre México y Estados Unidos.

Si bien es cierto que los gobiernos de muchos Estados aplican estrategias cada vez más sofisticadas para perseguir el terrorismo, hasta el momento no existen los elementos necesarios para demostrar que las actividades antiterroristas sirvan para atacar de raíz las reivindicaciones de los grupos ya organizados. Más aún, no es posible afirmar que exista una relación clara entre los movimientos migratorios desde los países del sur hacia los del norte y el crecimiento de los actos terroristas. Toda vez que se trata de fenómenos complejos resulta difícil señalar que el migrante mexicano forme parte de redes terroristas internacionales.

En la primera parte de este capítulo resalto la idea sobre la nueva forma de concebir el terrorismo internacional, a diferencia de la concepción tradicional en la que el Estado fungía como el actor principal para declarar la guerra a otra nación. En los apartados 2 y 3 subrayo la visión del gobierno estadounidense sobre los eventos del 11 de septiembre y la falta de organización de los servicios de inteligencia antes y después de los ataques del 11 de septiembre. Además menciono la posible relación entre migración y terrorismo y la manera de concebirla por parte de México y Estados Unidos.

Por último destaco algunas reflexiones basadas en especialistas sobre los mecanismos para remediar el fenómeno migratorio, el cual sostengo debe resolverse a través de la cooperación bilateral. De lo contrario sólo sería tratado como un asunto doméstico de Estados Unidos, en el cual México tendría limitada participación en los acuerdos o negociaciones que surgieran para llegar a un entendimiento mutuo y pertinente para ambos países.

Así pues, algunas de las consideraciones son las siguientes:

Si una de las amenazas principales a la seguridad nacional de Estados Unidos es el terrorismo internacional entendido como una forma de violencia organizada por actores no estatales y no fácilmente localizables, el control migratorio no parece ser la herramienta eficaz para erradicarlo. Por el contrario, las medidas de seguridad fronteriza y el intercambio de información entre agencias, sólo servirán para atender de manera inmediata las necesidades del gobierno estadounidense sin que ello ayude a resolver un flujo migratorio que responde más a los problemas estructurales de la economía mexicana y latinoamericana.

Si la migración es considerada un fenómeno social estrechamente vinculado a la dinámica de la globalización y a las asimetrías del desarrollo entre países, parecería que intentar controlarla solamente en función a la seguridad con medidas restrictivas, punitivas y de control fronterizo no resulta un procedimiento viable para las sociedades en desarrollo a corto o mediano plazo. Mientras existan asimetrías profundas entre países, específicamente entre México y Estados Unidos, la migración lejos de disminuir aumentará. Para que esto no ocurra se necesita, además de una reforma migratoria integral y profunda en la que participen ambos países, crear una política económica en materia de empleo que responda a las necesidades y que atienda la profunda desigualdad que existe en México.

Las relaciones en materia migratoria entre México y Estados Unidos parecen inexorablemente condicionadas y hasta orientadas por el control de la frontera. Pero ese condicionamiento pretende

ignorar que la migración indocumentada, desde México hacia Estados Unidos se debe no sólo a situaciones de pobreza, desempleo y falta de oportunidades, sino a la demanda por la mano de obra migrante que responde a necesidades específicas del mercado laboral estadounidense.

En resumen, cada una de las aportaciones a esta investigación contiene elementos sustanciales para abrir un debate coyuntural y serio sobre los temas de seguridad nacional, terrorismo y migración. Esta contribución resulta interesante para las Relaciones Internacionales, -disciplina que analiza el conjunto de conexiones y relaciones de carácter político, económico, social, etc., entre Estados y sistemas de Estados, sin exceptuar a la sociedad, quien tiene el poder de actuar en la escena internacional- después de los eventos ocurridos el 11 de septiembre de 2001, en Nueva York y Washington, los cuales han sido un parteaguas a lo que hoy se considera una nueva forma de concebir la seguridad nacional en Estados Unidos y a nivel global.

El estudio de la migración y su relación con la seguridad y el terrorismo resulta pertinente para comprender desde una perspectiva formal y novedosa los nuevos retos que enfrenta el mundo después de los atentados ocurridos en septiembre 11 de 2001. Y es que a partir de ese momento el terrorismo ha sido identificado como el principal enemigo de los estadounidenses y del mundo. Esta razón ha llevado a Estados Unidos a señalar las estrategias para combatirlo, entre ellas el control de la migración indocumentada.

El contar con datos históricos y actuales (de diversas fuentes hemerográficas y bibliográficas) sobre estos temas aportan sin lugar a dudas elementos claves para avanzar hacia un análisis serio, para los especialistas en temas internacionales, acerca de la migración como asunto de seguridad nacional antes y después de los atentados terroristas en Estados Unidos y brindan la oportunidad de entender como se transformó el discurso sobre la política migratoria después del 11 de septiembre, momento en que se empieza a considerar como asunto crucial en la seguridad nacional para la defensa de una amenaza global: el terrorismo.

Capítulo I. La Seguridad Nacional

1 Conceptos fundamentales para su análisis.

A. Terrorismo

Antes de iniciar el análisis sobre la seguridad nacional, sus distintas acepciones y corrientes ideológicas considero de suma importancia destacar lo que se entiende por terrorismo ya que es un elemento clave en esta investigación para comprender la realidad que vive la sociedad internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, los cuales fueron considerados por muchos especialistas como parte fundamental para el desarrollo de una nueva estrategia de seguridad internacional y más aún para la de Estados Unidos, quien a partir de ese momento reformuló su estrategia de seguridad nacional volviéndola más dura e inflexible principalmente en lo que respecta al tema migratorio.

El contar con un marco conceptual que ofrezca las distintas acepciones y puntos de vista de organismos internacionales como Naciones Unidas, así como de diversos especialistas e investigadores acerca del término contribuye a entender la vinculación que existe entre terrorismo, seguridad nacional y migración, temas relevantes para el desarrollo de este trabajo.

Para muchos especialistas el terrorismo es uno de los fenómenos más destacados e inquietantes de nuestro tiempo. Entidades estatales y civiles lo catalogan como problema social de particular envergadura. Además tiene la capacidad de incidir gravemente sobre la gobernabilidad de muchas naciones, siendo ingentes los recursos materiales y humanos que se destinan tanto a su promoción como desde luego, a su control. Y es precisamente su capacidad de lastimar, amedrentar, causar miedo y terror a una sociedad lo que lo hace peligroso. Partiendo de esta idea Charles W. Kegley señala que: “el terrorismo internacional representa uno de los elementos que definen la política en el escenario internacional actual”¹.

Para Fernando Reinares, el terrorismo se origina cuando “una acción violenta que genera efectos psíquicos desproporcionados respecto a sus consecuencias materiales adquiere peculiaridades propias. La acción de suscitar reacciones emocionales tales como ansiedad, incertidumbre o amedrentamiento entre quienes forman parte de un determinado agregado de la población, de manera que resulte factible

¹ Charles W. Kegley Jr., *International Terrorism, Characteristics, Causes, Control*, United States: Macmillan Education LTD 1990, p. 3.

condicionar sus actitudes y dirigir sus comportamientos en una dirección determinada, prima en los actos terroristas sobre el deseo de causar daños tangibles a personas o cosas.”²

El terrorismo es considerado la manifestación que más actos de violencia, horror, inconsciencia e insensatez ha creado a escala mundial a lo largo de la historia.³ Ahora bien, el acto terrorista de acuerdo con Clark Arend, es: “la amenaza o uso de la violencia con el intento de causar miedo en un determinado grupo para conseguir objetivos políticos”.⁴ De acuerdo con esta definición, el acto terrorista busca siempre como objetivo alejar de la normalidad por medio del miedo a determinado conjunto de personas o grupos. La lógica del terrorismo tiende pues a diferir de otras formas de violencia contra personas o cosas cuyos ejecutores no reclaman publicidad de las mismas, incluso tratan de ocultarlas en la medida de lo posible, tal es el caso de la delincuencia común o del crimen organizado con fines de lucro.

Debido a sus múltiples manifestaciones es difícil presentar una definición de terrorismo que sea reconocida en la sociedad internacional. Incluso algunos especialistas (Fernando Reinares por citar alguno) coinciden en que no existe una definición oficial del término. Sin embargo, en marzo de 2005, Kofi Annan, ex secretario de las Naciones Unidas, en su afán de buscar solución a esta problemática instó a un grupo de expertos para buscar una definición unificada del término terrorismo: “es cualquier acto destinado a causar la muerte o lesiones a un civil o un no combatiente cuando el propósito de dicho acto sea intimidar a una población u obligar a un gobierno u organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo”.⁵

Existe otra forma de entender el terrorismo; ésta es la visión política o de Estado interpretada como un elemento utilizado para crear consternación y generar inestabilidad utilizando el terror y la represión interna o hacia un país enemigo. Bajo esta premisa es importante señalar que el terrorismo no sólo lo crean personas o grupos disidentes sino también aquellos que portan el poder y lo usan en forma agresiva contra otros gobiernos o contra sus gobernados.

² Fernando Reinares, *Terrorismo y Antiterrorismo*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 16.

³ El terrorismo ha aparecido una y otra vez a lo largo de la historia. Ya en el siglo XII un grupo ismailí de los musulmanes Shiíes “Los Asesinos” llevó a cabo campañas terroristas contra musulmanes suníes. En su forma moderna el terrorismo tuvo un gran impulso a fines del siglo XVIII y XIX con la propagación de ideologías y nacionalismos seculares tras la Revolución Francesa. La manifestación más importante del terrorismo tras la II Guerra Mundial fue la ola de violencia internacional que tuvo lugar a mediados de la década de 1960. Varios elementos confluieron para facilitar la práctica del terrorismo: avances tecnológicos, la creación de armas y los medios de comunicación

⁴ Anthony Clark Arend, Robert Beck J., *International law and use of force*, New York Routledge, 1993, p. 141.

⁵ Kofi Annan, “Una estrategia Mundial de lucha contra el Terrorismo”, en *Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad*, Madrid España, Marzo, 2005. Definición tomada del discurso de Kofi Annan en la Cumbre de Madrid el 10 de marzo de 2005, en la cual se propone esta definición para ser acogida por todos los Estados miembros de la ONU. [en línea] Disponible en: <http://cumbre.clubmadrid.org/conferencias/una-estrategia-mundial-de-lucha-contra-el-terrorismo.html> [consultado: 19 de septiembre 2008].

Además de esta interpretación tenemos la visión sociológica de Walter Laqueur quien considera que la sociedad es el ente principal y en ella recaen todas las acciones y actos que realizan los grupos de poder en un Estado para atacar o vulnerar a otro. Al respecto señala: “el terrorismo es entendido como la utilización de una furtiva violencia por parte de un grupo

para la consecución de fines políticos, se dirige por regla general contra un gobierno, y con menos frecuencia contra un grupo, clase o partido.”⁶ Desde esta perspectiva es posible sostener que el terrorismo es un método cuyo objetivo es sembrar terror para establecer un contexto de intimidación, generar pánico y producir histeria y miedo.

Ahora bien, de acuerdo con Walter Laqueur las principales características del terrorismo contemporáneo son:

- ▶ “El terrorismo es una respuesta a la injusticia. Si hubiera justicia política y social no habría terrorismo;
- ▶ El único medio conocido para reducir la probabilidad de un brote de terrorismo es la reducción de los agravios, las angustias y la frustración que subyacen al fenómeno
- ▶ Los terroristas son creyentes fanáticos llevados a la desesperación por efectos de condiciones intolerables. Son pobres y su inspiración es profundamente ideológica.
- ▶ El terrorismo puede producirse en cualquier parte”.⁷

Es posible apreciar entonces, que la mayoría de los conceptos sobre terrorismo incorporan sólo elementos descriptivos, es decir sólo abordan los factores que lo caracterizan, Por ello, a fin de contar con una definición completa de terrorismo es necesario incluir tanto el aspecto descriptivo del fenómeno, como también indicar claramente quien o quienes pueden ser los actores o instigadores potenciales. Luego de la determinación de estos, podría iniciarse la elaboración de los actos terroristas y por tanto, debería incluir referencias a los perpetradores de estos, sean Estados o entidades no estatales. Al respecto, la Resolución 1269 (promulgada en 1999) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en forma expresa establece: “(...) la represión de los actos de terrorismo internacional cuyos protagonistas sean los Estados es una contribución esencial al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”.⁸

⁶ Walter Laqueur, *Una historia del terrorismo*, México, Paidós, 2003, p. 125.

⁷ *Ibid.*, p.35.

⁸ ONU, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Resolución 1269 (1999)*, Ginebra, 19 de octubre de 1999 [en línea], Disponible en: http://www.cinu.org.mx/multi/ter/documentos/s_res_1269sp.pdf

Una vez señaladas las diversas acepciones hechas por especialistas sobre terrorismo entonces puedo formular lo que desde mi punto de vista entiendo por terrorismo. Terrorismo es un fenómeno de alcance global caracterizado por la utilización ilegal o amenaza de violencia premeditada, encubierta y sorpresiva que, a partir de una motivación política busca sembrar el terror a través de la intimidación, provocar repercusiones psicológicas más allá de la víctima elegida como objetivo, generar pánico, producir histeria y liquidar el orden y la autoridad en las sociedades afectando sustantivamente al estado de derecho. Como consecuencia de todo ello se pone en peligro la vida, salud y bienestar de las personas atentándose contra la paz y seguridades internacionales.

En nuestros días, el terrorismo no sólo emerge y se desarrolla dentro de determinados confines estatales sino que es un fenómeno que atraviesa fronteras. Incluso algunos gobiernos lo utilizan como instrumento de política exterior para llevar a cabo sus objetivos (tal es el caso de Estados Unidos). De aquí que las medidas adoptadas en el ámbito de la seguridad interior para responder a dicha violencia cualesquiera que sean sus manifestaciones resultan claramente insuficientes, en ausencia de arreglos internacionales efectivos. Los actos perpetrados en Nueva York en septiembre del 2001, dieron la oportunidad a Estados Unidos de incluir en su agenda de política exterior al terrorismo, a través de métodos de control en la frontera y de medidas de seguridad restrictivas como parte de su estrategia de seguridad nacional.

Estados Unidos, quien después de 1945 se consolidó como la mayor potencia industrial y la nación más poderosa y rica del mundo y que luchó contra la amenaza comunista durante la Guerra Fría saliendo victorioso con la derrota de la Ex Unión Soviética, nunca imaginó ser derrotado por un grupo de hombres con arraigadas tradiciones fundamentalistas como lo son Osama Bin Laden y su grupo: Al Qaeda. Este hecho demuestra que todos los países incluida una potencia mundial como Estados Unidos están expuestos a las células terroristas.

La política exterior estadounidense después de esta eventualidad no ha tenido una completa definición dentro del contexto internacional, ya que en los discursos del presidente Bush se afirma el apoyo a los instrumentos de seguridad colectiva como la ONU y OTAN. Sin embargo, situaciones como las realizadas en Irak muestran el escenario opuesto al multilateralismo. Estados Unidos desplegó la “*Operación libertad a Irak*” con la oposición de las Naciones Unidas, dejando a un lado a los organismos internacionales que han sido parte fundamental de su política.

Estados Unidos a lo largo de la historia siempre contó con una política exterior inclinada hacia la defensa de su nación y seguridad nacional, a través de actos terroristas de diversa índole. Éstos eran justificados con los ideales de libertad, justicia y democracia que ha pregonado el gobierno estadounidense desde sus orígenes. La historia nos enseña que los Estados Unidos a través de su ejército, incorporó el terror como doctrina desde la II Guerra Mundial. “El pensamiento y las estructuras militares del ejército y los servicios de inteligencia estadounidenses están acostumbrados al uso del terror. Entre 1945 (fin de la II Guerra Mundial) y 1989 (caída del Muro de Berlín y fin de la Guerra Fría) la política exterior de Estados Unidos iba enfocada a dos grandes movimientos en el mundo: la lucha por la liberación en el tercer mundo y la lucha contra el comunismo”.⁹

Después de los avionazos del 11 de septiembre esta forma de terrorismo estadounidense se agudizó aún más y los aparatos de seguridad de Estados Unidos se vieron fuertemente cuestionados debido a su falta de organización y homogeneidad en sus métodos. Sin embargo, las fuertes declaraciones de los miembros del gobierno apuestan a un apoyo insólito de la opinión pública y del pueblo estadounidense, es decir, los atentados del 11 de septiembre causaron el choque psicológico necesario para ganar a la opinión pública norteamericana y así conseguir el apoyo para “la gran guerra”.

Y era de esperarse esa reacción por parte de la sociedad estadounidense, siempre a la sombra de una posible amenaza de otras naciones. Y es que para Estados Unidos sentir la amenaza externa significa una oportunidad para consolidarse en el mundo con sus estrategias de control fronterizo y resguardo de la frontera. Al respecto Peter Franssen cita a Zbigniew Brzezinsky, -uno de los arquitectos de la política de Estados Unidos y asesor nacional para la seguridad durante el gobierno del presidente Carter,- quien señaló: “buscar el poder no suscita pasión en el pueblo estadounidense, excepto cuando de repente se siente amenazado”¹⁰. En este contexto, el 11-S es una amenaza pero también la supervivencia de la nación ya que le abre la posibilidad a Estados Unidos de invadir el territorio de Irak con el pretexto de exterminar al terrorismo, entendido como la principal amenaza para el mundo.

Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, se demostró la ineficacia de los servicios de inteligencia de Estados Unidos, así como la escasa preparación del propio gobierno para un ataque exterior. Desde el triunfo de la Guerra Fría, Estados Unidos se encontró por primera vez con la falta de representación de una amenaza real, que en su momento Rusia, Alemania e Inglaterra habían ejercido.

⁹ Peter Franssen, Pol de Vos, *La nueva política exterior de EE.UU a partir del 11/S, la militarización de la economía y del pensamiento*, Madrid, Quintaesencia Editorial Popular, 2005, p.108.

¹⁰ *Ibid.*, p. 135.

Sin embargo, los actos terroristas del 11-S se han convertido en la amenaza común que define claramente los nuevos intereses de la política exterior del pueblo estadounidense, estos deben basarse en una estructura interna fuerte con miras a las repercusiones externas, así como la necesidad de un consenso internacional.

Entonces, la política exterior estadounidense del siglo XXI se tendrá que recrudecer como lo hizo al término de la Guerra Fría. Los bloques deberán estar definidos, aquellos que estén con Estados Unidos y los que estén en su contra. Estados Unidos demostró que no necesita el permiso de la comunidad internacional para erradicar el terrorismo. Tal evidencia se mostró en la *Operación Libertad de Irak*, en la cual los argumentos de paz de muchas naciones no importaron a Estados Unidos conduciéndolo a la invasión de Irak en contra de la comunidad internacional.

B. Seguridad Nacional

Hablar sobre la seguridad nacional requiere de un trabajo exhaustivo que considere las características y la forma en que ha evolucionado a través del tiempo como concepto, así como las diversas manifestaciones que ésta tiene en la realidad. Es decir, es necesario hacer una distinción entre los elementos que le dan forma y cuerpo a un concepto fundamental para la subsistencia de los Estados y la manera en que cada Estado concibe sus necesidades de seguridad y los medios para alcanzarla.

Es importante señalar que al abordar el tema de la seguridad nacional muchas veces se plantean algunas aseveraciones que tienden a disolver la línea que separa la seguridad de los Estados y la seguridad internacional. Para evitar esta confusión se debe tomar en cuenta que la seguridad nacional salvaguarda y defiende los intereses de una nación en particular y los adapta a sus necesidades inmediatas, con el fin de lograr una armonización plena de los objetivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, ya sean internos o externos. La seguridad internacional, por su parte, surge de la necesidad de obtener la estabilidad de las interrelaciones de las seguridades nacionales de todos los Estados, con el fin de buscar la seguridad colectiva y contribuir con el desarrollo internacional de las naciones.

Marcar estas diferencias ha coadyuvado a la definición de la seguridad nacional de cada Estado, pues una vez que se particulariza es posible determinar que temas internacionales impactan en los objetivos centrales de la seguridad del Estado. Desde luego debemos considerar que en los últimos años han crecido en número y potencialidad algunos fenómenos políticos, económicos y sociales de

tendencia transnacional. No obstante, el tratamiento de ellos dependerá de las consideraciones de los gobiernos estatales y del manejo que se les dé a partir de su definición. Entonces podemos afirmar que, la “Seguridad nacional es la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales”¹¹

Es necesario precisar que la seguridad nacional debe verse no como un concepto en constante cambio, sino como un elemento esencial para la subsistencia de un Estado que es adaptable a las condiciones inmediatas que surgen en el medio nacional e internacional. En este punto, cabe destacar que “la seguridad nacional una vez que se define y ejecuta por el Estado estará relacionada íntimamente con la aplicación de una política exterior derivada de una política general sustentada en el interés de la nación”¹². Pues si bien es cierto que la esfera de acción de la seguridad nacional es interna, el Estado construye una política externa que soporta sus objetivos de seguridad y su relación con el medio externo.

La supervivencia constituye la finalidad primaria del Estado e impone dos objetivos fundamentales: desarrollo y seguridad. Ambos son determinantes y condicionan el proceso evolutivo de la nación que como organismo vivo y eternamente cambiante puede crecer, mejorar, estancarse y decaer. La existencia limitada de recursos, la naturaleza de la sociedad y de los hombres genera tensiones, antagonismos y luchas de grupo que tienden a quebrantar el orden establecido, tanto interno como internacional, y que así afectan negativamente el desarrollo deseable.

En consecuencia, el Estado debe afrontar su seguridad nacional organizando sus recursos, a través del esfuerzo, la voluntad y la conciencia de su pueblo, en una tarea de colectiva responsabilidad. La seguridad nacional, asimismo, responde a la evolución de las relaciones internacionales y por ello debe dotar a su población de una certeza absoluta de protección.

Para poder conformar de manera clara la definición de seguridad nacional es necesario señalar la convergencia de varios elementos que componen al Estado, los cuales comparten la responsabilidad de salvaguardar los intereses de una nación. En este sentido la seguridad nacional, así como de los

¹¹ Antonio Cavalla Rojas, *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, México, UNAM Coordinación de Humanidades, 1979, p. 307.

¹² “La política exterior es el conjunto de políticas, decisiones y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basado en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica: permanentemente enriquecido y mejorado; por el que cada Estado u otro actor o sujeto de la sociedad internacional define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas y que es aplicado sistemáticamente, con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación y su desarrollo.”, Edmundo Hernández -Vela Salgado, *Diccionario de Política Internacional*, México, Miguel Ángel Porrúa, Tomo II, 2001, p. 935.

distintos elementos que la conforman como son: los objetivos nacionales, poder nacional, sin olvidar el papel fundamental del Estado-nación crean el marco de referencia obligado que sustenta la política de seguridad nacional de una sociedad.

Naturalmente esta primera aproximación, nos da una idea de la amplitud que puede llegar a tener la seguridad desde el punto de vista conceptual pues, antes que nada debemos entender que estamos hablando de un término de carácter subjetivo, es decir, está determinado en gran medida por las distintas percepciones que podemos tener de estar a salvo y protegido o en caso contrario, de estar frente a situaciones de peligro.

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

Así pues, el Estado y la nación son dos conceptos distintos. Sin embargo, es frecuente su utilización de manera indistinta y como sinónimos, situación que no puede ocurrir en la construcción de una definición sobre seguridad nacional.

Si partimos de estos dos elementos es necesario acotar que no se puede entender la concepción de un Estado sin la creación de una nación. La nación, de acuerdo con la definición tradicional que le da Norberto Bobbio es “la concepción de un grupo de hombres unidos por el vínculo natural y por lo tanto eterno o cuando menos existente ab inmemoriabili, y que en razón de este vínculo, constituye la base necesaria para la organización del poder político en forma de estado nacional”.¹³

Ahora bien, la nación es una comunidad cultural y anímica decantada por la historia; una realidad espiritual basada en tradiciones e ideales compartidos. Los elementos esenciales que le sirven de base son: la tradición, la comunidad de raza, religión y de lengua. Cada uno de estos elementos al consolidarse como relaciones sociales y económicas, proyectan la construcción de aspiraciones, las cuales no sólo buscan libertad, bienestar y progreso sino ante todo la seguridad para desarrollarse plenamente.

¹³ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci; Giancarlo Paquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1991, p. 1023.

Desde esta óptica, vemos que la seguridad es una necesidad intrínseca que comienza con cada individuo integrante de la sociedad, como parte de una búsqueda de sus metas más generales y que después se proyecta a toda una nación. Esta interacción entre individuo y nación puede llegar a causar innumerables espacios de inseguridad, por lo que a esta necesidad de protección y resguardo de intereses de los individuos y mediador de la nación surge el Estado, el cual siguiendo el sentido que le dan los iusnaturalistas es “...producto de un supuesto pacto donde todos nos comprometemos a delegar poder en una instancia que, en forma de representación, lo va a detentar y ejercer en nombre del bien común”.¹⁴

Uno de los clásicos dentro del pensamiento iusnaturalista político occidental, Thomas Hobbes, nos describe al hombre como un ser lleno de pasiones, las cuales se manifiestan en las siempre conflictivas relaciones humanas, dada la búsqueda incesante del poder, llevándolo a una condición de guerra de todos contra todos que sólo cesa con la muerte. Es precisamente esta condición, la que conduce a las personas a procurar su propia conservación a través de la realización de un pacto entre todos, para así conformar la entidad denominada Estado (Leviatán)¹⁵.

Maquiavelo, Bodino, Locke y Montesquieu son otros importantes teóricos que plantean la concepción del Estado. Pero Rousseau igualmente hablaría de la superación del estado primitivo mediante un mutuo acuerdo o “contrato social”, cuyo fin debe ser la conservación de los contratantes.

Es a partir de estas concepciones donde surge la idea del Estado, la cual puede ser entendida como una colectividad, o mejor aún, como una nación consolidada por medio de un carácter jurídico, mismo que le ayuda a organizarse internamente y al mismo tiempo representarse frente a los demás. Esta consolidación garantiza la ejecución de los objetivos e intereses nacionales protegidos y respaldados por una política de seguridad nacional bien delimitada.

Visto así, el Estado “es la nación organizada jurídicamente y surge cuando los individuos de una colectividad se organizan en forma efectiva, se dan en una estructura jurídica con un órgano de gobierno y un territorio concreto sobre el cual ejercen su acción”.¹⁶ De aquí se desprenden los elementos esenciales del Estado: población, territorio, estructura jurídica, autoridad. La finalidad

¹⁴ Luis Alberto Ayala Blanco, *El poder frente a sí mismo*, México, Sexto Piso, 2003, p. 58. Ayala Blanco hace mención de este concepto siguiendo el pensamiento del antropólogo Pierre Clastres sobre el Estado como la división de un nivel alto y uno bajo, donde unos mandan y otros obedecen.

¹⁵ José Florencio Fernández Santillán, *Hobbes y Rousseau, entre la autocracia y la democracia*, México, FCE, 1988, p.20. Para Thomas Hobbes la asociación política brota de un esfuerzo voluntario de los hombres tomados singularmente y naturalmente aislados. Así, el estado de naturaleza precede a la constitución del Estado.

¹⁶ Antonio Cavalla Rojas, *Op. cit.* pp. 336, 337.

esencial de la organización de la sociedad bajo la forma estatal es el bien común hacia cuya obtención se supone, se dirige su acción general. La estabilidad del Estado es primordial para garantizar la protección de los intereses nacionales que una nación requiere para desarrollarse y al mismo tiempo garantizar el funcionamiento armónico de sus elementos constitutivos: territorio, población y gobierno.

Ahora bien, si partimos de la idea que la seguridad nacional se caracteriza por la idea de tener como actor estratégico al Estado¹⁷, el cual para cumplir con sus funciones y garantizar su supervivencia ha conformado un sistema nacional con el fin de interactuar con su propio entorno y así superar cada una de las adversidades que se presenten, entonces podemos decir que para proporcionar el bien común público al individuo, a la familia y a la sociedad nacional, el Estado debe tener prioridades que lo hacen el actor principal del ordenamiento y armonización de la nación en términos de seguridad.

Estas prioridades son: obtener y mantener un desarrollo nacional sostenido y sustentable y conservar la gobernabilidad nacional; contar con protección nacional; adecuar las estructuras nacionales a las necesidades del Estado; administrar la seguridad nacional; y por último, contar con una defensa nacional adecuada a los intereses nacionales.¹⁸ De este modo, la capacidad de respuesta del Estado sólo puede darse adquiriendo primero, una competencia interna para que sea fuerte y competitiva hacia fuera y así construir una seguridad nacional, de acuerdo a las propias circunstancias e intereses de la nación.

Hasta aquí se puede vislumbrar la consolidación de las metas que el Estado debe tener a fin de garantizar el desarrollo y la competitividad de la nación. Sin embargo, cada una de estas aspiraciones, que son particulares para cada sociedad, deben ser interpretadas de manera adecuada, respecto a las necesidades inmediatas y convertirlas en lo que se conoce como interés nacional.

1.1. Elementos intrínsecos de la seguridad nacional

El interés nacional no tiene una interpretación homogénea para todos los Estados ya que éste debe adecuarse a las condiciones específicas dadas en cada país. Sin embargo, tiene la suficiente significación para justificar haber sido adoptado como un instrumento central en la construcción de la seguridad nacional de una nación. Pero desde el punto de vista conceptual, tiene una doble función: por un lado aspira ser una herramienta política para proponer y justificar las aspiraciones específicas de un

¹⁷ Para todos los fines se considera al Estado como a la figura jurídica que integra una población, en un territorio, con poderes de la nación legal formalmente constituidos con poder soberano, para dotarlos de capacidades organizadas con el fin de realizar un proyecto nacional.

¹⁸ Ma. Cristina Rosas, *Seguridad Hemisférica e inseguridad global, entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, México, UNAM, Embajada de Canadá, 2004, p. 57.

país; mientras que por el otro, es un instrumento de análisis para el examen y explicación de una política exterior.

En el plano operacional, el interés nacional “se presenta como la preocupación inmediata del gobierno y se expresa en términos de objetivos, políticas, estrategias y metas programadas”,¹⁹ es decir, podemos encontrar que éste, está dado por las decisiones emanadas de grupos de poder de cada país. Desde luego, la clasificación de los intereses nacionales varía de país a país en función del alcance que puede llegar a tener. Lo anterior es entendible si comparamos las aspiraciones que pueden tener los países considerados como potencias con las alcanzadas por los países menos desarrollados. Para los primeros es entendible abarcar intereses a nivel global, mientras que los segundos no buscaran más allá de sus fronteras.

Para Thiago Cintra, los objetivos nacionales, desde el punto de vista doctrinario... “no son fijados por nadie. Fluyen del proceso histórico-cultural y emergen naturalmente en la medida que las necesidades e intereses de la comunidad nacional se van cristalizando en la conciencia del propio pueblo, representando aspiraciones que con independencia de clase, religión, orígenes étnicos y otros atributos hermanan a todos en torno del mismo ideal de identidad nacional”.²⁰

La visión realista señala que los objetivos nacionales son entendidos como las necesidades e intereses de la comunidad nacional, y son creados por el individuo y fluyen conforme al proceso histórico-social. Se desarrollan conforme a la evolución de cada pueblo y están comprometidos a procurar la consecución de los legítimos intereses de cada nación. Asimismo, esta corriente señala que existen objetivos nacionales, unos vitales y otros que están en constante cambio. En la primera categoría se encuentran todos los que determinan el crecimiento de una nación y que sin estos no habría un desarrollo uniforme, estos son: la geografía, el territorio nacional, los recursos naturales, espacio aéreo, materias primas, la capacidad industrial, los aspectos militares, tecnología.

Cuando pasamos de los elementos materiales a los factores puramente humanos que determinan el poder una nación, es preciso distinguir entre componentes cualitativos y cuantitativos.²¹ En los primeros figuran el carácter nacional, la moral nacional y las cualidades diplomáticas, los últimos requieren ser discutidos en términos del tamaño de la población.

¹⁹ Antonio Cavalla Rojas, *Geopolítica y Seguridad Nacional...* p. 340.

²⁰ Germán Fermín Lugo Barranco, *La Seguridad Nacional de México luego de los Atentados Terroristas del 11 de septiembre de 2001, implicaciones y perspectivas*, Tesis de Licenciatura de Relaciones Internacionales, México, UNAM-FCPyS, 2004, p.60.

²¹ *Idem*.

Desde esta lógica, podemos decir que existe un binomio entre lo que se conoce como objetivos e intereses nacionales, ya que ambos son parte de un proceso de compenetración, es decir, para que uno funcione debe existir el otro, de lo contrario las metas planteadas por una nación no podrán ser llevadas a cabo con eficacia.

Es por ello que el Estado tiene que procurar la consecución y salvaguarda de las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales. En ocasiones estos logran su objetivo o al menos lo satisfacen con relativa facilidad debido a los recursos y capacidades (políticas, económicas, legales, militares, etc.) que se pueden emplear. Sin embargo, puede ocurrir lo contrario y presentarse una serie de obstáculos o antagonismos.

Cuando los antagonismos están determinados internamente, el Estado estará en disposición de aplicar todos los mecanismos a su alcance para neutralizar y hasta destruir amenazas que impidan la ejecución de sus objetivos. Pero si las aspiraciones se encuentran del lado externo, en este caso se debe utilizar lo que Hans Morgenthau señala como lucha por el poder,²² la cual no debe estar por encima de los Estados. Si bien es cierta esta afirmación, es necesario aclarar que las relaciones internacionales de cada Estado están determinadas mediante relaciones de poder, expresadas por medio de instrumentos internacionales, en los cuales el actor principal es el Estado y es éste quien trata de proteger y salvaguardar los intereses nacionales como fin único.

Desde esta perspectiva la política exterior de todo Estado es un elemento importante para el cumplimiento de los intereses nacionales ya que es vista como la ejecutora del ejercicio del poder de un Estado. Sin embargo, a pesar de ser un instrumento eficaz para la realización de los objetivos en torno del interés nacional, está condicionada por el poder nacional, es decir, por las capacidades y recursos de que el Estado dispone.

Así, el poder nacional, de acuerdo a la concepción realista es una variable que permite entender la existencia de países poderosos y débiles, es decir, Estados que pueden disponer de suficientes capacidades, medios y recursos a la hora de buscar el cumplimiento y satisfacción de sus objetivos nacionales, o bien países con capacidades menores o limitadas que pudieran tener dificultades en la consecución de metas planteadas.

²² Hans Joachim Morgenthau, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2da Ed. Trad. W Olivera, 1986, p. 41.

Esta correlación lleva a todo Estado a querer maximizar el poder llevándolo a lo que se conoce como el dilema de la seguridad. Cabe destacar que el ejercicio del poder nacional variará según los obstáculos que se presenten en cada Estado y que pudiesen afectar o poner en peligro el logro de los intereses nacionales.

Al vincular los elementos arriba descritos con la construcción de seguridad nacional es posible definir cuales son las posibles amenazas y riesgos para el bienestar de la población y la estabilidad del Estado, igualmente lo que se pretende defender, proteger o salvaguardar de intromisiones o influencias peligrosas ya sean internas o externas. Desde esta perspectiva, la seguridad entonces se convierte en un medio no en un fin en la búsqueda de la consecución de los objetivos nacionales pero, sobre todo, para garantizar la viabilidad, permanencia y avance del proyecto nacional.

Con todo lo hasta aquí expuesto podemos observar que nos hemos adentrado en el proceso de construcción de la seguridad nacional, el cual comienza con la identificación de sus elementos o componentes. Ahora bien, nos podemos aproximar a una definición de seguridad nacional, la cual desde mi punto de vista puede ser la siguiente: la seguridad nacional puede ser entendida como un instrumento político con capacidad y fuerza suficientes para salvaguardar los intereses y objetivos nacionales de una nación que son emanados desde y por el Estado, para proteger a la nación de cualquier factor adverso, ya sea interno o externo que pudiese comprometer al desarrollo de la misma.

Es necesario destacar que el grado de desarrollo que tenga un país va a depender de una ejecución eficaz de la seguridad nacional. Esta aproximación, desde mi perspectiva es aplicable a todas las naciones. Sin embargo, la diferencia radica en el grado de desarrollo que presente el país y las amenazas a las que se enfrente. Así mismo, la política exterior, al igual que el poder nacional, juegan un papel determinante en la forma de aplicación de seguridad nacional ya que estos elementos permiten definir las posturas y la línea de acción de la seguridad nacional de una nación.

1.2 Corrientes analíticas de la seguridad nacional

Como se ha mencionado a lo largo del capítulo, el desarrollo y operación de la seguridad nacional será concebido de acuerdo a necesidades propias de cada país. Sin embargo, esta definición no deja de tener diversas connotaciones, las cuales se presentan de acuerdo a los objetivos nacionales, intereses políticos o bien, corrientes ideológicas que hagan uso de ella. Por lo anterior, a continuación se

presentan algunas definiciones sobre seguridad nacional, a fin de acotarla e identificar sus posibles escenarios.

De acuerdo con el diccionario de Política Internacional, la seguridad nacional es definida como “el conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos y situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los ordenes”.²³

Tomando en cuenta esta definición es necesario destacar que los aspectos militares no son causantes exclusivos y ni siquiera se encuentran siempre presentes cuando la seguridad nacional de algún país se ve amenazada o afectada; no obstante, en todos los casos, aún en los que la ausencia es obvia, es indudable que los factores militares, ya sean internos, externos o combinados constituyen elementos subyacentes que pueden influir decisivamente en el curso de los acontecimientos.

Siendo una función del poder “la seguridad nacional tendrá las orientaciones que éste le imprima con base en su constitución y significado; así, hay países poco o nada interesados o preocupados por su seguridad nacional, y otros que, por el contrario, hacen de esta materia una obsesión que llega a condicionar todos los aspectos y actos de su vida, dando un peso excesivo o preponderante en el carácter militar”.²⁴

Para Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, la seguridad es “el conjunto de condiciones, políticas, económicas, militares, sociales y culturales –necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior”.²⁵

Por su parte, José Thiago Cintra señala: “... es la garantía que, en grado variable es proporcionada a la Nación, principalmente por el Estado, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y

²³ Edmundo Hernández-Vela Salgado, *op. cit.*, p. 1093.

²⁴ *Ibid.*, p. 1094.

²⁵ Luis Herrera-Lasso, Guadalupe González, “Balance y perspectivas en el uso del concepto de seguridad nacional en el caso de México”, en: *En Busca de la Seguridad Perdida, Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, (comps.) Sergio Aguayo Quezada, Bruce Bagley, México, Siglo XXI, 2002, p 391.

militares para que una vez superados los antagonismos y presiones pueda conquistar y mantener los Objetivos Nacionales”.²⁶

Cada una de estas definiciones varía, desde los que defienden la visión realista, en donde el poder nacional es instrumento importante para la conformación de la seguridad nacional o la de Luis Herrera-Lasso, quien considera a los diversos aspectos de la sociedad importantes más allá de los militares. El punto es que a pesar de las definiciones antes expuestas y que son validas en las circunstancias de cada país, éstas no son uniformes en la actuación nacional e internacional de todas las naciones dado que las necesidades que se presenten en un momento particular de cada país son distintas en tiempo y forma. En cambio, se debe tener en cuenta que la elaboración de la seguridad nacional es el resultado de las realidades inmediatas y características específicas de cada Estado en particular.

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

Atrás quedaba la visión bipolar de un conflicto que duró más de cuatro décadas no sólo en el ámbito ideológico sino también en el económico, político y militar, este último que se manifestó en la carrera armamentista de las potencias. Pronto comenzarían a aparecer la actuación de nuevas fuerzas y actores con múltiples motivaciones y objetos (ideológicos, políticos, económicos, sociales, culturales, etc.) que podían escapar del control total del Estado y, asimismo, traspasar las tradicionales fronteras nacionales.

Del mismo modo, se fueron abriendo camino algunos fenómenos que durante la Guerra Fría se dejaron de lado, o bien representaron un perfil menor. Tales acontecimientos se traducen en reivindicaciones étnico-culturales, flujos migratorios, desastres medioambientales, competencia comercial y financiera, entre otros, pero fue precisamente en la década de 1990 cuando se agudizaron hasta convertirse algunos en serias amenazas potenciales para la seguridad nacional de muchos países desarrollados y en desarrollo.

²⁶ Germán Fermín Lugo Barranco, *La Seguridad Nacional de México luego de los Atentados Terroristas...*, p.60.

En el ámbito de seguridad, estos acontecimientos marcaron nuevas líneas para la interpretación de la seguridad en términos teóricos. El replanteamiento del mundo actual consolidó algunas corrientes teóricas respecto al estudio de la seguridad nacional, las cuales, además de la realista, fueron consideradas como alternativas para el resguardo de los objetivos nacionales de los países. Estas corrientes son:

a) Escuela Tradicional y Neorrealismo

El realismo es un componente necesario en un análisis coherente de la realidad internacional y de la política mundial porque su concentración, intereses y racionalidad son cruciales para la comprensión de los fenómenos internacionales. Así, toda aproximación a las relaciones internacionales tiene que incorporar o por lo menos, saldar cuentas con los elementos claves del pensamiento realista. Sin embargo a finales de la década de 1980 se insertan numerosos estudios en el campo internacional lo que da origen al neorrealismo, doctrina que surge como una necesidad de buscar soluciones efectivas a las cuestiones de poder y de seguridad. Al respecto el pensamiento de Kenneth N. Waltz es considerado de suma importancia para los estudios en esta materia. Con Waltz las cuestiones tradicionales del poder y el Estado se vuelven más rigurosas ya que “prestan más atención a las influencias y condicionamientos que la estructura del sistema internacional tiene sobre la política internacional de los Estados.”²⁷

Esta escuela parte de la idea de que “el mundo es un sistema anárquico hecho de Estados en una constante lucha por maximizar su poder y garantizar su seguridad aún a expensas de otros Estados”.²⁸ En este sentido, los choques o conflictos que resultan de la competencia entre Estados son una característica intrínseca de las relaciones internacionales desde el momento en que no existe una comunicación efectiva entre estados, por lo que la única manera de obtener la seguridad de una nación es a través de medios militares. El contenido militar sigue siendo la premisa de esta escuela y consideran que es el que debe predominar pues sostienen que una visión amplia en la que se adhieran más elementos (económicos, sociales, etc.) podría socavar el rigor del concepto.

Waltz, señala que al ampliar la agenda fuera de los límites estrictamente militares: “... se corre el riesgo de expandir excesivamente los estudios de seguridad. Bajo esta lógica, cuestiones como

²⁷ Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, España, Tecnos, 2000, p. 378.

²⁸ Alejandro Chanona Burquette “Regional Integration and Security: A comparative Perspective of the European Union and North America” en *Norteamérica, Revista Académica*, México, CISAN-UNAM, enero-junio 2006, p. 98. Disponible en línea: <http://www.cisan.unam.mx/Norteamerica1/pdfs/Alejandro%20Chanona%20.pdf>

contaminación, desertización, abuso infantil o recesiones económicas podrían ser vistas como amenazas a la seguridad. Definir el campo [de la seguridad] de esta manera podría destruir la coherencia intelectual y hacer difícil encontrar soluciones a cualquiera de esos problemas importantes”.²⁹

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

b) Escuela de Copenhague

Esta escuela surgió al inicio de la Guerra Fría con el afán de buscar soluciones a las nuevas demandas que planteaba la sociedad internacional en ese momento, es decir, aportan un marco de análisis específico para acercarse a los distintos problemas que afronta la seguridad en la geopolítica internacional.

Los pensadores de esta corriente ven que “es necesario tener una concepción multidimensional sobre cuestiones de seguridad. De esta manera afirman que en ciertos momentos la prioridad consistirá en preservar la integridad del Estado frente a amenazas externas que vulneren su constitución. De la misma manera también se pondrá como prioridad al individuo en casos de hambruna extrema por ejemplo. (...) En otro momento se buscara *seguritizar* la identidad de grupos sociales cuando haya amenazas a su mantenimiento”.³⁰

Al respecto, Barry Buzan, uno de los principales exponentes de esta corriente de pensamiento menciona que la seguridad “consiste en librarse de amenazas y ser capaz –sean los Estados o las sociedades- de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad y a su integración funcional frente a fuerzas de cambio consideradas hostiles”.³¹

Esta definición sostiene que los problemas de seguridad no pueden ser abordados desde una sola arista. En otras palabras, las amenazas a lo que se entiende como seguridad nacional no proviene de una vía única, por el contrario, el espectro de dimensiones que aborda se abre en un abanico de

²⁹ Germán Fermín Lugo Barranco, *op. cit.* p.54.

³⁰ Gabriel Antonio Orozco Restrepo, “El aporte de la Escuela de Copenhague a los Estudios de Seguridad”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Madrid España*, Universidad Autónoma de Madrid, [en línea] año 20 Núm. 1, p 148. Disponible en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART45a4f63179c45.pdf>

³¹ Barry Buzan, “New Patterns of Global Security in the Twenty- First Century” en *International Affairs, (Royal Institute of International Affairs 1944)* Vol. 67, núm. 3Jul, p. 432. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2621945?seq=2>

posibilidades. Por lo que, la seguridad se aplica a un campo de múltiples dimensiones con el propósito de salvaguardar a un individuo, sociedad o Estado.

Esta forma de asumir la seguridad desde distintas dimensiones se relaciona directamente con las amenazas a las que está sometida una región o persona concreta. Es por ello que el objeto de estudio de la seguridad está íntimamente relacionado con aquellos sectores que buscan preservar y que pueden ser susceptibles de amenazas de diverso tipo.

Buzan hace una interconexión con los sectores de seguridad que conforman una sociedad, individuo o Estado ya que todos definen un punto focal sobre el problema de la seguridad y un camino para ordenar las prioridades. Al respecto señala: “la seguridad militar hace referencia a dos niveles relacionados, por un lado, a las capacidades ofensivas-defensivas de los Estados, y por otro lado, a las percepciones de los Estados sobre las intenciones de los otros. La seguridad política concierne a la estabilidad organizativa de los Estados, los sistemas de gobierno y las ideologías que les procuran legitimidad. La seguridad económica tiene que ver con el acceso a recursos, financiamiento y mercados necesarios para sostener niveles aceptables de bienestar y poder estatal. La seguridad social concierne a la habilidad de las sociedades para reproducir sus tradiciones tendientes al lenguaje, cultura, asociación y religión y a la identidad nacional y las costumbres que están aceptadas como condición para la evolución. La seguridad ambiental se relaciona con el mantenimiento de la biosfera local y planetaria como la base esencial de la que dependen las otras actividades humanas”.³²

b) La escuela Liberal (ampliacionista)

Los ampliacionistas definen la seguridad como la neutralización de situaciones amenazantes o conflictivas a través de la movilización de emergencia del Estado, amenazas que pueden ser diferentes a la posibilidad de un ataque militar, también se pueden tratar de problemas económicos, sociales y medioambientales que pueden poner en peligro la supervivencia de un grupo. El concepto de amenaza “va más allá del campo de lo geopolítico militar e incluye el ámbito económico, el marco de las relaciones de intercambio y las corporaciones; el área ambiental con los riesgos globales que enfrenta la ecología; el campo societario representado por la seguridad humana, infantes, migrantes, identidades y autonomías entre otras; además del crimen organizado y del terrorismo como amenazas agudizadas en el presente”.³³

³² Gabriel Antonio Orozco, *op. cit.*, p.150.

³³ Ma. Cristina Rosas, *op. cit.*, p. 86.

En una concepción de esta naturaleza se parte de incluir al mayor número de actores, en particular los emergentes y el campo de la seguridad aparecería como un *continuum* que va de la seguridad pública a la seguridad internacional, creando con esto un concepto ampliado, donde casi cualquier asunto pasa a constituirse en problema de seguridad nacional, generando con esto mayor imprecisión en el manejo del término.

Esta corriente propone encontrar una convergencia entre los asuntos concernientes al Estado y trata de relacionarlos con otros elementos de orden particular como lo son la seguridad económica, medioambiental y humana, con el fin de que los asuntos inmediatos que se presenten en un Estado puedan converger con los meramente clasificados como de seguridad nacional y convertirlos en parte de las agendas nacionales de estos. En esencia, la seguridad es un término de carácter subjetivo, ya que trata de estar libre de preocupaciones o de sentirse a salvo de cualquier daño.

c) La escuela constructivista

Esta ha sido más desarrollada en Europa que en Estados Unidos- la cual parte del principio de que “la seguridad nacional es ante todo discurso político, lo que significa que es una argumentación construida desde la esfera institucional del poder para la defensa y protección de sus intereses, lo cual lo conduce a la referencia obligada de los valores que sustenta ese poder, a su arbitrario cultural en cuanto a los grupos que incluye y representa históricamente y por tanto su inserción en el marco de una ideología, lo que lo lleva a considerar la relevancia de los acontecimientos de acuerdo a la perspectiva en que se inserta”.³⁴

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

Con respecto al interés nacional, la teoría constructivista señala: “la expresión de la identidad de una sociedad, la cual es artífice de los procesos de relación de las unidades del sistema. El rasgo distintivo de esta corriente consiste en mostrar que el sistema internacional no es una realidad dada a los actores del sistema, ni que el interés nacional sea un conato estático y prefijado independiente de la

³⁴ *Ídem*,

interacción de los actores.”³⁵ Así, el constructivismo –a diferencia del neorrealismo- no asume la anarquía internacional como un hecho dado, por el contrario, el constructivismo considera que gracias a las relaciones de identidad de los elementos del sistema es posible crear un tipo de seguridad colectiva capaz de preservar los intereses de los actores internacionales.

En este sentido, los constructivistas como Wendt o Katzenstein comprenden a “la cooperación interestatal (entre estados) como un proceso social que puede ser dirigido hacia una nueva interpretación de la política de seguridad de los intereses de los actores involucrados: la interacción entre las sociedades, la aceptación reglas comunes y la construcción de una identidad transfronteriza genera la cooperación entre los estados”.³⁶

Además de estas corrientes sobre seguridad, en las que se da una apertura hacia interpretaciones enfocadas a aspectos sociales, culturales, económicos y medioambientales, dados por la dimensión de los conflictos mundiales y por el reacomodo de los intereses particulares que cada nación persigue, surge el concepto de seguridad humana, el cual se originó de la necesidad de proteger los derechos del individuo los cuales son considerados como esenciales para el desarrollo de las naciones. Uno de los objetivos es ofrecer soluciones a las cuestiones humanas, en donde los individuos forman parte de la estructura del Estado, como un elemento particular al que hay que proteger y salvaguardar y como parte de una nación.

El planteamiento anterior surgió en la década de 1990 y tiene sus orígenes en “los ideales de la paz y seguridad que emergen del Sistema de Naciones Unidas, tras la desaparición del bloque soviético y del mundo bipolar pero que encuentra un apoyo contundente para su desarrollo en el mundo diplomático y académico que da seguimiento al acuerdo noruego-canadiense sobre seguridad humana de 1998 y que da lugar a la Red de Seguridad Humana conformada por 13 países en la actualidad.”³⁷

Quizá la primera mención de la posibilidad de este tipo de cambio en cuanto a las doctrinas de seguridad aparece en el Informe del Secretario General de Naciones Unidas, denominado *Una agenda para la Paz*, publicado en 1992, para saludar la desaparición del mundo bipolar. En su primer apartado al hablar de un aspecto cambiante, señala que el binomio de seguridad-inseguridad puede adoptar otros parámetros que los tradicionales. Esta línea fue ampliada considerablemente por el Informe de

³⁵ Gabriel Antonio Orozco Restrepo, “El aporte de la Escuela de Copenhague a los Estudios de Seguridad...” p. 146.

³⁶ Alejandro Chanona Burguette, *op. cit.*, p. 102.

³⁷ Ma. Cristina Rosas, *Seguridad Hemisférica e inseguridad global...* p. 196. Los países que están conformados en la Red de Seguridad Humana son: Austria, Canadá, Chile, Grecia, Irlanda Jordania, Malí, Holanda, Noruega, Eslovenia, Sudáfrica, Suiza, y Tailandia.

Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994, que introduce definitivamente el término de seguridad humana buscando superar la estrecha noción de seguridad que enfoca principalmente a los Estados.

En esta nueva definición el contexto de la seguridad ya no es el Estado nacional, como tradicionalmente se hacía, sino más bien las personas. Desde esta perspectiva, “lo que importa en términos de la seguridad no es tanto que los Estados y las sociedades se preocupen por garantizar las condiciones de paz, en función de una amenaza externa, sino que garanticen las condiciones mínimas para que las personas tengan y se sientan seguras al interior de sus sociedades”³⁸. Este concepto se desarrolla como concepto integral de seguridad centrándose en el usuario final de la seguridad, el ser humano.

Por tanto, en el concepto de seguridad humana no basta con proteger al Estado para proteger al ser humano, es necesario incorporar resguardos que protejan al ser humano de abusos por parte del Estado. Para el PNUD, “el paradigma de desarrollo humano ubica a la seguridad humana como el pilar que representa, en una estrategia de desarrollo planificada, el corolario de la contribución efectiva de los otros pilares: la equidad, sostenibilidad, el crecimiento y la participación ya que permite verificar el nivel de seguridad de vida alcanzado por la personas en una sociedad e interpretar las posibilidades y desafíos que ésta tiene para acercarse a un desarrollo humano pleno y sostenible”³⁹.

En el 2001, El ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (MAECI), durante una reunión, en Petra, Jordania, propuso la siguiente definición de seguridad humana: “la seguridad humana significa proteger a la gente de las amenazas violentas o no violentas. Es una condición o estado caracterizado por estar libre de amenazas a los derechos de las personas, a su seguridad e incluso a su vida misma”⁴⁰.

Una vez analizadas cada una de las interpretaciones que hay en torno de la seguridad nacional desde diferentes enfoques o percepciones puedo entonces construir una definición precisa de lo que entiendo por seguridad nacional.

La seguridad nacional es un elemento intrínseco del Estado que contribuye a salvaguardar los intereses y objetivos nacionales de los conflictos, desafíos o amenazas que pudiesen comprometer tanto

³⁸ *Ídem.*

³⁹ PNUD, “Seguridad en Riesgo”, en *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*, Honduras, 1999, p. 53. Disponible en: <http://www.undp.un.hn/PDF/informes/1999/capitulo3.pdf>

⁴⁰ *Ibid.*, p. 200.

la satisfacción como la consecución de las aspiraciones proyectadas por un Estado. A pesar de que la definición de seguridad nacional es subjetiva no deja de perseguir un fin común entre las naciones: la salvaguarda y respaldo del bien de una nación.

Ahora bien, los diferentes enfoques que se le puedan dar a la seguridad nacional, desde mi punto de vista son el resultado del desarrollo de un país, los cuales pueden ser cubiertos a través de reformas o políticas interestatales y no necesariamente a través de la seguridad nacional. Es decir, el ámbito de acción de la seguridad nacional, en mi opinión, debe estar reducido al resguardo de los objetivos nacionales. Los medios o estrategias que se tengan que seguir para lograr este cometido variaran de acuerdo a la capacidad tecnológica, económica y militar que ese país tenga.

Si a la aplicación de la seguridad nacional se le suman otros elementos, tales como problemas medioambientales o culturales, por ejemplo, se perdería el fin único que persigue la seguridad nacional, el cual es defender los intereses del Estado. Sin embargo, dado el nuevo escenario internacional que continuamente presenta cambios, los cuales se han agudizado en diversos ámbitos, tales como los económicos, sociales, medioambientales, cada Estado debe diseñar políticas nacionales que cubran cada una de las necesidades que se presenten en la nación con el fin de dejar cubiertas estas áreas y que las políticas de seguridad nacional sean estrictamente enfocadas a la aplicación de medidas encaminadas a garantizar el desarrollo de una nación, tanto en el plano interno como en el externo. Y que estas medidas sean plenamente coherentes con las decisiones o estrategias que el Estado adopte.

Por todo lo anterior se puede concluir que la seguridad nacional debe ser vista como una realidad y no como algo abstracto, pues su construcción nos habla, por un lado, de la consolidación de un proyecto nacional que debe ser protegido y fomentado y por el otro, en términos más específicos, se refiere a un conjunto de sistemas, políticas, estrategias y tácticas que se proyectan en función del logro de los intereses y objetivos nacionales, los cuales son emanados desde y por el Estado para proteger a la nación de cualquier amenaza ya sea interna o externa y que pudiese comprometer el desarrollo de la misma.

1.3 La seguridad nacional de México

Para abordar el tema de la seguridad nacional de México es necesario considerar las condiciones históricas que rodean el surgimiento del Estado mexicano, su relación con los países con quienes comparte frontera, así como la influencia que sobre él opera la realidad mundial. En la historia del México independiente el Estado ha guardado una posición de primordial importancia para la construcción nacional. Transcurrida la etapa convulsa de los años posteriores a la independencia, y una vez superados la intervención y el imperio, el Estado mexicano refrenda su preocupación por mantener y proteger su territorio como elemento indispensable para su conservación y estabilidad interna.

La Revolución mexicana confirmó los principios conservacionistas del siglo anterior y trajo consigo la creación de un nuevo Estado encabezado por la clase media liberal que vio la necesidad de satisfacer los principales reclamos de los grupos populares que habían participado en la lucha armada y que implicó el ascenso de los sectores medios y populares y el desplazamiento de las oligarquías porfirianas. De 1910 a 1912 fue encabezada por miembros disidentes de elites porfirianas. A partir de 1913, la clase media asumió el liderazgo y creció en importancia la participación popular.

Además de estos acontecimientos, la revolución trastocó las relaciones con el exterior. Los efectos más notables y peligrosos fueron con las grandes potencias, en especial con Estados Unidos. En este sentido, la constante intervención del gobierno de Washington en la definición política del país obró como un disparador de sentimientos nacionalistas y, más aún, despertaron en la clase política mexicana la conciencia sobre la amenaza externa a la seguridad nacional de México.

Es por ello que, la creación de la Doctrina Carranza, plataforma de los principios sobre política exterior, apoyó las ideas nacionalistas de los revolucionarios mexicanos, quienes la defendieron hasta ser reconocida por el gobierno estadounidense en 1927, momento en que los empresarios norteamericanos en México abandonaron los renglones de la economía nacional que al Estado mexicano le interesaba tener bajo control y que estaban relacionados con el resguardo de la soberanía nacional: los recursos naturales.

1.3.1 México y la consolidación del Estado Moderno

Después del triunfo de la Revolución Mexicana, se sentaron las bases para la consolidación del Estado moderno en México, en éste se reconocieron los derechos de la sociedad y los mecanismos para

la intervención estatal en la economía. Las diferentes fuerzas políticas son agrupadas alrededor del Partido Nacional Revolucionario (PNR), el cual establece un pacto político de gran aliento, que permite la convivencia y la disciplina política. El gran merito del PNR fue “crear los mecanismos para hacer posibles los acuerdos internos e imponer la disciplina de partido, hasta entonces desconocida en México”.⁴¹ En este contexto, la figura presidencial se convirtió en un pilar importante para la estabilidad del país.

El “pacto revolucionario” trajo consigo la estabilidad política interna que necesitaba el Estado para consolidar sus instituciones y lograr en el medio internacional el respeto de la soberanía nacional. Esta última, elemento indispensable para el resguardo de los intereses y objetivos del Estado posrevolucionario.

En aquellos años, la política de seguridad nacional tenía como objetivos centrales el resguardo de los elementos esenciales que conforman al Estado: territorio, población y gobierno. De acuerdo a lo estipulado en el artículo 89 de la Carta Magna, México sería un país regido por ciertos principios normativos, los cuales por un lado lo aislarían del mundo, pero por otro, crearían condiciones imprescindibles para el desarrollo integral del país tales como: la preservación de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes, la defensa de su territorio de intereses extranjeros y la autonomía del Estado.

En este sentido, queda claro que la visión de la política de seguridad nacional, estaba sustentada en el resguardo y fortalecimiento de la soberanía del país, a través de la política de no intervención en asuntos de carácter externo. Asimismo, se buscaba el reconocimiento del Estado mexicano en el extranjero por medio de la imagen de un estado fuerte.

La primera gran dificultad que, en materia de seguridad nacional, se le presentó al Estado posrevolucionario fue el exterior. La organización que se le pretendía dar al país, conforme a la Constitución debía enfrentarse a los obstáculos que le imponían las grandes potencias internacionales. Así durante la Primera Guerra Mundial, México se convierte en un foco de gran interés para los agentes especiales y cónsules estadounidenses, debido a la política de neutralidad y no intervención frente al conflicto bélico mundial, que declaró Carranza. A pesar de esto, el gobierno estadounidense estaba intranquilo ante las posibles actividades de espionaje alemanas en territorio mexicano, ya que la neutralidad del vecino sureño le servía al gobierno alemán para controlar elementos clave de Estados

⁴¹ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado: México 1920-1994*, México, FCE, p. 74.

Unidos, como los campos petroleros y otros enclaves económicos, situación que dejaba intranquilo a muchos estadounidenses, propietarios de grandes terrenos dentro del país

Es así como los principios de neutralidad y no intervención que México mantuvo durante la Primera Guerra Mundial puso de manifiesto su valor geopolítico en el mundo y marcó la consolidación de la política de seguridad nacional en el exterior ya que delineó su fuerte sentimiento nacionalista, así como su interés por conseguir apoyo extranjero, que no fuera de su vecino del norte. Sin embargo, esta actitud frente al conflicto mundial le costó al país, una serie de represalias por parte de Estados Unidos. Un ejemplo de esto fueron las presiones por parte del gobierno estadounidense al suspender las relaciones comerciales con el gobierno de Carranza, situación que este último tuvo que soportar en aras de mantener la neutralidad que había proclamado meses atrás.

Este ejercicio de soberanía estuvo ligado estrechamente a la política petrolera. El resguardo de este energético fue sin duda el elemento clave que originó una política de seguridad nacional frente al exterior. Prueba de ello fue el compromiso planteado en el artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución de 1917, el cual sienta las bases legales para que el uso del petróleo sea únicamente propiedad de la nación:

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional”⁴².

Al finalizar su gobierno, Carranza había logrado avanzar en el difícil terreno de la diplomacia anteponiendo los intereses primordiales del país. Sin embargo, la relación con Estados Unidos no dejaba de representar para México un gran desafío. Carranza hereda a su sucesor Álvaro Obregón dos cuestiones cruciales en el ámbito de la política exterior del país que involucraban la soberanía del

⁴² Emilio Rabasa Gamboa, *Mexicano está es tu Constitución*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 1995, p. 423.

Estado. Por un lado, estaba el reclamo por parte de Estados Unidos para indemnizar a sus nacionales por el daño causado durante la lucha armada de la revolución; el segundo se relacionaba con la reforma al artículo 27 constitucional, que declaraba la propiedad del Estado sobre los recursos naturales del subsuelo y que fue considerada como un atentado a los intereses económicos estadounidenses, en particular a las empresas petroleras.

Para el gobierno estadounidense el condicionar su reconocimiento al gobierno mexicano planteaba la posibilidad de hacer presión sobre nuestro país en la búsqueda de una relación más subordinada, mientras que para las autoridades mexicanas éste se convertía en un elemento de alto riesgo para la supervivencia del nuevo Estado, quien de no contar con el reconocimiento internacional se vería obstaculizado para hacerse de la inversión y los empréstitos necesarios para reactivar la economía nacional.

En los primeros años del gobierno de Obregón, la pacificación del país ocupó gran parte de las tareas de la administración. Ello supuso en gran medida asegurar la continuidad del programa revolucionario y la estabilización interna. El reconocimiento tan anhelado del gobierno obregonista finalmente se dio tras negociaciones diplomáticas⁴³ con Estados Unidos, Las negociaciones conducirían, no a un tratado en forma como lo quería Washington, sino a los acuerdos de Bucareli.⁴⁴

La transición que llevó al general Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República en 1934, fue pacífica y para entonces las políticas de gobierno estaban ya empapadas de nacionalismo, a fin de impulsar el desarrollo del país con independencia en el exterior. Empero, el tema del petróleo seguía siendo una cuestión delicada que ponía en riesgo la soberanía y seguridad interna del país.

La coyuntura internacional también favorecía a México, pues la mayor preocupación provenía de la vieja Europa. Sin embargo, esta situación que sucedía a nivel internacional no detuvo la consolidación de la nacionalización de la industria petrolera, en marzo de 1938. Por el contrario, en esta época, el Estado mexicano ejercía su soberanía sobre sus recursos naturales estratégicos y es así como “se consolida una doctrina de seguridad que se vincula estrechamente a la doctrina de política exterior de la

⁴³ Luis Medina Peña, *op. cit.* p. 91.

El envío diplomático estadounidense iba en contra de las disposiciones constitucionales en materia del dominio estatal originario sobre los recursos del subsuelo y la facultad expropiatoria del Estado, sobre todo en materia agraria.

⁴⁴ Estos pactos extraoficiales establecieron en términos generales, la no retroactividad del artículo 27 constitucional en materia de concesiones para la expropiación petrolera a estadounidenses propietarios de predios; y la restitución, dentro de lo posible, de propiedades y derechos confiscados indebidamente a ciudadanos de Estados Unidos durante la Revolución.

revolución; el uso de los recursos naturales y energéticos para la nación, ejercido por el estado, con el efecto de que no se presenten vulnerabilidades en la economía y sociedad”⁴⁵.

Otro hito importante del periodo de Lázaro Cárdenas fue el desarrollo de las carreteras y vías de comunicación, proyecto iniciado con Calles, con el fin de disminuir el riesgo de asonadas en el país y de esta manera garantizar la seguridad interna de la nación. Además, la idea de modernizar las comunicaciones resultaba atractiva para las actividades comerciales ya que se buscó la conexión de las carreteras con los principales puertos del país.

Además, se hizo el intento por mejorar las condiciones de los trabajadores ferrocarrileros buscando alternativas para que este sector no cayera en manos de unos cuantos propietarios y a largo plazo pudiera provocar el estallido de una contienda armada -como sucedió en la etapa revolucionaria- y provocar una inestabilidad política en el país que atentara contra la seguridad interna que en ese momento se mantenía estable. Para lograr esto, el gobierno optó por controlar el monopolio de este sector pronunciándose por la nacionalización de los ferrocarriles.

La expansión de la reforma agraria bajo el gobierno cardenista, alentó más el flujo de recursos de inversión del campo y la ciudad a los sectores industriales. La combinación de dichas tendencias dio la pauta para la recuperación e impulso del sector industrial cumpliendo así con los viejos anhelos de la primera generación de revolucionarios. Asimismo, se logró con éxito el tránsito de la era de caudillos a la de las instituciones y fue evidente la definición operativa de los compromisos sociales de la Revolución Mexicana con las clases sociales que la hicieron posible.

La Segunda Guerra Mundial cambió la faz del mundo y era natural que cambiara también la de México. De entrada, la simple amenaza de su advenimiento trajo consigo un cambio de actitud del gobierno de los Estados Unidos hacia sus vecinos del sur. La política del Buen Vecino cobró importancia en Latinoamérica y México, en la medida que se acercaba la guerra. El propósito era: detener el fascismo criollo. En ese entonces, la política estadounidense de acercamiento con los países de este hemisferio estuvo motivada por apremios de los mandos militares para establecer un perímetro de seguridad interna para los Estados Unidos, en el cual México quedaba incluido.

⁴⁵ Raúl Benítez, “Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990” en *Revista de Administración Pública*, INAP, México, núm. 98, 1998, p 58.

Para tal efecto, a principios de 1942, ambos gobiernos formaron la Comisión Conjunta de Defensa México-Estados Unidos (JMUSDC, por sus siglas en inglés) para elaborar un Plan de Defensa Integral que coordinara las actividades del ejército de Estados Unidos y México. Esta comisión también administró un programa de préstamo y arriendo con un capital de 40 millones de dólares, con el fin de modernizar a las fuerzas armadas mexicanas.

Esta alianza fue benéfica ya que el gobierno estadounidense garantizó una coalición para proteger su frontera sur, mientras que en México, además de los acuerdos en materias tan sensibles como la militar; a nivel económico, nuestro país se benefició de una negociación muy flexible en materia de pagos por la nacionalización petrolera y más tarde, con la firma del Programa Bracero, que duró casi dos décadas (1942-1960).

En materia de seguridad nacional, el acercamiento con Estados Unidos, además de limar las asperezas del pasado, ayudó a México en el reforzamiento de su soberanía e independencia frente a su vecino del norte, así como en el resto del mundo, promoviendo un modelo de desarrollo impulsado por y desde el Estado.

Por tanto, la participación de México en la II Guerra Mundial significó la implementación de una nueva estrategia de reinserción del país en el escenario internacional. Este hecho trajo consigo ventajas significativas para el gobierno mexicano ya que se aprovecharon los canales de negociación hacia el exterior pero en especial, con el gobierno estadounidense. De este modo, el valor geopolítico de la vecindad volvería a quedar en relieve, pues Estados Unidos sabía que México podía ser una ventana de vulnerabilidad para su seguridad, o bien, un aliado que protegiese su flanco sur.

Para refrendar el apoyo a la nueva situación entre ambos gobiernos, México creó la Doctrina Continental, la cual, “en esencia completaba la política del Buen Vecino haciendo un llamado a los demás países latinoamericanos a olvidar los errores del pasado en las relaciones con Estados Unidos y tomar en cuenta las consideraciones del presidente Roosevelt de establecer vínculos sobre planos distintos a los históricos y lograr un panamericanismo de estrecha colaboración”.⁴⁶

⁴⁶ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado...*, p. 120.

1.3.2 México en el ámbito contemporáneo

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, México concentró todos sus esfuerzos hacia el desarrollo nacional del país. Para lograrlo, la clase gobernante estaba convencida de que la industrialización era la vía adecuada para alentar el crecimiento económico, crear empleo y mejorar la distribución del ingreso nacional. Con un nuevo gobierno en el mando nacional, el crecimiento económico y la industrialización se convirtieron, a partir de 1946, en objetivos primordiales y razón de ser de la nueva política mexicana.

Insertados en el mundo bipolar, México crea un plan de acción en su política interna hacia dos estrategias bien definidas. La primera tenía que ver con el impulso del desarrollo económico centralizado, en el que el Estado, motor principal de la economía, promovió mediante la sustitución de importaciones, fomentar y proteger la planta productiva nacional, así como el crecimiento del mercado interno. La segunda estaba dirigida a conseguir y garantizar la estabilidad interna y externa del país.

En el plano internacional, México obtuvo un lugar importante que lo hace partícipe de reuniones internacionales que pronto dieron lugar a las Naciones Unidas y a la creación de organismos internacionales, con los cuales comenzó a tener contacto. Asimismo, optó por la base de la legalidad y de los principios de política exterior emanados de la Doctrina Juárez, dejando de lado las posturas militaristas estadounidenses que se pronunciaban en contra del bloque socialista.

En esta etapa México se consolidó dentro de la esfera internacional con una política exterior encaminada al desarrollo económico del país, en vez de una lucha idealista contra el comunismo. Esto causó que los intereses de la nación mexicana no coincidieran con los de su vecino del norte, quien lanzó su política de contención contra el comunismo a nivel mundial. No obstante, en el plano hemisférico, México apoyó la creación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para garantizar la defensa de la región ante cualquier posible amenaza.

En el periodo comprendido entre 1938-1968 México entró en una nueva etapa, la cual se caracterizó por brindar un poderoso e inédito apoyo social al Estado revolucionario, en especial a las reformas al partido de la Revolución. Las distintas amenazas internas y externas imponían como necesidad política la ampliación de la alianza explícita del PNR. Por lo que se intentó con éxito convertir esa alianza de grupos burocráticos y políticos en un frente amplio que incluyera a las nuevas organizaciones sociales que la propia acción del gobierno había alentado mediante la acción agraria y

las políticas obreristas. La transformación del partido revolucionario era necesaria para cumplir cabalmente con las nuevas exigencias del contexto nacional y mundial.

La creación del PRI⁴⁷ presentó novedades en cuanto a su estructura interna y dejaba claro en el nombre del mismo la institucionalidad que pretendía tener en el Estado. El giro ideológico del nuevo partido respondió a la necesidad de cerrar el paso a un renacimiento de la corriente cardenista que había quedado desplazada de posiciones políticas clave por la guerra y la política de unidad nacional.

En ese entonces México enfocaba sus esfuerzos al desarrollo económico, y continuaba con su política no intervencionista hacia asuntos externos y resguardando su soberanía. Sin embargo, la estrategia de seguridad nacional continuaba sin ser planteada abiertamente ya que no se consideraba pertinente exhibirla en el exterior, especialmente frente a Estados Unidos y más cuando se gestaba el desarrollo económico en el país. En ese sentido “México desarrolló una política de seguridad nacional pero la mantuvo oculta para evitar que se identificara con la estadounidense y se minarían la legitimidad y la importancia de sus tradiciones e intereses nacionales. Desde este punto de vista, a partir de que Estados Unidos consideró adecuado tener una política de seguridad nacional clara y decidida, México estimó necesario hacer lo propio aunque prefirió no reconocerlo”⁴⁸

Manuel Villa Aguilera argumenta que esta carencia de doctrina explícita de seguridad nacional se debió a “la dificultad de establecer una comunicación basada en una comprensión cabal por parte de cada país, de las perspectivas, los intereses y formas de expresión del otro”⁴⁹. Aunado a esto, el sistema político mexicano adquirió una peculiaridad especial, esta era la de preservar la estabilidad nacional, elemento indispensable para desarrollarse y atender a las exigencias de la comunidad internacional. Para lograrlo se volvió dependiente de los medios y principios institucionales no relacionados con las políticas y estrategias usuales para promover la seguridad nacional, como lo hacían las grandes potencias, como es el caso de Estados Unidos.

Lo anterior lo logró gracias al modelo corporativista del partido revolucionario que controló las posibles disputas de los sindicatos y las organizaciones agrarias para evitar alianzas con la izquierda

⁴⁷ La evolución de lo que se conoce como Partido Revolucionario Institucional tiene sus orígenes en 1929 con el PNR, nacido como una estructura que correspondía a una federación nacional de partidos locales y regionales, abarcando corrientes de opinión que apoyaban la Revolución y sus cambios, a fin de encontrar mecanismos institucionales en el aspecto electoral, que permitieran la consolidación del aparato estatal posrevolucionario durante la época del Maximato. En 1938 deja de existir con ese nombre para convertirse en el PRM o partido de la Revolución Mexicana, resultado de la política de masas de populismo cardenista. Finalmente en 1948 surge lo que hasta nuestros días se conoce como PRI manteniendo la estructura corporativa que había heredado.

⁴⁸ Sergio Aguayo Quezada, John Bayley (comps.) *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, p. 117.

⁴⁹ Manuel Villa, “Los cambios internos y externos en el periodo posterior a la Guerra Fría y las políticas e instituciones de seguridad nacional”, en: *Ibid.*, p. 116.

mexicana, además de la concentración del Estado en los asuntos de corte militar, convirtiéndolos a la esfera de autoridades civiles. En este momento de la vida política de México el elemento primordial que había que mantener en pie era el desarrollo económico de la nación y para esto el presidente Alemán creó, en enero de 1947, un cuerpo de seguridad nacional denominado Dirección Federal de Seguridad (**DFS**), el cual estaba controlado por el gobierno y que tenía como fin único controlar y neutralizar los grupos opositores al régimen.

La creación de la DFS⁵⁰, al principio fue positiva para el fin que perseguía el gobierno mexicano. Posteriormente esta organización se convirtió en un peligroso aparato de inteligencia debido a sus fuertes vínculos con el presidente en turno y a la forma de controlar a los integrantes de ésta, situación que distorsionó y exacerbó el autoritarismo del país en las décadas posteriores a la de 1960.

Tanto el origen como las facultades de este cuerpo de inteligencia no han quedado claros por muchos investigadores en el tema, pese a ello se piensa que Miguel Alemán intentó crear un servicio de inteligencia totalmente dependiente de él, y alejado de la influencia militar, con el fin de centralizar el poder y por una gran desconfianza que sentía por el ejército nacional. “Además de proteger al presidente, los agentes de la DFS hacían investigaciones sobre asuntos de importancia. Como no existían criterios explícitos para definir lo que era una amenaza de seguridad, siempre dependió del presidente, del secretario de Gobernación o del director de la DFS armar la agenda de seguridad”.⁵¹ Los agentes dedicaban la mayor parte del tiempo al espionaje político de los opositores del régimen y de los enemigos que tenía el jefe del Poder Ejecutivo en el interior del Partido Revolucionario Institucional.

Desde esta perspectiva se puede apreciar que el papel que desempeñaba este cuerpo de seguridad no era el de salvaguardar la soberanía –elemento importante en la estrategia de seguridad nacional- del país, ni tampoco mantener el orden en la sociedad, sino que obedecía las órdenes del Ejecutivo, así como del Estado Mayor Presidencial con el fin de exacerbar la política autoritaria y represiva que desde de 1947 y hasta entrada la década de 1970 existía en el país.

Hacia la segunda mitad del decenio de 1960 corresponden los años del deterioro político y la toma de conciencia de la sociedad mexicana de que el crecimiento económico no había dejado un desarrollo

⁵⁰ El antecedente de este tipo de servicio de inteligencia se ubica en 1918 con la creación del Grupo denominado Sección Primera cuya finalidad era la de espiar al enemigo.

⁵¹ Sergio Aguayo Quezada, *La Charola*, México, Grijalbo, p.67.

El desplome del DFS coincidió con el terremoto de 1985 que dejó inservible al búnker de Plaza de la República. Este fue el pretexto para darle un nuevo giro a los servicios de inteligencia en el país.

pleno, pues se mantenía un amplio rezago social, producto de la modernidad inducida durante los años de altas tasas de crecimiento.

Con la entrada del presidente Díaz Ordaz a la Presidencia de la República se estancó el crecimiento y desarrollo económico logrado décadas atrás ya que este presidente puso en entredicho la legitimidad de la estructura política que tanto cuidaban sus predecesores y que hasta los primeros años de la década de 1960 se mantuvo intacta. La política autoritaria de Díaz Ordaz desapareció de las bases de la política mexicana, la estabilidad del país, logrando por un lado, un retroceso en los ideales de orden y respeto a la soberanía nacional y por otro, el descontento de la clase popular campesina, así como de los intelectuales y políticos de esa época, creando un ambiente de hostilidad en la sociedad mexicana.

El episodio culminante de esta represión fue la matanza del 68, movimiento que marcó el parteaguas de la política autoritaria de esa época y al mismo tiempo sirvió en la conciencia de grupos de intelectuales, y universitarios como detonante para el surgimiento de partidos y grupos de oposición alrededor del país.

Al iniciar el decenio de los setenta, la sociedad mexicana había perdido confianza y credibilidad en sus autoridades, por lo que organizaciones que operaron como grupos disidentes. La experiencia del 68 había dejado claro que con un régimen autoritario no se podría actuar de frente, es así como la clandestinidad se convirtió en una característica de estos grupos. De este modo surge la guerrilla urbana y rural, las cuales fueron manifestaciones de este descontento; perseguidas por el Estado, quien parecía ejercer un poder absoluto.

La primera aparición de la “guerrilla fue en Chihuahua, como protesta a las injusticias sociales que sufrían los campesinos, Más tarde cobró fuerza alrededor del país convirtiéndose en un movimiento social formado por intelectuales, maestros y estudiantes universitarios, con vistas no sólo a crear reformas en la sociedad, sino a cambios revolucionarios radicales que modificaran la formación social existente”.⁵²

Los movimientos guerrilleros gestados en esta época provocaron el debilitamiento del Estado, situación por demás preocupante para la seguridad nacional del país, la cual se veía amenazada. Esto hizo que las fuerzas militares controladas por el gobierno, actuaran de manera determinante para controlar la seguridad nacional del país. De esta manera, la sociedad y la política mexicanas se

⁵² Luis Medina Peña, *op. cit.* p 225.

embarcaron en un largísimo proceso de cambio conformado por tres variables: el debilitamiento en la calidad y la eficacia del grupo en el poder para mantener intactos los controles autoritarios; la apertura al mundo forzada por el fracaso del modelo económico; y la transformación de la sociedad que llevó a un incremento notable en el número y en la importancia de los partidos opositores, de los medios de comunicación independientes y de las ONG progresistas.

Estos acontecimientos irían abriendo nuevos frentes tanto internos como externos que darían pauta para usar expresamente el término de seguridad nacional. El primero de estos frentes lo constituyó el petróleo pues además de seguir siendo el valuarte de la Revolución Mexicana también era un factor clave en la economía nacional. Esta industria cobraría mayor impulso a consecuencia del embargo petrolero decretado por la OPEP, quienes hicieron disipar el precio del hidrocarburo en los mercados internacionales y por supuesto en México, situación que en términos prácticos significaba la entrada de mayores recursos para el resguardo de la seguridad nacional como una función exclusiva de las fuerzas armadas, las cuales tuvieron un papel protagónico debido a que se creó el Plan Global de desarrollo 1980-1982, en donde por primera vez en un documento oficial se hacía mención de la seguridad nacional del país. “La relación directa sobre las fuerzas armadas se da con el objeto de reafirmar y consolidar la viabilidad de México como país independiente. Dentro de una visión conceptual propia de las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México”.⁵³

Aunado a esto, la crisis generada por las guerrillas centroamericanas, creadas a principios de la década de 1980 fueron el centro de atención del gobierno de López Portillo ya que se vinculaba con la amenaza a los intereses de seguridad nacional del país debido al incremento de violencia en esas regiones lo que traía como resultado un flujo enorme de refugiados en el país. Lo anterior era un factor de inestabilidad para México ya que los grupos de oposición continuaban latentes en la sociedad

⁵³ Aunque el Plan se enmarcaba en los intentos de reorganización administrativa del gobierno del presidente José López Portillo, el documento de Miguel de la Madrid –presentado en sociedad en abril de 1980- pretendía ser el discurso globalizador del nuevo desarrollo pregonado por la oferta lopez-portillista. Si bien el énfasis básico destacaba las metas macroeconómicas, dos grandes líneas de definición se percibían entonces: Sistematizaba los objetivos del proyecto nacional de desarrollo en términos de promoción del bienestar y no en razones de mandatos históricos-políticos: reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural; proveer a la población de empleo y de mínimos de bienestar; promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente; mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de producción y la regiones geográficas. -Proponía nuevas definiciones básicas de la vida nacional, al excluir el concepto de participación del Estado en la economía para producir, distribuir y generar bienestar e introducía el nuevo concepto de rectoría económica del Estado como elemento clave que llevaba implícita una virtual reestructuración productiva y política de las tareas del Estado. “Plan Global de Desarrollo 1980-1982”, en *Poder Ejecutivo Federal* [artículo en línea] Disponible en: <http://www.lacrisis.com.mx/politikon/politika3110.pdf+plan+global+de+desarrollo> México 1980, p. 66, [consulta 20 de mayo, 2006].

mexicana a pesar de la relativa apertura que contrarrestaba de alguna manera la represión y el autoritarismo iniciado por Díaz Ordaz y Echeverría.

El gobierno de Miguel de la Madrid contribuyó con mecanismos para combatir a la guerrilla mexicana originada en la década de 1970. Uno de estos mecanismos fue la creación del Grupo Contadora cuyo objetivo era darle solución al conflicto regional a través de estrategias de disuasión para negociar con estas fuerzas subversivas. Aunado a esto el gobierno de De la Madrid agrega en su Plan Nacional de Desarrollo (**PND**), una estrategia para darle contenido explícito a lo que se entiende por seguridad nacional definiéndola como: “el desarrollo integral de la nación, como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco institucional.”⁵⁴ y no sólo eso, además precisa que la función de las fuerzas armadas es ‘colaborar’, ‘coadyuvar’, o contribuir a la seguridad nacional.

Un aspecto interesante en su estrategia de seguridad nacional es que intenta dale un sentido operativo diferente cuando señala que su objetivo es formular una política integral de seguridad que basada en tradiciones, como el nacionalismo mexicano, articule la política exterior con la doméstica. El PND sólo incluye como temas concretos las acciones educativas y culturales que fortalecían la identidad nacional, la política de comunicación, la práctica administrativa, la defensa de las instituciones; la búsqueda de justicia social y la fortaleza económica. Sin embargo, deja de manera explícita la preocupación por Centroamérica como un elemento importante de seguridad nacional y el vínculo con el quehacer diplomático.

María Cristina Rosas, destaca lo señalado por Miguel de la Madrid en el PND: “México por principio, funda su propia seguridad en la reiteración del Derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder a expensas de otras. Así nuestra Seguridad Nacional aumenta no disminuye con la seguridad de otras naciones. En consecuencia, convergen en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el rechazo a la política de bloques y hegemonías”.⁵⁵

Consciente de la posición hegemónica de Estados Unidos al término de la Guerra Fría y de la nueva amenaza en la región, Miguel de la Madrid diseñó una estrategia de seguridad nacional que descansó en el combate al narcotráfico. Para lograrlo trazó una división entre los ejes de política interna con los

⁵⁴ Sergio Aguayo Quezada, *En busca de la Seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, p 118.

⁵⁵ Ma. Cristina Rosas, *Seguridad Hemisférica e inseguridad global...* p. 183.

del exterior haciendo énfasis en el desarrollo integral de la nación y así lo dice en su Plan Nacional de Desarrollo: “entre las actividades nacionales y las internacionales cabe formular una política integral de seguridad, que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y en el desarrollo integral en el ámbito interno”⁵⁶

Se puede apreciar que entre los objetivos principales que perseguía el gobierno de De la Madrid encontramos la búsqueda de un desarrollo integral de la nación, a través de la paz y justicia social dentro de la legalidad. Asimismo determinaba el papel que tenía el ejército en el resguardo de la seguridad nacional del país aunque ya se hablaba de la necesidad de contar con una política integral al respecto. “Esta necesidad quedó plasmada a lo largo del sexenio, pues se percibía un malestar social a causa de la inestabilidad económica que atravesaba el país. Por su parte el gobierno estadounidense, en su afán de controlar la región Centroamericana presionó a México para crear una estrategia bilateral que contribuyera con el combate al narcotráfico”⁵⁷.

El periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari se caracterizó por protagonizar grandes cambios para la vida política del país. Uno de los más significativos fue el proceso electoral que surgió después del descontento de la sociedad ante el declive económico que vivía el país, herencia del gobierno de Miguel de la Madrid. El otro suceso, y no por eso menos importante, fue la aparición de la guerrilla chiapaneca, la cual pretendía un intento de reedición de la guerra revolucionaria, aunque ahora con tintes dominantes de la teología de la liberación y dosis menores de las versiones laicas de maoísmo o guevarismo. Esta revuelta despertó suspicacias a nivel internacional respecto a la estabilidad que guardaba el gobierno mexicano en materia de seguridad nacional, lo cual era peligroso ya que los focos rojos de la economía y política creaban malas expectativas en las inversiones extranjeras hacia el país, así como también la intervención del “*salvador del mundo*”, y socio comercial: Estados Unidos.

Otra muestra de inestabilidad del gobierno de Salinas, fueron los asesinatos políticos de Luis Donaldo Colosio, candidato sucesor de Salinas a la presidencia, y posteriormente José Francisco Ruiz Massieu, fueron reflejos de la lucha subterránea por el poder, de afectaciones de grandes intereses que aún no se esclarecen. Sin embargo hasta ahí el estallido de la bomba se pudo mantener en espera. Fue

⁵⁶ *Ídem.*

⁵⁷ Sergio Aguayo, *op. cit.*, p. 119.

El PND del gobierno De la Madrid dejaba clara la preocupación por la lucha contra el narcotráfico así como la contención de la guerrilla centroamericana. Así pues puede afirmarse que la “política integral” de seguridad de que hablaba el PND se ensayó en la frontera sur. La política tuvo éxito en lograr una relativa normalización de la problemática creada por los refugiados y en la reducción de tensiones con Guatemala. Sin embargo fracasó en el objetivo de integrar a Chiapas en los niveles de desarrollo del resto del país y en desagregar las tensiones políticas. En suma, la frontera sur entró en la agenda de seguridad nacional, pero no de manera explícita.

la devaluación de diciembre de 1994, la salida de los capitales especulativos y la gran crisis económica que le sucedió en 1995, la gota que derramó el vaso. Una vez más, la desesperanza, desconfianza y frustración reinaban en medio del caos económico social y sobre todo político.

En materia de seguridad, el PND del gobierno salinista no modificó la definición conceptual de la seguridad nacional ya que ratificó las funciones asignadas al ejército en la defensa de la soberanía e integridad territorial, así como en el ámbito social. Lo que sí cambia es el énfasis que se le da a la lucha por el narcotráfico, prioridad para el gobierno estadounidense y por ende de México. El narcotráfico era (y sigue siendo) una amenaza para la seguridad nacional y regional y por tanto se ubicaba en la lista de prioridades de la agenda bilateral. Además, consideraba importante el resguardo de los recursos naturales del país (ecosistemas, cuidado del medio ambiente) ya que forman parte del interés nacional y si éstos estuvieran en peligro se consideraba una amenaza a la seguridad nacional de México.

El PND salinista hace mención explícita a un proyecto de modernización del ejército. “El cambio está en que se utiliza con más soltura (aunque con poco rigor) el término en la forma en que se concibe la seguridad de México frente al mundo y en que ya aparece explícitamente una agenda de amenazas de seguridad. Al respecto se afirma que “uno de los objetivos de seguridad es actuar con firmeza y anticipación a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en amenaza a la seguridad nacional”⁵⁸. Otra novedad que se agrega en el PND de 1989 es la inclusión explícita del narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional. El problema del narcotráfico había sido contemplado en el sexenio anterior como una amenaza a la seguridad nacional del país. Sin embargo, no se aterrizó más en el tema. Carlos Salinas de Gortari dio seguimiento a esta amenaza, entre otras razones por presiones de Estados Unidos, aunque sin ningún fundamento.

Durante el gobierno de Salinas los intentos por consolidar una estrategia de seguridad nacional no cobraron frutos ya que los cuerpos de inteligencia encargados de resguardar los intereses nacionales del país no contaban con un plan definido Para sustentar lo anterior Sergio Aguayo hace mención de las atribuciones que tenían los cuerpos de inteligencia del gobierno en ese tiempo: “En el PND de 1983 sólo se liga a las fuerzas armadas con la seguridad –sólo contribuyen y coadyuvan a ella- Sin embargo, en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, de 1986 no aparece entre sus funciones la de coadyuvar a la seguridad nacional, sólo hace mención a la seguridad interior”⁵⁹.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 118.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 120.

Desde esta perspectiva es evidente que la estrategia de seguridad nacional seguía formando parte del discurso político del gobierno mexicano y que responde sólo a las amenazas extranjeras de Estados Unidos y no a las internas (como lo era la guerrilla chiapaneca o el resguardo de la frontera sur de México).

Carlos Salinas crea, el 7 de diciembre de 1988, la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República y el Gabinete de Seguridad Nacional que formará parte de la Secretaría de Gobernación y que dependerá funcional y operativamente de la Oficina de Presidencia. Más tarde, en 1989, por decisión del presidente de la República, este Gabinete de Seguridad Nacional (antecedente de la DFS) se transforma en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y entre sus atribuciones tiene la de “establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país”.⁶⁰

La estructura del CISEN es bastante elemental y está inspirada en la CIA y en el Mossad israelí. Tal vez debido a la experiencia del DFS, desde el primer momento este centro excluyó de su esfera de interés al narcotráfico, -asunto que transfirió a la Procuraduría General de la República (PGR)- lo cual lo hacía más eficiente y no estaba en riesgo de ser penetrado por los ‘señores de la droga’. Así, desde 1994 una de sus funciones, aparte de resguardar la integridad del presidente de la República, ha sido la de realizar la agenda de seguridad nacional y los riesgos que se puedan presentar, así como la de coordinar la totalidad de organismos de inteligencia civil en México para la seguridad nacional.

Por su parte el Tratado de Libre Comercio, cambia radicalmente la dimensión de seguridad en México. Si la línea divisoria entre la política interna y externa era clara antes entre los dos países, con la entrada en vigor del TLC, en 1994, se da una mayor participación de actores estatales y no estatales en ambas naciones, y con ello, se borran los límites geográficos para la participación política. En este contexto, las fallas institucionales en México, manifestadas en los elevados índices de delincuencia organizada, la guerrilla, la migración y los fenómenos de corrupción fueron percibidos en EU como una amenaza a su seguridad nacional.

Entonces, el TLC si bien fue un asunto estrictamente comercial no descartó que México y Estados Unidos entraran en una fase de cooperación en otros aspectos, entre ellos la seguridad nacional. Esta cooperación la han denominado de las más diversas formas, a saber, “régimen de seguridad”, “alianza estratégica”, o bien “brazo armado multinacional”.

⁶⁰ Sergio Aguayo, *La Charola*, p. 260.

La guerra en Chiapas, también llamada *guerra de baja intensidad* fue un movimiento que tuvo consecuencias devastadoras en la política interna del país ya que puso en jaque la cohesión social del país y cuestionó la estrategia del sector militar y las de inteligencia nacional. El EZLN también cuestionó la seguridad nacional en dos sentidos: por ser un movimiento armado y por colocar en la agenda de seguridad nacional el tema de la autonomía indígena.

Durante la administración de Ernesto Zedillo, tres elementos condicionaron la seguridad nacional de México: en primer lugar la entrada del TLC tuvo importantes repercusiones en el sistema político. Se dio un reequilibrio de los poderes federales, estatales y municipales y entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial. En los asuntos de seguridad se dieron condiciones para la mayor participación de otros actores políticos, diferentes a los tradicionales: legisladores, académicos y miembros de la sociedad civil organizada. Otro aspecto que trastocó la seguridad del país fue el crimen organizado, el cual se manifestó de diferentes formas desafiando a la seguridad nacional mexicana como ningún otro fenómeno antes visto, manifestado principalmente en el narcotráfico.

En su Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno de Zedillo destaca el fortalecimiento de la soberanía en el país, y menciona que no debe existir ningún poder superior al del estado ni poder exterior que se subordine. Sin embargo, no aparece una definición expresa de la política de seguridad nacional que se llevara a cabo, ni tampoco señala la estrategia para el resguardo de los intereses de la nación. Entre los objetivos planteados en el PND, los que se refieren a la seguridad nacional están relacionados con el fortalecimiento de la soberanía, mismos que deben apegarse a los principios de política exterior del gobierno.

También se distinguen algunas posibles amenazas que pueden desencadenar una inestabilidad en el gobierno: el narcotráfico, el terrorismo, el lavado de dinero y el tráfico ilegal de armas. Dados los acontecimientos suscitados durante este sexenio, el gobierno vio la necesidad de crear una estrategia de seguridad nacional que respondiera a solucionar los asuntos internos del país y a reestablecer la estabilidad y reconocimiento que había proyectado en el exterior, específicamente con su principal socio comercial, Estados Unidos, además de cumplir con las exigencias de la globalización en el mundo, la cual venía aparejada de retos, desafíos y oportunidades.

1.3.3 La seguridad nacional de México y el gobierno del cambio

El 2 de julio de 2000 para México, fue la fecha en la cual por primera vez en la historia de México un partido de oposición llega a la presidencia de la República, derrocando al viejo régimen surgido en las filas de la Revolución Mexicana, el cual gobernó al país por más de 70 años. Esta fecha significa por mucho, la “era del cambio político”, que si bien alentó la credibilidad en las instituciones electorales también sembró mucha duda respecto al rumbo que tomaría nuestro país después de esta fecha. El triunfo electoral supuso para la sociedad la solución de los problemas centrales como lo eran: la guerrilla chiapaneca, la relación económica entre México y Estados Unidos y con ella la aparición de posibles soluciones sobre temas concretos como lo son: el narcotráfico, la migración indocumentada hacia Estados Unidos y el desempleo, entre otros.

El llamado bono democrático de Vicente Fox demandaba una redefinición en la agenda de trabajo a nivel nacional e internacional, la cual priorizó la reactivación económica del país así como la estabilidad social. Ante esto, el presidente Fox recalcó la necesidad de una estrategia de seguridad nacional acorde con las necesidades inmediatas que el país demandaba y con estricto apego a los intereses nacionales del país.

El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno foxista (2001-2006) contenía un matiz más claro, más no el mejor, sobre la política de la seguridad nacional. El contenido explícito de la seguridad nacional lo plasma en su apartado de Orden y Respeto, el cual está integrado por un grupo de personas especialistas en temas de seguridad. Este grupo vincula los temas tradicionales como la defensa y fortalecimiento de la soberanía, la integridad del territorio nacional, el papel de las Fuerzas Armadas al servicio de la nación y el estricto apego al estado de Derecho y a estos se le añaden otras cuestiones que resultaban muy novedosas: el pleno goce de los derechos humanos y el avance de la democracia.

Pero a pesar del esfuerzo por constituir un órgano independiente que se encargara de las cuestiones de seguridad “la experiencia fallida de un Consejo de Seguridad Nacional que finalmente quedó en la figura de un Consejero de Seguridad Nacional consumió las primeras energías del gobierno del cambio sin ofrecer resultados palpables. Finalmente, después de un errático año de funcionamiento de este órgano de gobierno, el presidente Vicente Fox decidió restaurar la figura del Gabinete de Seguridad Nacional, tal como lo concibió en sus orígenes Salinas de Gortari”.⁶¹

⁶¹ Ma. Cristina Rosas, *Seguridad Hemisférica e inseguridad global...* p. 183.

Lo que no ha concluido y es un debate que tiene aproximadamente 20 años sobre la mesa, es si el concepto de seguridad nacional necesita ser ampliado o restringido. Al respecto María Cristina Rosas señala que “el gobierno de Fox ha mantenido este debate abierto de manera deliberada o inconsistente, además de mantener una continuidad respecto a las formulaciones anteriores”.⁶²

De acuerdo con la Dra. María Cristina Rosas, el trabajo de Fox en materia de conceptualización de la seguridad no ha sido de ruptura, sino más bien de continuidad respecto a las formulaciones de sexenios anteriores. En su Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo, Fox optó en una primera instancia por una forma canónica de la idea de seguridad nacional restringiéndola a los asuntos clásicos de la seguridad: “La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones”.⁶³

Pero unos párrafos más adelante se inclinaba por el concepto amplio de la seguridad, aquél que introduce temas de la agenda del desarrollo y del buen gobierno en el centro de la agenda de seguridad y lo planteaba de esta manera: “La verdadera amenaza a las instituciones y a la seguridad nacional la representan la desigualdad y la pobreza, la vulnerabilidad de la población frente a desastres naturales, a la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas”.⁶⁴

Ante estos dos escenarios restringido y amplio del concepto de seguridad nacional se puede percibir que el discurso sobre la validez y seriedad que este gobierno le dio al concepto de seguridad nacional es meramente un recurso político útil para destacar los logros que en el gobierno en turno se hicieron. Sin embargo, no ayuda a una conformación seria del concepto de seguridad del país ya que este podría convertirse en un término vacío de contenido y difícilmente tomaría las dimensiones serias para ser llevado a cabo.

Las transformaciones arriba descritas deberían traducirse más claramente en la objetivación de los intereses nacionales del país. Es evidente que hoy el tema de los migrantes es una prioridad para el gobierno mexicano pero hasta el momento no se ha conseguido dar pasos sustantivos en esta materia.

Por tanto, la concepción del gobierno de Fox en esta materia no parece estar totalmente acabada y ejemplo de ello fue que a la pocas semanas de haber asumido su cargo como Presidente de la República emitió un decreto que cesaba las funciones del Gabinete de Seguridad Nacional para dar

⁶² *Ibid.*, p. 132.

⁶³ *Ídem.*

⁶⁴ *Ídem.*

paso al establecimiento de la figura del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional.⁶⁵ A favor se argumentaban los cambios internos e internacionales que México tiene que enfrentar además de señalarse ciertas amenazas como el narcotráfico, las organizaciones criminales y el terrorismo que pueden poner en riesgo la viabilidad del proyecto nacional. El problema que se ve claramente en este cambio es que no existe un marco normativo que regule las funciones del Consejero de Seguridad Nacional, estas resultaban confusas.

Los conflictos suscitados al interior del gabinete foxista respecto a las funciones sobre cuestiones de seguridad nacional en el país, así como los tropiezos que en esta materia han quedado constatados en los últimos 5 años de gobierno foxista plasman una idea clara de que la estrategia de seguridad nacional emitida por Vicente Fox en su Plan Nacional de Desarrollo sólo resultó en teoría porque en la práctica los avances no han sido significativos, prueba de ello los desafíos provenientes del exterior, luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001, en Nueva York y Washington.

La falta de liderazgo para gobernar los asuntos, no sólo de política interna, sino también los de política exterior llevaron a Fox a cambiar de estrategia respecto a la seguridad nacional pues lejos de continuar con su proyecto novedoso de una Consejería sobre seguridad nacional optó por seguir los viejos patrones del antiguo régimen decretando en 2003, la instalación del Gabinete de Seguridad Nacional, presidido por el propio presidente de la República, el cual incluía a la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública y paradójicamente dejando fuera a la de Relaciones Exteriores.

No hay que olvidar que han existido diversos “intentos” por crear una política de seguridad nacional en el país, mismos que se ven reflejados en las diversas leyes que ha emitido el ejecutivo, una de ellas es la Ley de Seguridad Nacional, expedida con su última reforma, el 31 de enero de 2005. En esta ley se determinan las funciones de los cuerpos de inteligencia en materia de seguridad, sus atribuciones pero sobre todo su manera de operar. Por ejemplo, en el Artículo 3 se describe lo que se entiende por seguridad nacional: “Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

⁶⁵ CISEN “¿Qué es la Seguridad Nacional?”, 2001, [en línea], Disponible en: www.cisen.gob.mx [Consulta 30 de noviembre, 2005].

- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”.⁶⁶

En este contexto, la seguridad nacional mexicana no ha sido un concepto económico, administrativo o comercial, sino que, más bien es un concepto eminentemente político que se enfoca básicamente al sentido de la democracia, la justicia social y la soberanía.

Dentro de este ámbito están los escenarios potenciales de inestabilidad política y social, las debilidades e insuficiencias en el proyecto económico, la pérdida de recursos naturales, el deterioro acelerado del medio ambiente, así como también la carencia de gobernar de los actores de la vida política – entiéndase legisladores, y partidos políticos- actual. Con Vicente Fox teníamos la oportunidad insólita de reconstruir un México que estuviera a la altura de las circunstancias del nuevo milenio pero parece que lo único que cambió fue el logotipo y el color de un partido político que no hizo historia merecedora de homenaje o reconocimiento, sino al contrario, fuimos los protagonistas de una de las peores humillaciones en la historia de México.

El cambio tan esperado por toda la sociedad mexicana se convirtió en un escenario de contradicciones y desatinos que nos hace recordar el pasado con nostalgia al vislumbrar un futuro poco certero y con grandes problemas que resolver. En términos generales, lo que México necesita, es desarrollar agendas con alcances y horizontes diferentes, así como también destacar una diferencia sustantiva entre la agenda de seguridad estratégica de la agenda de seguridad nacional, a nivel interno, (que atiende las amenazas del aquí y ahora). Es prioritario tener una jerarquización de los intereses nacionales políticamente aceptable para todos los partidos con representación. Además de tener acuerdos básicos con la comunidad nacional sobre la intensidad y la gravedad de las amenazas para que puedan desplegarse adecuadamente los recursos contemplados en la estrategia de seguridad nacional.

⁶⁶ Cámara de Diputados, *Ley de Seguridad Nacional, Título primero*, México, 26 de diciembre de 2005. [en línea] Disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/L.SegNac.pdf>

1.4 La seguridad nacional de Estados Unidos

Estados Unidos es un país que alcanzó su independencia en la segunda mitad del siglo XVIII. Sin embargo, su proceso de colonización fue distinto al de las colonias españolas ya que se mantuvieron aislados del mundo, debido a la constante amenaza de invasión de las colonias europeas en territorio americano con el fin de expandir su territorio. Pese a esto, las ideas de independencia y desarrollo crearon en la política estadounidense un sentimiento de libertad frente a Gran Bretaña y otros países europeos. Ante esta situación, Estados Unidos, con las ventajas que le daba el ser uno de los países que habían alcanzado primero que ningún otro país americano su independencia, conformó un Estado-nación sobre sólidas bases políticas y económicas que facilitaron la creación de un proyecto enfocado a fomentar el pleno desarrollo del país.

Esta situación provocó que este país buscara su expansión territorial en algunos países de Latinoamérica pero éstos estaban bajo dominio de España, situación que limitaba su expansión. Por ello, Estados Unidos creó la Doctrina Monroe para marcar su influencia en las colonias latinas. El elemento rector de esta doctrina es la no intervención de Europa en el continente americano. Vista desde este punto de vista, la Doctrina Monroe es interpretada por los estadounidenses como el espíritu de las naciones de América ya que protege los derechos de libertad e independencia de los países americanos y fortalece los intereses estadounidenses de las naciones más débiles de América. Pero en realidad no era nada de eso, sino un instrumento de política norteamericana de equilibrio de poder en Europa.

1.4.1 En busca de la seguridad territorial de Estados Unidos

Más adelante surgió un nuevo principio que serviría de justificación para el expansionismo estadounidense en América: El Destino Manifiesto, éste delineaba los primeros planteamientos generales de seguridad. En términos generales, éste declara: “Nuestro destino manifiesto es extender el continente que nos fue asignado por la Providencia para el libre desenvolvimiento de los millones que se multiplican cada año”⁶⁷

La idea de salvaguardar al continente tiene un doble discurso ya que mientras defiende a las naciones de la expansión territorial europea, Estados Unidos busca su propia expansión para así convertirse en la potencia más poderosa del continente y tener el control absoluto. Esta idea de superioridad ha hecho que este país se sienta el destinatario de una responsabilidad histórica extraordinaria para mantener la libertad, el orden y progreso de las naciones.

El ser un pueblo elegido justifica el concepto de un mandato histórico para convertirse en la nación elegida, comisionada por Dios para resolver cualquier necesidad que el mundo tuviera. Esta noción de ser elegido entre el resto para jugar un destino peculiar en los asuntos mundiales, para el Dr. José Luis Valdés Ugalde tiene una explicación triple: “la necesidad de obtener: a) una identidad particular, b) una serie de rasgos sociales uniformes, y (a pesar de esto) c) un carácter nacional excepcional dentro del concierto de las naciones”.⁶⁸

En contraparte a la política expansionista que viene promoviendo Estados Unidos desde sus orígenes, encontramos que el racismo está vinculado como un valor fundamental de su cultura, este elemento está contenido en los preceptos de política exterior estadounidense. Estos son: la jerarquía de la raza, la idea del destino americano y la aversión estadounidense hacia la revolución. Estos rasgos sociales influirán significativamente en los asuntos externos y en la disputa de ese país por los lugares sobrantes del mundo, donde se pueda injerir.

Y es precisamente esa excepcionalidad, lo que lo impulsa a influir en los asuntos externos a través de los principios democráticos y de libertad concebidos en los principios de política exterior. Por lo que, hurgar en su conceptualización del mundo y del poder es atisbar una historia muy especial –y fascinante- de moralidad y pragmatismo a ultranza. La doble moral entre el discurso y la acción

⁶⁷ George Tindall, David Shi, *Historia de los Estados Unidos*, Bogotá, TM Editores, 1995, p 41.

⁶⁸ José Luis Valdés Ugalde, *Estados Unidos, Intervención Poder Mesianico, la guerra fría en Guatemala 1954*, México, UNAM-CISAN, IJ, 2004, p.41.

política. Es por ello que, la política exterior estadounidense traza y ejecuta la estrategia más adecuada a sus intereses y capacidades.

Hacia el siglo XIX los Estados Unidos se vislumbraban como una potencia regional ya que su capacidad industrial había crecido considerablemente como para competir formalmente con otros países desarrollados. Es así que a lo largo de este siglo Estados Unidos empleo una política encaminada hacia la búsqueda de su seguridad territorial y esto lo consiguió a través de la Doctrina Monroe. Cabe señalar que en este periodo Estados Unidos recurrió poco al poder militar para proteger su seguridad, en su lugar hizo uso de la diplomacia del equilibrio de poderes para que la Doctrina Monroe se aplicara sola, sin necesidad de imponerla, utilizando sus crecientes recursos políticos y económicos para mantener débiles a la repúblicas latinoamericanas, al igual que divididas y con una dependencia creciente de su vecino del norte. En efecto, “la política norteamericana se basó durante este siglo en un entendimiento sorprendentemente sagaz de los contrapuntos políticos y económicos del poderío militar”⁶⁹

1.4.2.- Surgimiento de una potencia

Este periodo que abarca desde el inicio del siglo XX hasta 1942, se caracterizó por el dominio militar en el hemisferio pero con una debilidad relativa en un contexto mundial. En aquella época se multiplicaron los intereses de Estados Unidos más allá de sus fronteras, en especial en América Latina con el propósito de buscar afianzar su hegemonía económica en esa región. Por lo que intervino en los asuntos políticos y económicos de aquellos países con la justificación de buscar la paz y la estabilidad entre las naciones. Estas injerencias no eran más que la extensión de la Doctrina Monroe para intervenir más adelante en la región.

La figura principal de la política norteamericana cuando se inició el coqueteo por el poderío militar fue sin duda Theodore Roosevelt, en ese entonces subsecretario de Marina (1897-1898), quien se convirtió en un vocero peligroso de los sentimientos latentes y muy profundos del poderío presidencial de Estados Unidos en el mundo. Además marcó una nueva etapa en los conceptos de seguridad nacional de Estados Unidos: “por primera vez existía en los Estados Unidos la noción de que podría ser una potencia mundial, no sólo regional. (...) Lo que estaba ocurriendo era una transmisión de la política norteamericana de una posición de hegemonía regional –principalmente política y

⁶⁹ C. Tello, C. Reynolds, *Las relaciones México Estados Unidos*, México, FCE, 1981, p 221.

económica, basada en la diplomacia del equilibrio del poder mundial- al predominio mundial, en el que un precio de entrada era el poderío militar”.⁷⁰

Mientras tanto, en Europa se gestaba uno de los acontecimientos más catastróficos de la historia universal: el surgimiento de la Primera Guerra Mundial al cual el gobierno de Wilson no quería inmiscuirse ya que conservaba la política aislacionista. Sin embargo, los alemanes, a través de su controvertido telegrama *Zimmerman*, se encargaron de provocar el temor de Estados Unidos de que la victoria alemana pudiese significar la instauración de un militarismo alemán en Europa e incluso su intervención en América y que ello afectase su seguridad nacional. Ante esta situación el presidente Woodrow Wilson decidió entrar al conflicto con la idea de aprovecharlo para acrecentar su influencia en el mundo.

Por esta razón creó los catorce puntos, los cuales en esencia promovían los valores liberales que privilegiaban la eliminación de las barreras comerciales. Además sirvieron como corolario para establecer la paz y el orden mundial y ciertamente fueron el punto de referencia para celebrar los Tratados de Versalles, aunque lo más importante radicaba en la creación de la Sociedad de Naciones, organismo que tenía como misión evitar más conflictos internacionales y nuevas amenazas, así como garantizar la independencia política y seguridad territorial de los países.

Un aspecto que hay que destacar de este periodo es que la seguridad nacional de este país se enfocó a los países de Latinoamérica con el fin de consolidarse como un país fuerte y con capacidad militar para salvaguardar los peligros que pudiera tener la región. Es por ello que, durante el periodo presidencial de Hoover (1929-1933) “los Estados Unidos comenzaron a diseñar conceptos y estrategias acerca de sus relaciones con América Latina que durante los tres decenios siguientes contrarrestaron su ocasional fascinación por el poderío militar. Este fue el inicio de la política del Buen Vecino que marcó la primera etapa de la madurez estadounidense en el diseño y ejecución de sus políticas exteriores basadas en el poderío mundial”.⁷¹

Sin embargo, el impulso estratégico hacia las concepciones mundiales – más que las regionales- de la seguridad nacional ocurrió definitivamente durante el periodo 1939-1942, época en la que empezó a desintegrarse el poder marítimo mundial de Gran Bretaña, el garante de independencia norteamericana durante un siglo. A fines de la década de 1930 las actitudes estadounidenses se

⁷⁰ *Ibid.*, p. 222.

⁷¹ *Idem.*

polarizaron radicalmente. Por una parte, quienes interpretaban como aislacionistas las políticas mundiales de Estados Unidos instaron a la neutralidad, mientras que por la otra, algunos pensaban que la fuerza dominante era una coalición de quienes creían en la diplomacia del equilibrio de fuerzas y quienes sentían como Roosevelt , el poderío mundial latente y por tanto las responsabilidades de los Estados Unidos.

Con el presidente Franklin Delano Roosevelt se comenzaron a definir las bases del gran proyecto nacional que hará de los Estados Unidos la primera potencia del mundo en la segunda posguerra y le asegurará durante varias décadas a su pueblo niveles de prosperidad y expansión que ningún otro país había conocido antes. Este proyecto nacional cuyo contenido fuera completado durante la administración Truman a finales de la década de 1940, incluyó la reestructuración de la organización política, la reestructuración económica y la del Estado en su funcionamiento, así como del papel de los Estados Unidos en la política mundial.

El presidente Roosevelt puso en marcha el funcionamiento de la comisión que hacia 1939 elaboró el informe Brownlow mismo que crea el “Consejo de Seguridad Nacional”, que garantizaría la existencia de una instancia de coordinación de todas las acciones exteriores de los Estados Unidos en el campo diplomático, militar y de la inteligencia”⁷²

Los primero acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial impulsaron esa ambivalencia de las políticas norteamericanas hacia una estrategia de defensa hemisférica. El expansionismo naval japonés de fines de los años 30s condujo a una concentración de las fuerzas navales de Estados Unidos en el Pacífico. Los japoneses, con su ataque a la base naval de Pearl Harbor determino la entrada militar de los estadounidenses en la guerra. Este hecho sería crucial para la definición del papel de los Estados Unidos en el mundo pues sus recursos económicos, políticos y militares no sólo ayudarían a inclinar la balanza a favor de sus aliados, sino que también le permitiría sobresalir como la mayor potencia mundial.

A fines de 1942 había disminuido la amenaza a la seguridad norteamericana en el hemisferio occidental. Por tanto, los Estados Unidos habían asumido la ofensiva estratégica en Europa y Lejano Oriente. A partir de ese momento, América Latina se convirtió virtualmente en un remanso en el cálculo militar de la seguridad nacional de los Estados Unidos ya que debía enfrentarse a una lucha

⁷². C. Tello, C. Reynolds, *Las relaciones México Estados Unidos...* p 125.

ideológica entre el capitalismo y socialismo, la cual definiría el desempeño de los Estados Unidos para garantizar no solamente su condición de potencia sino también su propia seguridad.

En términos mundiales, la guerra había privado a Gran Bretaña de su poderío económico y de su imperio y superioridad naval estratégica y por tanto, Estados Unidos no podía depender, por primera vez en casi 150 años, del equilibrio de la política de poder en Europa para garantizar su seguridad nacional. Al respecto, C. Tello y C. Reynolds comentan: “Cinco años después de la Segunda Guerra Mundial los Estados Unidos asumían –con renuencia- el cetro del liderazgo mundial. Al hacerlo así, la importancia estratégica de América Latina, y de México en particular, declinó a su punto más bajo de este siglo”.⁷³

Así, la política estratégica de Estados Unidos experimentó una revolución profunda al pasar de la diplomacia del equilibrio del poder mundial basada en la debilidad militar a la hegemonía mundial basada en la superioridad militar. Sin embargo, durante este periodo empezó a configurarse en el pensamiento estratégico estadounidense un tema nuevo, a resultas de las etapas posteriores de la Guerra Fría: *la insurgencia*. La revolución cubana y su coqueteo subsecuente con Moscú hicieron vibrar dos cuerdas resonantes en la política de Estados Unidos:

La primera fue una inflamación directa de la nerviosidad de los Estados Unidos acerca del imperialismo comunista mundial. Los bombarderos y los misiles soviéticos en Cuba, como la amenaza del poderío aéreo nazi en la América Latina veinte años antes, planteaban una nueva amenaza territorial a los Estados Unidos, esta vez representada por una tecnología militar nueva. La crisis de los misiles cubanos en 1962 fue una respuesta vigorosa de los Estados Unidos ante estos temores.

La segunda fue una antigua preocupación por la discordancia interna de los gobiernos latinoamericanos, fundada un siglo atrás en la debilidad estratégica norteamericana y en el temor a la manipulación y la perturbación de la política interna latinoamericana por parte de Europa. El episodio de la Bahía de Cochinos y, hasta cierto punto, la intervención en la República Dominicana fueron manifestaciones en este tenor profundamente arraigado, tradicional, en el contexto de una nueva preocupación mundial por el comunismo.

⁷³ *Ibid.*, p 225.

1.4.3.- La Guerra Fría

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

Entonces, el periodo conocido como la Guerra Fría permitió a ambas potencias incrementar su poder interno a través del miedo al enemigo. Fue así como la Unión Soviética logró atrincherar el poder de su clase dominante burocrático-militar, esto le dio a Estados Unidos un modo de obligar a su población a subsidiar la industria de alta tecnología, usando como estrategia: el miedo a un gran enemigo. Además, aprovechó este momento para intervenir en los asuntos políticos alrededor del mundo, como reflejo del estatus conseguido de ser la primera potencia verdaderamente global de la historia.

El nuevo rol de Estados Unidos en el nuevo escenario internacional le obligaba a poner atención a las cuestiones que sucedían en los países. Es por ello que una de las prioridades para este país era sin duda el proceso de reconstrucción de Europa. Por tal motivo, el presidente en turno, Harry S. Truman dio a conocer al mundo la doctrina que llevaría su nombre y que en esencia relataba: “Es deber de la política de los Estados Unidos apoyar a los pueblos libres que se resisten a los intentos de ser subyugados por minorías armadas o por presiones del exterior... Creo que nuestra ayuda debe ser primordialmente económica y financiera, lo que es esencial para la estabilidad económica y para los procesos políticos ordenados”.⁷⁴

Con la Doctrina Truman se dio inicio formal a lo que se conoce como el periodo de Guerra Fría en donde la división ideológica entre el mundo capitalista y socialista suponía la lucha por la supremacía mundial. A partir de entonces, los Estados Unidos emprendieron una serie de medidas para garantizar la seguridad nacional, la cual se entendía como la defensa y procuración tanto de sus intereses nacionales como de sus valores a nivel interno y más allá de sus fronteras frente al comunismo. Para resguardar la seguridad nacional de Estados Unidos el presidente Truman creó “*The National Security Council* (integrado por el presidente de la República, el secretario de Estado, el de la Defensa y de las tres fuerzas armadas, así como por el Presidente de la *Nacional Security Resources*

⁷⁴ Hans Joachin Morgenthau, George C. Marshall, “El Plan Marshall”, en *Compendio histórico de los Estados Unidos, un recorrido por sus documentos fundamentales*, (Comp.) Daniel Boorstin, México, FCE, 1997, pp. 211-216.

Board, con el fin de estudiar la situación del exterior y recomendar la medidas políticas. Al mismo tiempo creo la *Central Intelligent Agency (CIA)*, la cual proporcionaría a la nación, por primera vez un conjunto de informaciones sobre los armamentos y las actividades armadas de otros países (...) Esta agencia, se convirtió con el tiempo en un organismo poderoso, cuyas actividades se tornaron secretas e inclusive independientes”.⁷⁵ Otra de las funciones de esta agencia de Inteligencia (CIA) era la de promover la doctrina de seguridad nacional y actuar en los lugares donde la diplomacia estadounidense resultaba inoperable o la intervención militar era ilegal e ilegítima.

Es a partir de este momento cuando el término de seguridad nacional estaría presente en la política estadounidense ya que desde sus inicios, la seguridad nacional no fue la preocupación más grande de los planificadores estadounidense pero la necesidad de contener la expansión comunista provocó que, en 1947 se promulgara la Ley de Seguridad Nacional.

De esta manera la idea del interés nacional, la cual ha estado implícita en la política de poder de Estados Unidos, toma más ímpetu ya que como dice Noam Chomsky: “La expresión interés nacional, por ejemplo, se utiliza normalmente como si se tratara de algo que nos concierne, pero mirada de cerca, la expresión es lo que interesa a un pequeño grupo de elites que pueden disponer de los recursos que les permiten dominar el estado, mayoritariamente elites vinculadas a las corporaciones. A su vez, la expresión “intereses especiales” se refiere a la población en general. Se supone que uno tiene que estar a favor del interés nacional y en contra de los intereses especiales”.⁷⁶

Tomando en cuenta la idea de interés nacional de Estados Unidos, la cual responde a la defensa de los objetivos de política exterior trazados para obtener el bienestar del país, entonces se puede entender el ambiente generado por la pugna con la URSS para iniciar una carrera armamentista sin precedentes en la historia de la humanidad, la cual permitió desarrollar armas aún más destructivas como la bomba de hidrógeno, los cohetes intercontinentales, submarinos accionados con energía nuclear, entre otras, hasta que llegó el punto en que las propias armas disuadieron el estallido de un conflicto bélico, pues la aniquilación de todos los contendientes estaba más que asegurada.

La aniquilación de los enemigos (entiéndase a todos los que simpatizaban con el comunismo) fue bautizada en los Estados Unidos como Mutual Assured Destruction (MAD, por sus siglas en inglés) la cual es traducida como “locura”, La MAD era parte de la política de equilibrio de terror que

⁷⁵ Allan Nevis, Henry Steele Commanger, Jeffrey Morris, *Breve historia de los Estados Unidos*, México, FCE, 1996, p 471.

⁷⁶ Extracto de las Jornadas de lenguaje Ciencia y Sociedad celebradas el mes de octubre de 1999, en Tarragona, [en línea] Disponible en http://www.apolinardiaz.org/vercolumna.php?id_tema=0&id_columna=32 [consulta: 1 de diciembre de 2006].

el secretario de Estado estadounidense, John Foster Dulles, utilizaba para describir las estrategias que las superpotencias empleaban en diferentes momentos después de 1945, En esencia consistía en evitar el estallido de una guerra nuclear ya que ninguno de los dos bandos podría salir victorioso.

También se usaron todos los pretextos posibles para justificar ideologías y movimientos extremistas como fue el caso del llamado macartismo nacido de la inspiración del senador conservador Joseph R. Mc Carthy y que permitió en la década de 1950 llevar a cabo una cacería de brujas para destruir a los “enemigos internos” de Estados Unidos vinculados o simplemente sospechosos de comulgar con los ideales provenientes de la Unión Soviética.

Por tanto, la dimensión internacional de la seguridad estadounidense sin lugar a dudas fue la que más privilegio en esta época en su ámbito defensivo-militar aunque también tuvo su importancia en los aspectos político y económico.

El aspecto político-económico resaltó a raíz de la mencionada doctrina Truman, pues de ella se originó el Plan Marshall, bajo los auspicios del entonces secretario de Estado, el general George G. Marshall y por el cual se entregaban importantes sumas de dinero a los países europeos para apoyar el proceso de reconstrucción. “El Plan Marshall se trataba de una estrategia general para contener el avance comunista a partir de la reconstrucción de Europa Occidental con financiamientos y recursos directos que se aplicarían en los siguientes años.”⁷⁷

En América Latina también quedaron contenidas medidas de esta doctrina, las cuales quedaron marcadas en el *Programa del Punto Cuatro*⁷⁸, cuyo objetivo era poner a disposición de las regiones subdesarrolladas los avances tecnológicos y el progreso industrial estadounidense, y que en la década de 1960, daría paso al Proyecto: *Alianza para el Progreso*, el cual propuso el presidente John F. Kennedy, con la intención de frenar la expansión comunista que se había apostado en Cuba, con el estallido de la Revolución Cubana, a mediados de la década de 1950 y la toma de poder de Fidel Castro.

1.4.4.- La década de 1970, agotamiento del proyecto de nación

El presidente Kennedy inicio una nueva ofensiva contra las maquinaciones del bloque comunista, fortificando los contingentes militares norteamericanos y reavivando la competencia de los Estados Unidos por la influencia en el Tercer Mundo. Durante este periodo surgen tres temas de

⁷⁷ Daniel Boorstin., *op. cit.*, p. 710.

⁷⁸ Germán Fermín Lugo Barranco, *La Seguridad Nacional de México luego de los Atentados Terroristas del 11 de septiembre de 2001, implicaciones y perspectivas*, Tesis de Licenciatura de Relaciones Internacionales, México, UNAM-FCPyS, 2004, p 82.

política norteamericana hacia América Latina, todos ellos derivados de la curiosa amalgama de la histórica debilidad estratégica de los Estados Unidos.

Las responsabilidades del nuevo liderazgo, las nuevas obsesiones del poderío militar y fenómeno del comunismo internacional: “uno de los estos temas fue la constante y arrogante intervención en asuntos latinoamericanos, en los ámbitos políticos, económicos y militares; un segundo tema fue el liderazgo mundial que tenía que imbuir en las actitudes estadounidenses respecto a la seguridad hemisférica. El tercer tema fue un temor casi rabioso del comunismo, sobre todo en su nueva y amenazante estrategia de insurgencia en los estados emergentes del Tercer Mundo”⁷⁹

En el aspecto militar, Estados Unidos no solo destacó en su apoyo desmedido por la carrera armamentista sino también por los variados esfuerzos para consolidar alianzas militares en el mundo. De estos esfuerzos se desprenden la creación de organismos y tratados internacionales como la OTAN, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), y la Organización del Tratado del Sudoeste Asiático, (SEATO, por sus siglas en inglés), entre otros.

No obstante, resulta extraño que la inestabilidad de la política de seguridad nacional de Estados Unidos, tal como afectaba durante este periodo a América Latina, guardara escasa relación con la estrategia mundial, que claramente favorecía a los Estados Unidos. Esto más bien derivaba, como lo dicen Tello y Reynolds, en su ensayo sobre seguridad nacional: “de un entendimiento incierto e inmaduro de los equilibrios relativos entre las raíces políticas, económicas y militares del poder mundial y, en consecuencia, de una creciente obsesión por el más nuevo de tales instrumentos: el poderío militar”.⁸⁰ En efecto, esta obsesión desembocó en una fuerte crisis de poder en el gobierno estadounidense, causando así que su hegemonía política y económica fuera en decadencia.

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

⁷⁹ C. Tello, C. Reynolds, *Las relaciones México Estados Unidos...* p. 227.

⁸⁰ *Idem.*

Pese a todo, durante la Guerra Fría el frente que verdaderamente traumatizó políticamente a los Estados Unidos fue la Guerra de Vietnam, pues desde su inicio subestimaron el poder del Vietcong y el apoyo que recibían de los soviéticos. Además esta contienda duró mucho tiempo lo que suponía mayores costos económicos para el país, causando descontento en la opinión pública estadounidense.

Para Richard Nixon, el angustioso proceso de sacar a Estados Unidos de Vietnam había sido, a fin de cuentas, un esfuerzo para mantener la posición del país en el mundo. Aún sin ese purgatorio, habría sido necesaria una gran reevaluación de la política exterior estadounidense, pues se acercaba a su fin la época del predominio norteamericano casi total en el escenario mundial. La superioridad nuclear de este país iba reduciéndose y su supremacía económica ya era desafiada por el dinámico crecimiento de Europa y Japón restaurados ambos, con recursos norteamericanos y protegidos por las garantías de seguridad que promovía Estados Unidos.

Consciente de lo anterior Nixon reorientó las políticas estadounidenses para negociar la retirada gradual de sus tropas, utilizando la retórica de la defensa y desarrollo de los países aliados y promocionando ayuda a los países siempre y cuando ayudara al progreso estadounidense. Entonces su argumento era: “Los Estados Unidos participarían en la defensa del desarrollo de sus aliados y amigos, pero la nación no podía ni iba a concebir todos los planes, idear todos los programas, ejecutar todas las decisiones ni echarse a costas toda la defensa de las naciones libres del mundo. Se daría ayuda cuando ello significase una verdadera diferencia y cuando se considerase que fuese en provecho de Estados Unidos”.⁸¹

Ese cambio propuesto por Nixon, no fue rápido pero tenía como objetivo evitar nuevos desastres para su nación como el de Vietnam. De esta manera buscó fomentar un ambiente de distensión y de baja intensidad. Para lograrlo propuso entronizar el interés nacional como norma básica para la política exterior norteamericana a largo plazo. Su medio más importante en este esfuerzo fue su primer discurso sobre política exterior, el cual en esencia declaraba: “Nuestro objetivo en primer lugar es apoyar nuestros intereses, a la larga, con una sana política exterior.

Cuanto más se base esta política en una evaluación realista de nuestros intereses y de los de los demás, más eficaz podrá ser nuestra función en el mundo. No intervenimos en el mundo porque tengamos compromisos, tenemos compromisos porque intervenimos en el mundo. Nuestros intereses

⁸¹ Daniel Boorstin, *Compendio histórico de los Estados Unidos...*, pp. 189-190.

deben dar forma a nuestros compromisos y no a la inversa”.⁸² Después de sacar a Estados Unidos de Vietnam, el gobierno de Nixon intentó forjar lo que se ha llamado con cierta grandilocuencia una “estructura de paz”.

Así, la relación triangular de Estados Unidos, la URSS y China abrió las puertas a una serie de avances importante para el escenario internacional, tales como: el fin de la guerra de Vietnam, un acuerdo que garantizaba el acceso al Berlín dividido, una enorme reducción de la influencia soviética en el Medio Oriente y el proceso del principio de paz Árabe-Israelí junto con la Conferencia sobre Seguridad Europea contribuyeron a una nueva estrategia en la política de seguridad nacional estadounidense.

Con la administración de Jimmy Carter bajaría la intensidad de la política militar pero no dejaría de lado la reformada doctrina de seguridad nacional, la cual daría ahora especial impulso a la defensa de los derechos humanos y a la antigua tradición de la democracia dentro de una estrategia general para hacer llegar los valores estadounidenses al resto del mundo.

Las tensiones en Medio Oriente que repercutieron en el suministro de petróleo y la posterior crisis de los rehenes de Teherán llevaron al gobierno de Carter a emprender un decidido activismo en el escenario internacional. Pero sería la invasión soviética a Afganistán lo que volvería a subir el tono de la Guerra Fría, por lo que Carter mandaba ultimátum: “todo intento por apoderarse del área del Golfo Pérsico sería rechazado por el uso de cualquiera de los medios necesarios, incluso la fuerza militar.”⁸³ Para lograrlo Carter lanzó un embargo de productos a la Unión Soviética, reinstuyó el reclutamiento militar, pidió al senado que aplazara toda consideración del SALT II,⁸⁴ llamó al Congreso para que sancionara acciones secretas de la CIA y lanzó un complot en las Olimpiadas de Moscú.

En ese momento, el debilitamiento económico de los Estados Unidos, así como la percepción del mal manejo en los asuntos internacionales, llevaron a los republicanos al poder. Es así como Ronald Reagan desde el inicio de su campaña electoral prometió devolver la grandeza de su país. Su plan consistía en realizar profundas reformas al aparato estatal con lo cual se daba inicio al neoliberalismo.

El problema inmediato por resolver se centraba en el aspecto económico, por ello, se decidió hacer recortes en los rubros de gasto social e impulsar una reforma tributaria general para estimular al

⁸² Henry Kissinger, *La Diplomacia*, México, FCE, 2000, p. 705

⁸³ Allan Nevis, Henry Steele Commanger, Jeffrey Morris, *Breve Historia de los Estados Unidos*, México, FCE, 1990, p. 655.

⁸⁴ Se denomina SALT II a las negociaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética para firmar acuerdos que limitaron la producción de misiles estratégicos (ICBM) cargadas con armas nucleares que se iniciaron oficialmente en Helsinki en noviembre de 1969.

sector privado, sin embargo, como el objetivo principal era recuperar la supremacía estadounidense en el mundo, se inició una modernización en las fuerzas armadas.

1.4.5.- El fin de la Guerra Fría: Reagan y Gorbachov

El gobierno de Reagan lanzó una de las iniciativas más controvertidas de su gobierno: La Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI, por sus siglas en inglés) la cual es conocida comúnmente como la *Guerra de las Galaxias*. El objetivo principal era crear una especie de escudo contra cualquier posible ataque de cohetes mediante la construcción de un sistema defensivo operado desde satélites espaciales y usando las tecnologías más avanzadas. Por su parte, Moscú no vio con buenos ojos esta iniciativa, sin embargo, no contaba con suficientes recursos para contraatacar. Por lo que trató de bajar la intensidad del conflicto entre ambos gobiernos, creando convenios en los aspectos culturales y científicos sobre la limitación de las armas.

En lo que respecta a los países del Tercer Mundo, la estrategia de seguridad nacional fue de baja intensidad ya que optó por mantenerse al margen de los asuntos que en estas regiones ocurrían y más aún por que se gestaba en ese momento la revolución Sandinista de Nicaragua, así como las acciones de comunistas salvadoreños apoyados por Cuba y la URSS. En su momento, el gobierno estadounidense apoyó a la región Centroamericana con financiamiento y envío de armas para atacar a los enemigos comunistas, así como operaciones militares realizadas al margen de la ley en el episodio confuso conocido como *Irán-Contra*.⁸⁵

Dos objetivos centrales resaltaron la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos en el periodo de Reagan: primero, combatir la presión geopolítica soviética hasta que el proceso de expansionismo hubiese sido, primero, contenido y luego, invertido; y, segundo, lanzar un programa de rearme destinado a parar en seco la búsqueda soviética de una superioridad estratégica, y convertirla en un estorbo estratégico. El medio ideológico para esta inversión de papeles fueron los derechos humanos que Reagan y sus asesores invocaron para tratar de socavar el sistema soviético. De este modo, los derechos humanos fueron parte importante de la estrategia de seguridad nacional para derrocar al comunismo y democratizar a la Unión Soviética.

En términos generales, la llamada Doctrina Reagan ayudaría a las contrainsurgencias anticomunistas a arrancar de la esfera de influencia soviética a sus respectivos países. “la Doctrina

⁸⁵ A este episodio se le conoce comúnmente como el Irán gante y se trataba de una triangulación por parte del Consejo de Seguridad de comercio de armas con Irán, mediante el cual se buscaba financiar el movimiento de los contra-nicaragüenses que luchaban contra el gobierno sandinista.

Reagan equivalía a una estrategia de ayudar al enemigo de su propio enemigo, por ello, no sólo dio ayuda a los auténticos demócratas, sino también a los fundamentalistas islámicos y a los derechistas en América Central. Los Estados Unidos no tenían nada en común con los aliados, sin embargo, lo movía el resguardo del interés nacional de su país.”⁸⁶

Con el gobierno de Reagan se terminó la Guerra Fría y con ella toda posible amenaza por parte del exterior. Por tanto, el excepcionalismo inspiró la política exterior norteamericana y dio a los Estados Unidos la fortaleza necesaria para prevalecer en la Guerra Fría. De este modo, “los Estados Unidos tendrán que enfrentarse al desafío que han logrado evitar durante la mayor parte de su historia: saber si su tradicional concepto de sí mismos, estrictamente de faro o de cruzado, seguirá definiendo sus opciones o limitándolas. En pocas palabras, saber si por fin deberán crear alguna definición de su interés nacional”.⁸⁷

El fin de la Guerra Fría originó una tentación aún mayor de remodelar el medio internacional a la imagen norteamericana. Wilson se había visto constreñido por el aislacionismo en su patria y Truman se encontró con el expansionismo estalinista. En el mundo posterior a la Guerra Fría, los Estados Unidos fue la única potencia que quedó con la capacidad de intervenir en cualquier parte del mundo sólo que en ese escenario el poder se volvió más difuso ya que disminuyeron las cuestiones a las que se podía aplicar la fuerza militar.

La victoria de la Guerra Fría lanzó a los Estados Unidos a un mundo semejante con el sistema de Estados europeos de los siglos XVIII y XIX, esto es, la inexistencia de una amenaza ideológica o estratégica deja libres a las naciones para seguir una política exterior basada cada vez más en su interés nacional inmediato.

Durante el gobierno de Bush, en 1989, Estados Unidos creó una nueva estrategia de seguridad nacional ante la carencia de actores políticos que pudieran provocar una crisis interna en el país. La estrategia consistió en estructurar un discurso sobre la persistencia de riesgos en el mundo tras el fin de la guerra fría. La afirmación primordial era, que perduraban peligros y por ello se requería mantener un enfoque de seguridad nacional a escala planetaria siguiendo el razonamiento de la escuela realista que afirmaba que las amenazas de los intereses nacionales del país se reflejaban en el exterior. Por tal motivo, era urgente plantear las pautas para cualquier posible amenaza que atentara contra la seguridad de la sociedad estadounidense.

⁸⁶ Henry Kissinger, *op. cit.*, p. 770.

⁸⁷ *Ibid.*, p.800.

En este sentido, el presidente Bush vislumbró un incremento de los conflictos y las guerras a nivel regional y consideró que se debía dar un cambio sustancial en la naturaleza de los sucesos que ocurrían, es decir, contenerlos pero ya no por las armas sino utilizando los medios diplomáticos de la política de poder. De este modo las contingencias no debían ser ignoradas sino por el contrario, podían poner en entredicho la integridad física de los Estados Unidos, como lo había hecho la (ex) URSS, en su momento.

Varias corrientes de pensamiento surgieron en aquella época debido a la ola de inestabilidad por la que atravesaba la política estadounidense y más aún en los países del sur. Fue así como el globalismo, el neoclasicismo y el internacionalismo liberal aparecieron como las nuevas corrientes ideológicas para enfrentar los asuntos internacionales.

La teoría globalista salvaguardaba sus tesis básicas sobre el resguardo y seguridad del escenario internacional: “en la post-guerra fría subsisten amenazas (mundiales bélicas), sobre todo en el sur y a nivel de contingencias regionales. Por ende, el poder militar conserva vigencia y se necesita una óptica de seguridad a escala planetaria”.⁸⁸

Su contraparte: el neaislacionismo y un internacionalismo liberal coincidían en ciertas tesis básicas las cuales basaban su pensamiento en la defensa de los intereses nacionales por medios diplomáticos en lugar del uso de las armas. Estas corrientes presagiaban la decadencia irreversible de la guerra, la geopolítica y el poder militar y afirmaban que no habría peligros para la seguridad nacional de Estados Unidos.

El internacionalismo liberal argüía que “la etapa de las obsesiones geopolíticas por el balance del poder era cosa del pasado. Por eso, Estados Unidos debería contener sus impulsos a la intromisión externa y descartar las injerencias violentas pero también las cruzadas utópicas y el anhelo de modelar un nuevo orden mundial”.⁸⁹ El propósito de esa teoría era el de esbozar una trama anti-intervencionista y exigir una definición más estricta de los intereses nacionales.

Ambas corrientes, el aislacionismo e internacionalismo a ultranza concuerdan ya que ambos divisan un desplome del poder bélico, niegan la existencia de riesgos significativos de corte militar y reclaman un cercenamiento drástico del gasto de defensa. Además, exigen una renuncia al rol del gasto

⁸⁸ Ana María Ezcurra, *Clinton, ¿Una nueva política exterior?*, México, El juglar, 1992, p. 86.

⁸⁹ *Idem.*

global, marcan el primado de la agenda económica clamando por una mayor atención a los asuntos domésticos. No obstante, también hay discrepancias. “El neoaislacionismo enarbola un claro proteccionismo comercial y plantea un retraimiento externo integral, mientras que el internacionalismo se adhiere a un compromiso estadounidense a escala mundial- aunque sin acudir a recursos coercitivos”.⁹⁰

Ante este escenario de incertidumbre la guerra del Golfo apareció como un foco rojo en la sociedad internacional anunciando a la inestabilidad como la mayor amenaza a la seguridad del país. Al respecto, Ana María Ezcurra hace mención al extracto del documento oficial sobre la estrategia de seguridad nacional de 1991, el cual asienta: “la guerra fría se terminó y hemos entrado en una nueva era que ofrece gran esperanza pero esta debe ser atemperada por la incertidumbre aún mayor que enfrentamos... Y continúa: casi inmediatamente nos hemos tropezado con renovadas crisis e inestabilidades. La guerra del Golfo fue un poderoso recordatorio de que todavía hay fuentes de turbulencia autónomas (...) Afrontamos inéditos desafíos no sólo a nuestra seguridad sino también a nuestro modo de pensar acerca de la seguridad”.⁹¹

En respuesta a estas corrientes ideológicas y conflictos regionales surge la política de estabilidad global que insiste en la necesidad de desplegar acciones preventivas que impulsen la paz y eviten la guerra, aunque en el marco de una estrategia que se prepara para pelear y ganar si la disuasión falla. Al respecto, la estrategia de seguridad nacional, apunta además de lo arriba señalado, hacia la promoción de la seguridad, particularmente en los países en vías de desarrollo, a través de medios políticos, sociales y económicos, antes que militares.

Asimismo, toma en cuenta los problemas que aquejan a los países más pobres como la desnutrición, el analfabetismo, la pobreza, los cuales son calificados como presiones peligrosas que podrían poner en riesgo el desarrollo y estabilidad de Estados Unidos. A esto hay que agregar la ola de migración que alcanzó niveles muy altos al término de la Guerra Fría, especialmente en los países más desarrollados de Europa y en especial en Estados Unidos.

Entonces, las amenazas a la seguridad nacional que el gobierno de Bush vislumbraba se focalizaban en las regiones, especialmente en las del sur del continente, en donde el desarrollo económico no estaba a la altura de las circunstancias para afrontar los nuevos retos regionales que

⁹⁰ Ana María Ezcurra, *op. cit.*, p. 87.

⁹¹ *Ibid.*, p. 91.

estaban en boga. Por tal motivo, la nueva amenaza a la seguridad estaba claramente definida en las regiones del sur y era necesario crear una doctrina para los países del Tercer Mundo. La Doctrina CBI (Conflictos de Baja Intensidad) sostenía que la guerra real y más probable se situaba en el Tercer Mundo y era necesario contenerla o atacarla ya que se trataba de una estrategia soviética para apoderar.

Este desplazamiento continuó madurando durante la administración de Bush. A finales de 1989 aún sobrevivía una notoria ambigüedad: no quedaba claro que la (ex) URSS hubiera realmente renunciado a sus operaciones en el Tercer Mundo. Sin embargo, para 1990 se produjo un vuelco en el diagnóstico, finalmente la Unión Soviética había desistido del expansionismo en el sur. Por consiguiente carecía de sentido proseguir con una perspectiva de contención del comunismo en el Tercer Mundo.

Es a partir de 1989 que “el *establishment* de seguridad comenzó a pensar que en la post-guerra fría aumentan las posibilidades de intervención armada estadounidense en el sur. En efecto, el desmoronamiento de la URSS facilitó un mayor involucramiento de Estados Unidos, en la región del sur debido a la persistencia de otros conflictos, tales como: el declive económico doméstico, la necesidad de legitimidad internacional y la reluctancia interna a una senda de injerencia indiscriminada.”⁹²

A raíz de esto, tanto la Casa Blanca como el Departamento de Estado y el Pentágono daban cuenta de que los conflictos regionales eran la nueva amenaza a la seguridad nacional de su país ya que incluían las tendencias a la fragmentación, las disputas territoriales y la reaparición de animosidades nacionalistas, étnicas y religiosas. Entonces una de las hipótesis del conflicto clave de la Post-guerra fría era la violencia asociada con divisiones en Estados multinacionales, revisiones fronterizas y reyertas raciales y religiosas.

Aunado a los conflictos regionales y de baja intensidad y como consecuencia de éstos, surgieron nuevas amenazas para la seguridad nacional de Estados Unidos: el narcotráfico y la proliferación de armas. Ambas ponían en riesgo la estabilidad de la política global que prometía el gobierno de Bush. Es por ello que en la gestión de Bush la cuestión adquirió mayor relieve creando así un documento en el que se plasmaba la *estrategia nacional del control de drogas*, la cual atacaría de tajo el narcotráfico y resguardaría la seguridad nacional del país. El informe se centraba en la premisa de que el comercio internacional de drogas era un reto de gran magnitud para la seguridad nacional interna del país y que

⁹² Ana María Ezcurra, *Clinton...*, p. 102.

dañaba los valores e instituciones causando crisis en la sociedad, debido a la violencia doméstica que generaba.

En esta etapa el concepto de seguridad nacional en Estados Unidos cambió, se reformula y amplía hacia preocupaciones no militares y amenazas transnacionales y sub-estatales. Así, los elementos de la seguridad nacional fueron redefinidos y expandidos más allá de las evaluaciones sobre balances bélicos para incluir factores de vitalidad económica, riesgos para el medio ambiente y flujo de refugiados.

En términos generales, la producción y tráfico de drogas fueron entendidos por Estados Unidos como una amenaza a la seguridad global y nacional del país y por tanto se colocó como tema prioritario en su agenda de política exterior. En suma, el narcotráfico sería un problema *per se* pero además, un ensamble con dos conflictos de baja intensidad: las insurgencias y el terrorismo, este último concebido como amenaza global y de seguridad nacional estadounidense. Asimismo, las operaciones en el mantenimiento de la paz fueron el resultado de un Consejo de Seguridad dividido que careció del consenso necesario para la acción colectiva pero que puede coincidir en la utilización de una herramienta menos poderosa.

1.4.6.- Hacia una estrategia de defensa de seguridad renovada en la década de 1990

El gobierno de Bill Clinton y su equipo formularon una singular renovación de la agenda demócrata tradicional en materia doméstica. Sin embargo, en asuntos de seguridad y política exterior retomaron las inspiraciones básicas de la gestión Bush, aunque bosquejaron enfoques y matices diferenciales. En un discurso pronunciado ante la Asamblea General de la ONU, en 1993, Clinton dio a conocer los objetivos norteamericanos exployándose sobre el tema de la democracia: “En una nueva época de peligro y oportunidad, nuestro propósito básico debe consistir en extender y fortalecer la comunidad mundial de democracias basadas en el mercado.”⁹³

En un periodo relativamente corto, la administración de Bill Clinton comenzó a redefinir su programa político en literalmente cada asunto importante del día. En lugar de cambios sociales que beneficiaran a la sociedad, principalmente a los trabajadores, dándoles estímulos económicos, lo que hizo fue reducir el déficit y otras políticas deflacionarias, así como también disminuir el presupuesto en servicios de salud y atención médica.

⁹³ Bill Clinton, “Enfrentándose a los desafíos de un mundo más vasto”, en *La Diplomacia*, Henry Kissinger, Cap. XXXI, México, FCE, p. 802.

Al respecto Condolezza Rice, en su artículo *La promoción del Interés Nacional*, hace un señalamiento del gobierno de Clinton de la siguiente manera: “En el gobierno de Bill Clinton se evitó con gran perseverancia aplicar un programa semejante al de antes del término de la guerra fría. Por ello, cada problema se trató en forma individual: crisis por crisis, día por día. Entonces: El enfoque del gobierno de Clinton tiene sus ventajas: si las prioridades y la intención no están claras, no se les puede criticar. Pero hay que pagar un alto precio por ello. En una democracia tan pluralista como la nuestra, la falta de un interés nacional definido, o bien constituye un terreno fértil para quienes desean aislarse del mundo o bien crea un vacío que ha de llenarse con presiones de grupos estrechos de miras”.⁹⁴

Durante los dos periodos de su gestión presidencial (1993-2000), Clinton presentó varios programas relativos a la seguridad nacional estadounidense pero destacan principalmente cuatro estrategias presentadas entre los años 1995 a 1999. Las primeras dos se enfocaron al fortalecimiento del país; las siguientes dos son conocidas como Estrategia de Seguridad Nacional para el Nuevo Siglo y en ambas los objetivos son los mismos.

La Estrategia de Seguridad Nacional para el Ajuste y Fortalecimiento de 1995 se inició con el reconocimiento de que los imperativos de seguridad de los Estados Unidos han cambiado ya que la expansión comunista se extinguió. Por tanto, las amenazas –entendidas en el lenguaje de seguridad nacional como antagonismos, lo cuales se refieren a contrariedades, rivalidad u oposición- como debían enfocarse a otros asuntos, tales como: conflictos étnicos, proliferación de armas, degradación del medio ambiente, rápido crecimiento de la población, tráfico ilícito de drogas y terrorismo, por destacar los más importantes.

Los antagonismos o amenazas “se refieren a los obstáculos de todo orden, interno, externo, material o inmaterial que pueden dificultar o impedir la conquista y el mantenimiento de los intereses de una nación, afectando así a la seguridad nacional.”⁹⁵ Muchas de las amenazas ya no son sólo de naturaleza militar sino de carácter transnacional. Por lo anterior, el informe de seguridad nacional destaca: “Nunca antes el liderazgo estadounidense había sido tan esencial para conducir el cúmulo de nuevos problemas en el mundo y capitalizarlos en oportunidades. Los activos estadounidenses son

⁹⁴ Condolezza Rice, “La promoción del interés nacional”, en *Foreign Affairs en español*, Vol. 1, núm. 1, 2001. Este artículo fue publicado en la edición enero-febrero de 2001, antes de que fuera designada por el presidente George W. Bush, como consejera de Seguridad Nacional de Estados Unidos.

⁹⁵ Gerardo Vega G, *Seguridad Nacional, concepto, organización y método*, México, Edit. SEDENA, 2000. p. 2.

únicos: nuestra fuerza militar, nuestra economía dinámica, nuestros poderosos ideales y sobretodo, nuestra gente. Nosotros podemos y debemos marcar la diferencia mediante nuestro compromiso...”⁹⁶

Los medios señalados en el documento para fortalecer la seguridad estadounidense se enfocaban principalmente al mantenimiento de la capacidad de defensa en el exterior, disuadir o derrocar agresiones provenientes de los conflictos regionales o de baja intensidad; apoyar esfuerzos contra el terrorismo, el tráfico de drogas, dominio del espacio, combatir la proliferación de armas nucleares, entre otros. Otra parte de la estrategia era la promoción de la prosperidad económica, motor del progreso del país y principal aportación de la administración Clinton.

La estrategia de seguridad estadounidense de 1996 retoma prácticamente los mismos objetivos. Así también lo fueron la Estrategia de Seguridad Nacional para el Nuevo Milenio de 1997 y 1999, ambas mantienen la misma esencia entre una y otra, sólo con algunos cambios dirigidos a los desafíos del nuevo milenio. Estos son: amenazas centradas de un Estado o regiones, amenazas transnacionales, Estados ilícitos donde prevalecía la inestabilidad y la diseminación de tecnologías peligrosas.

Ante estas amenazas la estrategia de seguridad nacional apuntaba a la disuasión de las agresiones, ampliar la cooperación internacional, a través de programas para el desarrollo de los países atrasados, impulsar los derechos humanos, así como la apertura de los mercados en el exterior.

La estrategia de Fortalecimiento para el Nuevo Milenio, fue la misma que la antes mencionada, aunque al fortalecimiento de la democracia se añadió a la promoción de los derechos humanos en el mundo y para llevarla a cabo se recomendó que se promoviera la cooperación internacional entre los países para llevar a cabo los desafíos en materia de derechos humanos. Esto solo se logró con el fortalecimiento de los organismos internacionales, así como con alianzas estratégicas entre los países más fuertes.

Al respecto, John Lake, asesor del presidente Clinton en el plan de seguridad, en un discurso pronunciado en la Universidad John Hopkins, en septiembre de 1993, destacó la estrategia de ensanchamiento, la cual parecía esencialmente un reflejo del marco político básico (liderazgo mundial) Al respecto, señala: “un solo factor predominante puede determinar si Estados Unidos debe actuar multilateral o unilateralmente: el interés de Estados Unidos... -y continúa-, debemos actuar

⁹⁶ United States, “US National Security Strategy and Engagement”, US Government Printing Office, Washington D.C., 1995, p. 1. Tomado del informe de seguridad nacional de Estados Unidos, [En línea], disponible en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub332.pdf> [consulta 30 de septiembre, 2006].

multilateralmente cuando con ellos sirvamos a nuestros intereses. Debemos actuar unilateralmente cuando con ello sirvamos a nuestros propósitos”.⁹⁷

En el aspecto económico, el TLCAN fue un asunto clave en la administración Clinton ya que fue la pieza de una estrategia económica mediante la cual Washington esperaba usar el hemisferio como un trampolín para resurgir -como un participante más competitivo- en el mercado mundial (estrategia que se basa en la liberación de mercados, explotación, mano de obra, acaparamiento de recursos y eliminación de todas las barreras para el comercio y la inversión estadounidense).

En el aspecto militar se continuó con el proyecto liderado por Bush padre, para el resguardo del interés y seguridad nacional del país. Sin embargo, Clinton hizo algunos ajustes en el presupuesto destinado a este rubro. Ello influyó para que se abandonase el proyecto de la *Guerra de las Galaxias*, y en su lugar se proyectó el llamado Sistema Nacional de Defensa, el cual tuvo algunas limitantes, lo que impidió que se avanzara a su consolidación.

Entonces, la administración de Clinton permitió a los Estados Unidos fortalecer su hegemonía con una economía en constante crecimiento. Empero, también hubo un periodo que se caracterizó por el multilateralismo, el cual fue incluido en la política exterior de la época, la cual sólo funcionó durante la administración de Clinton ya que George W. Bush no continuó con ella.

1.4.7.- El periodo de George W. Bush

Con la llegada del nuevo milenio, Estados Unidos debía replantear su papel en el mundo y al mismo tiempo tendría que ajustar los elementos y factores que le dieron el ímpetu para lograr consolidarse como la potencia más importante del mundo.

Este desafío le correspondía al presidente 43 de los Estados Unidos, George W. Bush, quien tuvo que hacer frente a las señales de inestabilidad de la economía estadounidense, luego de un periodo de gran crecimiento sostenido. Pero más allá de eso, Bush se encargó de modificar algunas de las decisiones adoptadas por Clinton ya que, según él, afectaban a los intereses estadounidenses.

De este modo optó por no seguir con la política multilateral que promovió Clinton ya que Bush consideraba que no todos los problemas del mundo eran de incumbencia de Estados Unidos, sino sólo los que afectaban directamente los intereses nacionales del país. Ante esto, la nueva administración

⁹⁷ James Petras Morris, *¿Imperio o República? Poderío mundial y decadencia nacional de Estados Unidos*, México, Siglo XXI, 1998, p. 164.

diseño reajustes en la política internacional de EEUU, los cuales en opinión de algunos especialistas parecían entrar nuevamente a una era de aislacionismo relativo. Sin embargo, a pesar de que la estrategia no iba a ser la misma, los medios para conseguir los objetivos planeados por Bush no eran diferentes ya que promovía la defensa de los derechos humanos y la no proliferación de armas, así como la lucha por el terrorismo, pero estos estaban enmarcados por la unilateralidad que desde el principio de su campaña Bush (hijo) planteó.

De este modo, la revitalización de las fuerzas armadas, bautizado como el proyecto *de defensa antimisiles* (antes Guerra de las Galaxias) quedó de manifiesto desde el inicio de su administración, a pesar de que ello pudiese acarrear una nueva carrera armamentista a nivel internacional. Lo anterior quedaba manifiesto en la declaración de Condolezza Rice, en ese entonces consejera de Seguridad Nacional de Bush: “El gobierno estadounidense comenzó a desplegar fuerzas en el exterior a un ritmo vertiginoso: un promedio de cada nueve semanas.

Al tiempo que recortaba el gasto de defensa a su punto más bajo como porcentaje del PIB desde Pearl Harbor, el gobierno desplegaba sus fuerzas armadas con mayor frecuencia que en cualquier otro momento en los últimos cincuenta años. (...) Medios y misión no se combinaban y como era de prever, las fuerzas armadas, que no daban más de sí, se vieron cerca del punto de ruptura”.⁹⁸

La política comercial seguía siendo prioritaria para el presidente Bush a través de la promoción de la apertura de mercados en el exterior y ello quedó manifestado en la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En este sentido, la estrategia de Bush giraba hacia los enfoques de reestructuración económica con la apertura de mercados, así como al impulso de las fuerzas armadas como elemento principal para la seguridad nacional del país. Sin embargo, los ataques del 11 de septiembre cambiaron radicalmente la percepción de los objetivos de la administración Bush. Este acontecimiento cambió las prioridades de la seguridad nacional y defensa de los Estados Unidos ya que la sociedad estadounidense entró en pánico y con ella, una ola de inseguridad se desató en el escenario internacional.

⁹⁸ Condolezza Rice, “La promoción del interés nacional...”, p.133.

1.4.8.- La Seguridad Nacional de Estados Unidos después de los ataques terroristas de septiembre de 2001.

El 11 de septiembre de 2001 el mundo entero miraba mientras una dramática tragedia humana tenía lugar en Estados Unidos; los ojos fijos de todo el mundo estaban en la escena. Cuatro aviones comerciales fueron secuestrados por la mañana temprano. Armados con cuchillos, y cuando menos uno de ellos capaz de pilotear el avión, los salteadores tomaron los aviones, despojaron o mataron a los pilotos y dirigieron los aviones a misiones suicidas. Tres de los aviones alcanzaron su objetivo: las dos torres del World Trade Center, en la ciudad de Nueva York y el Pentágono en Washington.

Este hecho provocó que las suspicacias expresadas por la sociedad estadounidense ante la presidencia de Bush se transformaran ya que éste debía ser el defensor de la nación. Por tanto, su papel cambió drásticamente de ser un estadista a medias, con poca cultura e incapaz de sobresalir, al líder de todos los estadounidenses. A partir de este momento el presidente tenía carta abierta para tomar las decisiones que considerara pertinentes para resguardar la seguridad nacional de Estados Unidos, la cual mostraba evidente vulnerabilidad e ineficacia de su estrategia.

Esta carta abierta fue aprovechada por Bush para invadir Afganistán y a la vez buscar y castigar a los posibles responsables del ataque terrorista. El objetivo principal de la invasión a Afganistán era el de acabar con las células de terrorismo que se encontraban en esa región. También sirvió de advertencia a la comunidad internacional que sólo había dos opciones: se estaba del lado de Estados Unidos o en contra.

Cabe señalar el papel predominante de los medios de comunicación en las decisiones de la Casa Blanca sobre la nueva guerra *del bien y del mal* en donde la principal perjudicada fue la sociedad estadounidense. “La paranoia misma de la sociedad, en conjunción con la conducción política de la crisis, propiciaron la aparición de una especie de neo-macartismo que era alimentado en gran medida del espectacular manejo mediático”.⁹⁹

En este sentido, el gobierno de Estados Unidos alertó al mundo, a través de su campaña mediática, de la nueva amenaza de la post-guerra fría: el terrorismo, iba a ser una tarea difícil de combatir, dada su naturaleza peculiar y por ello era necesario reformular los

⁹⁹ Javier del Pino, “Ni humor ni publicidad”, en *Reforma*, México 19 de septiembre, 2001, disponible en: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx> [consulta 15 de marzo, 2006].

principios de la doctrina de seguridad nacional. Se estimó entonces, que la mejor alternativa en adelante era la de tratar de prevenir las agresiones antes de que se pudiesen convertir en realidad dando paso a una nueva forma de hacer la guerra: *la guerra preventiva*.

Este modelo de guerra (preventiva) modifica tajantemente la manera en que los Estados Unidos se venía conduciendo en los asuntos internacionales hasta antes del 9/11, pues privilegia una postura unilateral en el manejo de la fuerza ante la convicción de que la mejor defensa es una buena ofensiva. Además se convierte en parte de la política global estadounidense en el marco de la guerra contra el terrorismo y, ciertamente al servicio de sus intereses y valores en el mundo.

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

Por supuesto, la seguridad nacional presentada tenía como principal punto de referencia los ataques del 11 de septiembre: “Defender a nuestra nación de sus enemigos era el primer compromiso fundamental del gobierno federal. Hoy ese cometido ha cambiado drásticamente. En el pasado nuestros enemigos necesitaban tener grandes ejércitos y grandes capacidades industriales para poner en peligro a los Estados Unidos. Ahora, redes oscuras de individuos pueden traer gran caos y sufrimiento a nuestras costas. (...) Los terroristas están organizados para penetrar las sociedades abiertas y tomar contra nosotros el poder de la tecnología moderna”.¹⁰⁰

La retórica de este discurso sobre seguridad nacional de Estados Unidos no cambia los objetivos planteados en administraciones anteriores, ni tampoco al inicio de la administración de George W. Bush. Empero, en éste se habla de que se debe asegurar la libertad económica y política, las relaciones pacíficas con otros países y el respeto a la dignidad humana. Así, el nuevo enemigo al que se enfrentó Estados Unidos obligó a realizar al gobierno de Bush nuevos planteamientos estratégicos y doctrinales, aún cuando el terrorismo internacional ya había sido considerado anteriormente como una de las tantas posibles amenazas a la seguridad estadounidense. Para lograr este cometido, Estados Unidos hizo uso del poderío militar y la defensa reforzada del territorio nacional.

¹⁰⁰ US, The White House. “The National Security Strategy of the United States of America”, US Government Printing Office, Washington, D.C., September, 2002, p 1.

Ante esta perspectiva toca reflexionar cuales serán las posibles alternativas o criterios para atacar al nuevo enemigo del mundo: el terrorismo y de que manera Estados Unidos aplicará sus conocimientos y capacidad de potencia líder para estabilizar el orden mundial sin ser lastimado el *establishment* político y de seguridad de Estados Unidos.

El 11 de septiembre de 2001 no cambió drásticamente el pensamiento de los especialistas y autoridades estadounidenses. Lo que sí hizo fue incrementar su poder y la influencia de aquellos que siempre habían querido una seguridad más robusta. Muchas de sus ideas ya habían sido planteadas. Ahora contaban con una mayor capacidad para promoverlas y llevarlas a cabo. Esta capacidad ha sido ejecutada de manera unilateral ya que las acciones ejercidas por el gobierno de George W. Bush han levantado severas críticas de países latinoamericanos, como Cuba y Venezuela, por mencionar algunos.

Los acontecimientos que rodean al 11 de septiembre han redefinido la seguridad de los Estados y la importancia de la distribución y recopilación de información global. Las nuevas medidas de seguridad ahora tienen un impacto directo en la migración entre México y Estados Unidos. A pesar de que el flujo de personas a través de las fronteras siempre ha sido supervisado con respecto a la seguridad de los Estados, el foco actual está en verificar previamente los perfiles personales y hacer más rigurosos los esfuerzos por impedir que las personas identificadas como posibles amenazas para la seguridad crucen las fronteras

Para conocer el impacto que la migración ha tenido en Estados Unidos, el siguiente capítulo describe los principales eventos históricos, las políticas migratorias y los acuerdos firmados entre México y Estados Unidos antes y después de los acontecimientos del 9-11. El objetivo es presentar un panorama general de la historia de la migración para vincular la seguridad nacional y la migración en la relaciones entre México y Estados Unidos.

Capítulo II. La migración en la seguridad nacional de México y Estados Unidos

1. Aspectos Históricos de la migración México- Estados Unidos

Los crecientes procesos económicos dotados de un incesante despliegue de intercambios políticos, culturales y de información, parecen venir dando cuenta de una extraordinaria necesidad de nuevos planteamientos tanto en relación a la naturaleza de los procesos de migración internacional, como en lo que respecta a las coordenadas a partir de las cuales debieran estructurarse la discusión, ejecución y evaluación de las políticas migratorias.

Si bien es cierto que la migración internacional no beneficia de la misma manera a todas las naciones en su desarrollo económico y político debido a que cada proceso tiene características y momentos muy particulares, no hay que perder de vista que este fenómeno aporta un beneficio a las naciones receptoras, al mismo tiempo que contribuye al desarrollo de los países expulsores de migrantes y poco desarrollados. Desde esta perspectiva es pertinente señalar que la migración internacional en lugar de ser un fenómeno perjudicial para la sociedad internacional contemporánea aporta beneficios sustanciales para el progreso humano.

Al respecto el ex secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan señalaba: “desde que se inventaron las fronteras la gente las ha cruzado, no sólo para visitar otros países, sino también para vivir y trabajar en ellas. Al hacerlo casi siempre se ha corrido riesgos, impulsada por una determinación para sobreponerse a la adversidad y tener mejor calidad de vida. Esas aspiraciones siempre han sido el motor del progreso humano. Históricamente la migración ha aumentado el bienestar no sólo de los migrantes como individuos, sino de la humanidad en su conjunto.

En los países receptores los migrantes llevan a cabo labores esenciales que los residentes establecidos se niegan a efectuar. Ellos brindan muchos de los servicios imprescindibles para las sociedades. También amplían la demanda de bienes y servicios, se suman a la producción nacional y, generalmente, aportan más al Estado en impuestos que lo que usan en servicios sociales y otras prestaciones.”¹

¹ Kofi Annan, “Es hora de que el mundo hable de migrantes”, en *La Jornada*. México, 6 de junio 2006. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/06/06/019a1mig.php>, [consulta: 18 de junio, 2006].

En general, los países que aceptan migrantes y los integran con éxito a sus sociedades, se encuentran a escala mundial, entre los más dinámicos, económica, social y culturalmente, generando así condiciones básicas para desarrollarse. Sin embargo, la dinámica internacional de la migración no es igual para todos. Un ejemplo de lo anterior es lo que ocurre entre México y Estados Unidos. La migración entre ambos países se ha caracterizado a lo largo de su historia por ser un movimiento de difícil predicción debido a su prolongada tradición histórica y raíces estructurales en ambos lados de la frontera.

Existen al menos dos factores que distinguen este sistema migratorio de los demás: la persistente demanda de mano de obra mexicana en los sectores agrícola, industrial y de servicios de la Unión Americana y el considerable diferencial salarial entre ambas economías...²² Estas características han hecho difícil buscar acuerdos conjuntos que den como resultado desarrollo equitativo.

La historia de la migración de México a Estados Unidos tiene más de 126 años. Tras la firma del Tratado Guadalupe-Hidalgo en 1848, se marcó el inicio de la migración de mexicanos a tierras del norte debido a que se legalizó el despojo de la mitad de nuestro territorio a manos de Estados Unidos. Seguido a este acontecimiento y al crecimiento natural de la población en este territorio se sumaron posteriormente los trabajadores migratorios; por primera vez en cantidades masivas.

Es necesario apuntar la postura que desde la formación de su nación tenía Estados Unidos respecto de los migrantes. Este país consentía la entrada de extranjeros venidos del viejo continente con la idea de consolidar su desarrollo con la experiencia y tenacidad de la sociedad europea. Debido a esto, durante la primera mitad del siglo XIX el gobierno estadounidense experimentaba una política de “puertas abiertas” a la migración proveniente de los países de la vieja Europa. No obstante esta necesidad, a mediados del siglo XIX muchos de los inmigrantes -en su mayoría irlandeses- que al principio eran bien recibidos se convirtieron en una molestia para la sociedad ya que eran borrachos y perezosos. Además, eran considerados por algunos grupos de católicos como amenaza a la fe de su pueblo.

²²Conapo, “La migración México-Estados Unidos” en *CONAPO*, México 15 de enero, 2005, disponible en: www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/cap01.pdf#search='migración, [consulta: 28 de mayo, 2007].

Pese a esto, la ola migratoria continuaba en ascenso principalmente por la fuerza de trabajo que se requería para construir vías de comunicación y de este modo hacer crecer su economía. Fue entonces cuando se permitió la entrada a "nuevos inmigrantes" -de origen polaco, italiano, ruso y algunos judíos- los cuales tenían costumbres y tradiciones diferentes a las de los anglosajones como para alguna vez ser asimilados en su sociedad.

La justificación principal de este rechazo giraba en torno a que “los nuevos migrantes provocaban desórdenes e inestabilidad en la sociedad debido a su falta de capacidad de integrarse en la sociedad. Además existía el mito que hasta hoy prevalece de que los extranjeros les quitaban empleo a los nacionales. Otra razón era que los migrantes eran portadores de enfermedades o ideas peligrosas, mismas que provocaban el atraso de su desarrollo económico. Estos factores eran considerados como riesgos para la seguridad nacional de su nación”.³

Todos estos elementos fueron el detonante para que “en 1882 el Congreso estadounidense aprobara varias leyes de restricción para la entrada de migrantes. Una de las que trascendió fue la Ley de Exclusión China y tenía como propósito principal prohibir por unos años la admisión de migrantes chinos”.⁴ A ésta se sumó la ley de 1917 (Primera Ley Orgánica de inmigración) la cual agregaba restricciones más severas para los migrantes asiáticos. Pero en ésta se prohibió la entrada a una gran zona asiática, la cual incluía a ciertas regiones de China, India, Persia, Birmania, Siam y los Estados Malayos, parte de Rusia, Arabia y Afganistán, también gran parte de las Islas Polinesias y las Islas de la India Oriental.

A causa de estas expresiones de discriminación Estados Unidos decidió crear políticas que frenaran el flujo migratorio indeseable. No obstante, las crisis internas de mano de obra en Estados Unidos después de la II Guerra Mundial cambiaron drásticamente el discurso estadounidense, promoviendo la entrada de trabajadores mexicanos bajo ciertas condiciones. De este modo, la entrada de los trabajadores mexicanos a Estados Unidos era parte de la política económica y por tanto también de la seguridad nacional.

Muchos fueron los mexicanos que llegaron a Norteamérica entre 1848 y 1916 con la intención de trabajar en actividades relacionadas con la minería, la construcción de ferrocarriles, las fundidoras, las agroindustrias, así como en actividades urbanas. No obstante, los movimientos migratorios más

³ Manuel García y Griego, Mónica Vereá, *Migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos*, México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 1988, p.60.

⁴ *Ídem*.

importantes hacia los Estados Unidos, de acuerdo con Patricia Morales⁵ tuvieron su origen durante el periodo revolucionario.

Durante la década de 1920 el flujo migratorio se incrementó de manera notable haciendo patente la necesidad de Estados Unidos por conseguir mano de obra barata en México. Esta necesidad era manejada con cierta ambigüedad. Por un lado, las medidas oficiales para controlar el ingreso de migrantes se alternaban con aquellas de los empresarios para estimularlo. Lo cierto era que el gobierno estadounidense “quería a los mexicanos pero no estaban dispuestos a proteger sus derechos laborales mínimos. El resultado fue la ilegalidad: ellos entraban sin documentos y a su vez los empresarios incumplían con la legislación laboral de su país. Como a todos les parecía benéfica esta situación –las ganancias eran así mayores- el gobierno no intentó modificarla de raíz”.⁶

Esta contradicción no fue exclusiva de Estados Unidos, nuestra política migratoria también fue confusa en este periodo, los intentos de disuadir a los migrantes se alternaban con actitudes aprobatorias. El gobierno de Carranza les ofrecía alternativas para cruzar la frontera. En contraparte a esto, los gobernadores de algunos estados trataban, algunas veces sin éxito, de retener a los trabajadores para que no cruzaran la frontera. Lo cierto es que la Revolución Mexicana dejó a la economía del país en una situación muy difícil: eran miles de trabajadores campesinos en condiciones de extrema pobreza que querían mejorar su condición en el extranjero y el norte les ofrecía esa oportunidad.

Para México, el ingreso de los trabajadores mexicanos a la economía estadounidense era benéfico porque aportaban a la economía mexicana cerca de 10, 173, 719 pesos promedio anual entre 1919 y 1928. Pero en ese entonces, las relaciones bilaterales no se hallaban en su mejor momento debido a que el gobierno estadounidense atacó la Constitución de 1917, que defendía la soberanía nacional, sobre todo a sus artículos 3, 27 y 123. A ésta se le acusaba de socialista y de estar inspirada en los principios soviéticos, no obstante que la Revolución de Octubre fue posterior a su redacción. Para ese entonces el presidente Obregón llegaba al poder y con él una ola de problemas a los que tendría que enfrentarse, entre otros, la dificultad para la aplicación de las Leyes Agrarias, la actitud antipatriota del clero y la rebelión de Huerta por mencionar algunas. Pero la más importante para efectos de esta investigación fue la ruptura de las relaciones diplomáticas con Estados Unidos, en mayo de 1920.

⁵ Patricia Morales, *Indocumentados Mexicanos*, México, Editorial Grijalbo, 1982, 1ª Edición, p. 32.

⁶ *Ibid.*, p. 86.

En 1921, el gobierno estadounidense estableció algunas restricciones para la entrada de migrantes, esto debido al aumento en los flujos migratorios. Por tal motivo, crearon la Patrulla Fronteriza en 1924 con el fin de controlar la entrada de trabajadores ilegales y evitar catástrofes económicas lamentables. La entrada de migrantes llegó a considerarse una amenaza a la seguridad nacional ya que la economía estadounidense se encontraba en declive, además de los desórdenes que los migrantes causaban a la sociedad estadounidense. Como consecuencia de la depresión económica sufrida en Estados Unidos en la década de 1930, los mexicanos que migraban hacia el norte fueron deportados.⁷

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se buscaron soluciones al problema de los migrantes, a través del Consejo Consultivo de Migración. Más tarde la Ley General de Población de 1936, que sustituyó a la de Migración, fue expedida para cumplir con la política demográfica del Presidente Cárdenas, en la cual se establecía que se debía controlar la salida de los trabajadores reincorporándolos al país con actividades productivas y mejores salarios

Para ello, se estableció un programa de repatriación con el propósito de ubicar en ciertas zonas del territorio nacional a los que regresaban del norte e incorporarlos a las tareas de desarrollo nacional. Empero, éste no tuvo éxito ya que los migrantes preferían regresar a su lugar de origen y no incorporarse a las colonias que pretendían fundar. La colonia 18 de marzo, en Tamaulipas fue la única que logró integrar a trabajadores que decidían volver al país.

La década de 1940 cambió la estructura económica del gobierno mexicano. La apertura del sector industrial y manufacturero marcó significativamente el desarrollo del país. México dio la bienvenida a la ayuda financiera y tecnológica estadounidense. El resultado fue un rápido crecimiento económico pero desequilibrado y dependiente, en el que la concentración de los medios de producción y la penetración de los intereses extranjeros fueron dos de sus inevitables y principales características.

Mientras tanto, en el escenario internacional se atravesaba por una situación de emergencia con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, la cual demandaba una gran cantidad de mano de obra para actividades militares y de construcción naval, así como de materias primas; esto dio pie a que el Congreso estadounidense aprobara la propuesta hecha por el presidente

⁷ Se estima que en esos años quizá medio millón de indocumentados mexicanos fueron devueltos a su país.

Roosevelt, para prestar o arrendar todo tipo de artículos de guerra a cualquier nación cuya defensa fuese vital a los intereses de Estados Unidos y del mundo. Es por ello que este país se comprometió a la lucha contra Alemania exportando una cantidad impresionante de aviones, tanques, materias primas, así como de jóvenes estadounidenses para la construcción de maquinaria naviera y militar.

El apoyo de Estados Unidos al conflicto bélico en este periodo causó dificultades en diversos sectores del país, provocando una crisis económica de grandes dimensiones que ponía en peligro su seguridad nacional. Aunado a esto, en ese tiempo las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos no se encontraban en su mejor momento debido a que al término de la Revolución Mexicana, el gobierno mexicano luchó por la defensa de los principios constitucionales para así asegurar la soberanía del país, lo cual no era visto con buenos ojos por los Estados Unidos, lo que provocó innumerables conflictos con el vecino del norte. Una de las razones principales de este disgusto fue que en 1938 la expropiación petrolera promovida por Lázaro Cárdenas afectaba los intereses estadounidenses.

Pese a esto, la situación por la que atravesaba Estados Unidos con la escasez de mano de obra obligó al presidente Roosevelt crear un acuerdo con el gobierno mexicano denominado *Bracero*. El objetivo era principalmente resguardar los intereses de la nación incrementando su poder económico con mano de obra barata y quien mejor que los trabajadores mexicanos para cumplir con esta tarea. En un principio la función substancial del trabajador mexicano era la de sustituir las actividades de los trabajadores estadounidenses reclutados por las fuerzas armadas, las cuales estaban enfocadas a la construcción de ferrocarriles y en el sector agrícola del suroeste. Posteriormente se dirigieron a otras áreas de la economía como el sector servicios.

A pesar de las diferencias entre ambos gobiernos, nuestro país aceptó colaborar y se mantuvo atento a la propuesta de su vecino del norte y más adelante aceptó colaborar aunque expresó sus reservas al respecto e intentó conseguir garantías laborales para los trabajadores mexicanos. En aquel momento nuestro país pudo conseguir un arreglo político global a los problemas que se encontraban pendientes con Estados Unidos. Un ejemplo de esto fue el acuerdo que nuestro gobierno negoció con el estadounidense sobre la indemnización de las compañías petroleras, a cambio de una colaboración mexicana en el ámbito militar.

La firma de este acuerdo llevó a ambos gobiernos a una serie de convenios en los que el principal elemento –aunque de manera desigual- era el desarrollo económico. Para nuestro país la conveniencia era clara, las exportaciones de productos estratégicos de México hacia el país del norte beneficiaban al gobierno mexicano, dando a este la oportunidad para obtener a cambio de sus exportaciones, ayuda técnica y recursos para su industrialización y desarrollo.

Como se puede apreciar, esta etapa ha sido la más fructífera para los migrantes mexicanos que cruzan la frontera norte del país ya que además de ofrecerles un trabajo temporal no había restricciones adicionales a las estipuladas en el acuerdo bilateral. Esto dio pie a la firma de los convenios más extensos en la historia de la migración entre México y Estados Unidos: el Acuerdo de Braceros. Además marcó una de las etapas más significativas en la economía ya que se dio paso al proceso de industrialización, a través de la inserción de mexicanos al mundo capitalista al norte del país.

Para ese entonces el gobierno mexicano comprendió que la migración hacia Estados Unidos era una oportunidad para su propio desarrollo, ya que a través de la mayor acumulación del capital se daría como resultado el impulso a las fuerzas productivas del país y automáticamente formaría una estructura económica que propiciaría su desarrollo integral. “Se pensó que primero había que crear riqueza para repartirla después; así que la política económica se orientó hacia la industrialización acelerada”.⁸ Pero este proceso de industrialización no incluía en sus prioridades las demandas de la población rural, tampoco tomaba en cuenta la idea apremiante de crear una política económica capaz de responder a la generación de empleos bien remunerados que la nación demandaba. Es necesario mencionar el acelerado crecimiento demográfico, mismo que provocaba crisis económicas en el país.

La política económica denominada de desarrollo estabilizador, implantada por el gobierno de Ávila Camacho trajo consigo grandes desigualdades en algunos sectores del país principalmente en el campesino. “La población rural representaba una carga social para la economía mexicana, por lo que era más fácil enviarlos al país vecino que procurar la creación de una estructura que los abarcara y constituyera en beneficiarios del desarrollo, dándoles tierra y recursos para vivir en ella.”⁹ Por tal motivo, el sistema económico no pudo ofrecer a todos los campesinos otras posibilidades de subsistencia ya que los centros urbanos no generaban empleos en cantidad suficiente para ellos.

⁸ Patricia Morales, *op.cit.*, p.65.

⁹ Leslie Eunice Oviedo Castillo, *La migración internacional indocumentada como fenómeno social en la globalización: el caso de México-Estados Unidos: causas y efectos*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México, UNAM-FCPyS, 2004. p.65.

2.1. Hacia un entendimiento en la Relación Bilateral de la Migración entre México y Estados Unidos en el Siglo XXI

Cuando terminó la guerra, el gobierno de Estados Unidos planteó la posibilidad de continuar con el programa Bracero. La escasez de mano de obra era evidente lo que no se decía era que los estadounidenses rechazaban los trabajos por los bajísimos salarios que recibían y las condiciones laborales que prevalecían en este sector de la economía. En ese entonces Miguel Alemán era presidente de México (1946-1952) y se convirtió en promotor entusiasta de la penetración del capital extranjero en el país, con una política agraria que auspicio la presencia de intereses ajenos y contrarios al interés de las mayorías con la justificación de continuar con el desarrollo económico de la nación.

En el panorama mundial, Estados Unidos penetrarían en Asia y Europa y también con mayor fuerza en América Latina. El comunismo que sobrevino después de la guerra y que determinó la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, región que por su ubicación geográfica cobraría especial importancia para su seguridad nacional debido a que nuestro país tiene importancia estratégica singular por su frontera común de más de tres mil kilómetros. Esto convertía a nuestra nación en una puerta de vulnerabilidad para la entrada al comunismo. Esto hizo que, el gobierno estadounidense estableciera una política exterior hacia América Latina, la cual consistía en la contención del comunismo en esta región y en especial en nuestro país que pudieran desencadenar la presencia y evolución del comunismo en el país.

Los convenios de braceros que en su momento fueron un elemento estratégico para la seguridad interna de Estados Unidos, al término de la II Guerra Mundial dejaron de considerarse como un tema de la agenda de seguridad nacional y por tanto ya no eran importantes para el interés nacional estadounidense, sino sólo un instrumento al servicio de los intereses del sector empresarial agrícola. Así, los trabajadores mexicanos se convertían en mano de obra barata y desechable en cualquier momento.

A partir de este momento la base legal para la contratación de mexicanos era la Ley Pública 893, aprobada en julio de 1949. Ella señalaba que “todo mexicano sin documentos que intentara su ingreso después de esta fecha, sería repatriado inmediatamente. Bajo los términos de este arreglo se legalizó a 87,220 indocumentados.”¹⁰

¹⁰ Moisés González Navarro, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero 1821-1970*, México, Colmex, 1ª Edición Tomo III, 1994, p. 317.

Durante estos años, braceros e indocumentados trabajaron conjuntamente sin documentos en Estados Unidos, impidiendo la solución de asuntos tan importantes como la ubicación de los centros de reclutamiento, la determinación de los salarios y los problemas surgidos de la discriminación. La afluencia de trabajadores mexicanos indocumentados en Estados Unidos aumentó cada año a partir de la firma del primer acuerdo sobre braceros, especialmente en la posguerra.

La sobreabundancia de mano de obra barata en aquel país propició su explotación y las prácticas corruptas a ésta asociadas imposibilitaron a nuestro gobierno para proteger a sus ciudadanos. Esto provocó que el poder de negociación del gobierno mexicano se deteriorara. Ante esto, la opinión pública del país advertía que México había perdido el control sobre la salida de sus trabajadores.

A mediados de 1950, la Guerra de Corea estalló y con ella aumentó significativamente la demanda de mano de obra mexicana para que se ocupara de las labores agrícolas, tal y como sucedió en 1917 y 1942. Por tanto, el gobierno estadounidense se vio obligado a llegar a un arreglo con los representantes oficiales de nuestro país.

Años más tarde, en 1952 se crearía en México la Dirección de Asuntos de trabajadores Agrícolas Migratorios, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta dirección fue el centro de todas las decisiones administrativas de información y operaciones relacionadas con el papel de México en estos acuerdos internacionales.¹¹ Durante el periodo de la posguerra el poder de negociación del gobierno mexicano con Estados Unidos se deterioró. Además la opinión pública de México advertía que el gobierno mexicano había perdido el control sobre la salida de sus trabajadores y con esto también se repetían los puntos de conflicto entre los dos países, tales como: la localización de los centros de reclutamiento en México; la determinación de los salarios para los braceros y por último; las condiciones generales de trabajo.

Cuando terminó la Guerra de Corea (1953) la demanda de mano de obra mexicana en Estados Unidos decreció. En estas circunstancias la presencia de trabajadores sin documentos era considerada un problema y había que llevar a cabo acciones radicales para solucionarlo. Nuevamente se culpó al trabajador migrante mexicano del desempleo causado por la terminación de la guerra.

¹¹ *Ibid.*, p. 320.

La reacción de nuestro país ante esto fue pasiva. Por un lado, por que México requería mandar a los trabajadores al extranjero para así estabilizar la economía y por el otro, porque su capacidad de negociación con el gobierno estadounidense estaba desgastada debido a los incesantes conflictos por abusos a los trabajadores indocumentados. Desde el principio, los acuerdos bilaterales fueron una cadena de pérdidas de poder de México respecto a su capacidad de negociación con Estados Unidos.

Después de 1954, el acuerdo de braceros con Estados Unidos se renovó en varias ocasiones hasta que llegó a su fin en 1961. Sin embargo, el “problema demográfico” en nuestro país causaba alerta para la estabilidad económica. Por ello, el gobierno mexicano aceptó posteriores extensiones al acuerdo debido a que la entrada de las remesas de los indocumentados a nuestro país generaba en la economía mexicana grandes beneficios.

2.2. Políticas Migratorias

Una política migratoria por definición, es un derecho fundamental que tiene un Estado soberano para controlar y vigilar los intereses nacionales de su territorio. Para llevar a cabo dicha política se requiere que el Estado, en primera instancia, establezca los límites territoriales y fronteras terrestres o marítimas. Asimismo, deberá formular ciertas reglas que se aplicarán a los individuos extranjeros que desean ingresar al país de destino por múltiples y muy variados propósitos.

Una política migratoria puede ser abierta o cerrada. La primera se caracteriza por ser generosa, flexible o liberal y por lo general, permite la entrada de muchos de los extranjeros que lo solicitan por razones económicas, políticas o de reunificación familiar. El ingreso se limita únicamente a los candidatos “no admisibles” o “no deseados”, es decir, aquellos que tengan antecedentes criminales o de terrorismo, enfermedades contagiosas pero no por cuestiones relacionadas con la raza. Por el contrario, una política cerrada es inflexible, de corte conservador o restrictivo; tiene como objetivo principal escoger sólo a algunos de todos los que solicitan ingresar, quizá sobre la base de las ventajas para su economía o sociedad. Dicho proceso está vinculado con ciertas características que presenta el individuo, tales como raza o color de piel, nacionalidad, habilidades y capacidades, recursos económicos, etc.

David Jacobson, en *Rights across borders, Immigration and the Decline of Citizenship*,¹² señala que existen tres niveles, a través de los cuales los Estados receptores buscan detener la inmigración, generalmente la indocumentada o ilegal: 1) por medio de controles policíacos en las fronteras limítrofes o puertos de entrada; 2) mediante revisiones continuas de documentos de identidad, así como la aplicación de multas o sanciones a los empleadores que contratan extranjeros sin documentos en el interior del país receptor y por último, 3) mediante ayuda internacional, con el propósito de generar los incentivos económicos y de empleo suficientes en los países de origen de los migrantes para que permanezcan en él.

En virtud de que las políticas migratorias están esencialmente en manos de los Estados receptores de migrantes, es importante destacar que desde el punto de vista de Weber, tanto la soberanía como el Estado son elementos fundamentales para la obtención del poder. Por tanto señala: “el Estado se caracteriza por tener el monopolio legítimo del uso de la fuerza de un determinado territorio (...) Y si a esto le agregamos que la soberanía es un factor determinante para la toma de decisiones de un país ya que es definida como “el poder que ejerce el estado para decidir quien entra o sale del territorio nacional y bajo que condiciones, temporalidad, categoría”¹³.

La política migratoria se encuentra esencialmente en manos de los estados receptores de migrantes y son estos los que limitan o permiten el ingreso de extranjeros a su territorio. En consecuencia, una política migratoria es inherentemente discriminatoria ya que el Estado escoge ante varios candidatos a aquellos que pueden ingresar de forma legal a su país.

Ante esta perspectiva realista, en la que el Estado se convierte en un maximizador de su poder, seguridad y capacidades nacionales, la política migratoria forma parte de la seguridad nacional, por lo que las fronteras se abren o cierran según convenga a sus intereses y según sea su posición relativa al sistema internacional. Al respecto Mónica Vereá apunta: “a pesar de que el realismo político no se ha enfocado particularmente en cuestiones migratorias se parte de la base de que los conflictos reales y potenciales han influenciado la configuración de cualquier política relacionada con el tema, estableciendo reglas del juego para permitir o rechazar el ingreso de extranjeros”¹⁴

Entonces, la seguridad nacional vista desde este enfoque se convierte en el motor fundamental para la creación de políticas migratorias restrictivas hacia los trabajadores migrantes, a pesar de que

¹² Mónica Vereá Campos, *Migración temporal en América del Norte, propuestas y respuestas*, México, UNAM-CISAN, 2003, p. 23.

¹³ *Ibid.*, p. 25.

¹⁴ Mónica Vereá, *op cit.* p. 36.

estos ayuden o no al desarrollo del país. Para la visión realista, la migración es una amenaza más a la seguridad nacional que el estado debe enfrentar en el sistema internacional estructuralmente anárquico, donde los estados son actores unitarios.

Por tanto, los migrantes que no son esenciales para sus mercados laborales pueden en algún momento constituirse en enemigos potenciales. A esta idea se puede agregar las distintas concepciones de corte restriccionista o de puertas cerradas que algunos teóricos han distinguido. Estas son: Xenofobia y Nativismo. La primera se refiere a lo que se llama fobia al extranjero, a la otredad, a lo extraño, lo diferente. Ésta surge cuando un grupo de personas de origen extranjero, crecientemente visible, que habita en un lugar determinado es rechazado porque los nacionales desean distanciarse o diferenciarse de ellos.

Aún más la situación se agrava cuando los flujos migratorios no esperados arriban en cantidades mayores a las que normalmente se aceptan o necesitan. Por tanto, los sentimientos tienden a exaltarse, llegando inclusive a adoptar actitudes violentas como ha ocurrido en episodios conocidos de la historia de Estados Unidos.

Por su parte, el nativismo es una corriente de pensamiento que pretende conservar la nación predominantemente blanca. Perciben a los migrantes como un grupo potencialmente problemático, social y culturalmente diferente. Representa la oposición más radical a las minorías internas sobre la base de sus relaciones extranjeras. La oposición a los extranjeros se funda en un ferviente nacionalismo, es decir, se los ve como una amenaza a la nación.

Esta corriente nació en el siglo XIX en Europa y estaba enfocada a lo que se llama el darwinismo social, el cual se concibe como la supervivencia del más apto. A principios del siglo XX esta corriente fue utilizada en la biología, antropología y psicología para demostrar que las otras razas contaminarían y acabarían por terminar con la genuina y casi perfecta raza blanca.

Fue durante la segunda mitad del siglo XX cuando esta corriente puso énfasis a las fronteras, percibidas desde entonces como altas y rígidas murallas. Las fronteras tenían la función de dividir y detener la entrada no sólo de la fuerza de trabajo, sino de un inmenso flujo de vagos y semicriminales, es decir, personas “no deseables”.¹⁵

¹⁵ *Ibid.*, p. 70.

Esta corriente de pensamiento ha apoyado políticas migratorias tendientes a reforzar fronteras como la de México, para detener los flujos de migrantes no deseados y ha estado presente en la historia de la migración estadounidense cuando han estallado crisis económicas, políticas y sociales. En este sentido, el teórico John Higham¹⁶ ha demostrado, por ejemplo, que en la historia de Estados Unidos han surgido estas crisis exclusionistas en diferentes estratos de la sociedad y en diversas épocas de los siglos XIX y XX.

2.2.1. El Caso de Estados Unidos

Como es bien sabido desde sus orígenes, los estadounidenses propiciaron la inmigración, dado que se tenía un amplio y despoblado territorio, por ello buscó mano de obra extranjera proveniente de Europa, principalmente de Gran Bretaña y Alemania, para la construcción de caminos, puentes, canales, ferrocarriles, pueblos y hasta ciudades. A esta etapa se le conoce como *Puerta de Oro* en Estados Unidos ya que se caracterizó por promover la entrada de migrantes sin imponer ningún tipo de restricciones. En ese entonces, el gobierno estadounidense practicaba una política migratoria de puertas abiertas, debido a que las actitudes liberales hacia la inmigración predominaron sobre el nativismo latente.

Sin embargo, en 1875 el Congreso estadounidense aprobó la Ley de Inmigración (Immigration Act) la cual fue la primera manifestación de control en la frontera para establecer la admisión de migrantes a Estados Unidos. Esta ley marcó el inicio de una regulación federal directa sobre la inmigración. El primer límite que se estableció fue para los que procedían del Oriente. Para 1885, el Congreso promulgó la primera Ley sobre Contratación de Trabajo Extranjero (Alien Contract Labor Act).

Por primera vez en la historia, se establecía como ilegal el contrato o la importación de trabajadores extranjeros o cualquier forma de atraer migrantes hacia Estados Unidos, ya fuera para propósitos de trabajo o para llevar a cabo un servicio. Dicha ley fue diseñada para poner fin a la práctica de importar trabajo barato del extranjero. La causa principal para que se promulgara esta ley fueron las constantes quejas provenientes de las organizaciones laborales estadounidenses.

Posteriormente, en 1891 se creó el Departamento de Inmigración con el fin de impedir la entrada a través de la provincia canadiense de Québec, de personas indeseables a Estados Unidos. En 1903 el Congreso promulgó una nueva ley de inmigración, en la que se añadían categorías de excluibles para epilépticos, limosneros, anarquistas, prostitutas y alcahuetes.

¹⁶ John Higham, *Strangers in the land: Patterns of American Nativism 1860-1925*, Nueva York, Edit. Atheneum, p. 89.

Como puede observarse, a finales del siglo XIX y principios del XX se fue desarrollando una política migratoria restrictiva y a la vez exclusivista, resultado de un sentimiento creciente en contra de la inmigración de extranjeros a la Unión Americana debido a que comenzaron a llegar a territorio estadounidense un número importante de migrantes procedentes del sur y oriente de Europa. Cabe destacar que en este periodo la Suprema Corte restringió la autoridad que cada estado había tenido para establecer su propia política migratoria. Las principales razones fueron las múltiples y serias recesiones económicas, en donde se registraba escasez de empleos y estancamiento en los salarios, y la franca competencia entre viejos y nuevos migrantes.

Así, durante épocas de crisis económicas, las organizaciones nativistas propiciaron debates anti migratorios, culpando a los migrantes de sus males. Desde entonces se fueron estableciendo preferencias y límites –formales e informales- para el ingreso de ciertas razas y o etnias, tendencia que se ha constituido en una constante en la historia de la política migratoria de Estados Unidos.

Con el programa *Bracero* que perduró hasta 1964, México permitiría a sus ciudadanos trabajar temporalmente en Estados Unidos. Con este convenio se creó una política migratoria de corte liberal, la cual tenía como base los derechos de los migrantes y la extensión de programas de asistencia pública en general y para los recién llegados en particular. Desafortunadamente, como se señala en párrafos anteriores, los derechos y las condiciones propuestas al gobierno mexicano con la firma del programa bracero fueron ignorados y poco observados tanto por el gobierno estadounidense como por los empleadores y por ende, los trabajadores mexicanos padecieron pésimas condiciones laborales y humanas.

Durante la década de 1960 el flujo de indocumentados creció de manera desmesurada, esto provocó que entrada la década de 1970, el Congreso estadounidense añadiera ciertas reformas a la ley con el propósito configurar una política migratoria mundial que fuese uniforme. De esta manera en 1976, se aprobó un sistema de preferencias para el hemisferio occidental que fijaba un límite de veinte mil visas anuales para todas las naciones excluyendo a los parientes inmediatos de los ciudadanos estadounidenses. Esta cláusula afectó a México “pues hasta entonces enviaba mucho más migrantes que esta cuota- alrededor de un tercio de lo permitido- en el hemisferio occidental y ésta se destinaba a

trabajadores mexicanos-. Por esta razón, la migración legal de este país cayó drásticamente alcanzando tan sólo 45,000 en 1977, el nivel más bajo desde el final del programa bracero”.¹⁷

Desde principios de la década de 1970 en Estados Unidos y en México se ha venido intensificando un debate para plantear soluciones respecto a la migración de indocumentados mexicanos. Diversos sectores de Estados Unidos han incidido sobre la opinión pública de ese país para manifestar su inconformidad con la migración; anteponiendo argumentos de orden económico. Sin embargo, los grandes beneficios de la presencia de los indocumentados son principalmente para los empresarios agrícolas, quienes presionaron para que no se adopten leyes en Estados Unidos dirigidas a reducir la corriente migratoria. Solamente algunas asociaciones civiles y parte de la comunidad mexicano-norteamericana se han manifestado en defensa de los indocumentados.

Mientras que en Estados Unidos el debate ha girado principalmente en torno a una serie de iniciativas de ley, algunas presentadas por congresistas, otras por el Ejecutivo. En México, la discusión se ha centrado en buscar las medidas que deberían adoptarse para atender al problema de la migración hacia Estados Unidos. Como respuesta a esto, durante la década de los 70s diversas iniciativas de ley han pasado por el Congreso estadounidense pero sólo una ha sido aprobada, la Ley Simpson-Rodino.

Esta propuesta al principio no tuvo éxito sino hasta iniciada la década de 1980, en este momento el senador Alan K. Simpson (republicano) y el diputado Romano L. Mazzoli (demócrata) presentaron un proyecto de ley de inmigración. Esta iniciativa fue aprobada por el senado estadounidense, no sin antes enmendarla. Sin embargo, no fue ratificada y por tanto el proyecto Simpson-Mazzoli murió en la Cámara de representantes.

Posteriormente, en 1985 la propuesta hecha por el entonces senador Rodino, a principios de la década, fue aprobada y en esta ocasión la Cámara de Representantes aprobó la enmienda a la ley de Inmigración y Nacionalidad (*Immigration Reform and Control Act*) también conocida como la Ley Simpson-Rodino. La aprobación de esta enmienda representó, por un tiempo el punto culminante del debate norteamericano sobre la inmigración de indocumentados.

La sanción a empleadores fue la medida central de esta ley y la forma principal de reducir la corriente migratoria de indocumentados. Estas sanciones representan tres aspectos a considerar: “1) se imponen multas a los empleadores que contraten indocumentados, 2) se establece un procedimiento

¹⁷ Mónica Vereá Campos, *Migración temporal en América del Norte...* p. 86.

mediante el cual se exigen al aspirante a un empleo que acredite su autorización para trabajar y, en caso de no exigirlos, el empleador estaría sujeto a sanciones; y 3) es delito penal la contratación sistemática y recurrente de indocumentados”.¹⁸

Se pensaba que estas sanciones a los empleadores disminuiría el flujo de indocumentados hacia el norte ya que para poder conseguir un empleo, los indocumentados tenían que presentar una serie de requisitos que para muchos eran difíciles de cubrir debido a lo costoso de los trámites. Ante esta situación, los indocumentados serían los más afectados y por lo tanto lo pensarían dos veces antes de cruzar la frontera. Esto favorecía a una gran de estadounidenses que deseaban se terminara la ola de migración indocumentada en su país ya que lejos de percibir un beneficio veían las consecuencias que estos traían para la estabilidad política, económica y social de Estados Unidos.

No debemos olvidar la constante que se presenta entre la sociedad estadounidense respecto a los trabajos mal remunerados en el sector agrícola y su rechazo a estos. Si bien es cierto que el gobierno mexicano durante la década de 1970 y parte de los 80s se vio beneficiado con las remesas de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, no debemos dejar de lado que Estados Unidos ha sido el principal beneficiado ya que obtenía mano de obra barata y no tenía ninguna responsabilidad con los indocumentados.

Es por ello que la Ley Simpson-Rodino fue vista con buenos ojos para los congresistas estadounidenses ya que ésta, por un lado, complacía a la opinión pública inconforme con los migrantes, y por otro, regulaba de forma unilateral el flujo de éstos bajo las condiciones marcadas por el mismo país.

Cabe señalar que, la Ley Simpson-Rodino contemplaba la posibilidad de que se reclutaran trabajadores agrícolas adicionales a partir de 1990, en caso de que los secretarios de Trabajo y Agricultura determinasen que existía falta de mano de obra en el país. Esta ley también contemplaba la creación de varias comisiones para estudiar la ejecución de la misma y para “consultar con el gobierno mexicano” acerca de las cláusulas de esta ley. Desde esta perspectiva la Ley Simpson-Rodino era un posible canal de dialogo entre los gobiernos mexicano y estadounidense ya que en ella se planteó la posibilidad de legalizar a un número considerable de migrantes que demostraran haber laborado en un lapso de cuando menos 90 días durante los doce meses comprometidos entre mayo de 1995 y abril de 1996 y para ello debería involucrarse el gobierno mexicano.

¹⁸ *Ibid*, p. 97.

Por otro lado, la ley Simpson-Rodino sólo obedeció a demandas de corte político y no fue elaborada con base en la realidad económica estadounidense. A diferencia de lo que se decía alrededor de la sociedad estadounidense ya que el panorama económico de Estados Unidos se veía favorecido por la mano de obra barata que los indocumentados le ofrecían al país ya que la escasez de mano de obra que padecía el país se debía a cuestiones demográficas ya que la generación de los Baby Boomers¹⁹ disminuyó considerablemente el número de hijos a la mitad creando así una escasez de mano de obra en actividades productivas en el sector servicios dentro del país. Al contrario de lo que se pueda pensar, Estados Unidos lejos de enfrentarse a esta realidad y asumir las responsabilidades pertinentes, - proporcionar trato indiscriminado a los indocumentados y legalizar su situación- manejó el problema unilateralmente desde una perspectiva política, con argumentos nativistas y xenofóbicos.

Entonces, la ley Simpson-Rodino no ataca el problema de escasez laboral en la forma correcta, en virtud de que contempla tres mecanismos de contratación de mano de obra para el futuro, únicamente enfocándose al sector agrícola y dejando a un lado la demanda real del sector servicios.

A fines de la década de 1980 el tema de la competitividad económica había cobrado gran importancia en el debate, en el marco del fenómeno de la globalización. A la vez fue muy discutido el papel económico que los migrantes desempeñaban en una economía cada vez más tecnificada y competitiva. Simultáneamente, se publicaron ciertos estudios sobre la posible escasez de fuerza laboral, que aunada a las bajas tasas de natalidad de la población estadounidense, planteaba la conveniencia de admitir nuevos flujos migratorios. Esto con el fin de equilibrar el lento crecimiento de la población y la demanda creciente de mano de obra, sobre todo en algunos sectores de la economía. Pese a esto, el gobierno estadounidense emitió ciertas reformas a su política migratoria con el fin de que ingresaran migrantes con capacidades técnicas y profesionales.

2.2.2. La nueva era nativista

La década de 1990 se caracterizó por importantes cambios en términos de política migratoria, producto de la victoria del Partido Republicano en las elecciones de 1994, pues por primera vez en cuarenta años tomaron el control de ambas cámaras del Congreso. Al fortalecerse dicho partido se observó un nuevo balance en el pensamiento político conservador y liberal. Los conservadores supieron capitalizar su malestar causado por la crisis económica de principios de la década. Sus voceros

¹⁹ Se refiere a la generación nacida entre 1945 y 1964, luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando sus padres tomaron partido por la vida y el deseo de reconstrucción y felicidad dio lugar a una explosión de nacimientos.

abrazaron ideologías nativistas, llegando a presentar visiones paranoicas directamente relacionadas con un nacionalismo racial, basados nuevamente en la supremacía blanca.

Durante la década de 1990 el flujo de migrantes ilegales aumento de manera exorbitante, - alrededor de diez millones de personas- “se calcula que el flujo neto anual fluctúa entre 250, 000 y 300,000. Esto ha significado que la proporción de la población estadounidense nacida en el extranjero se incrementó cerca del 10 por ciento, cuando en 1970 constituía tan sólo la mitad, es decir, cerca de 4.8 por ciento”.²⁰ Desde entonces, los conservadores han promovido un debate altamente anti inmigratorio y han presentado a los migrantes como chivos expiatorios a quienes culpan de sus males. Dicho debate ha centrado su atención en los aspectos negativos de los indocumentados s y sus efectos en la economía.

Como resultado de ello surgieron propuestas, iniciativas y reformas de ley inspiradas en el nativismo y la xenofobia, mismas que han afectado los intereses y la seguridad de los migrantes, tales como la anticonstitucional, xenofóbica y nativista Propuesta 187 en California; la ley de Responsabilidad Migrante y Reforma a la Inmigración ilegal de 1996 (Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act of 1996, IIRIRA), así como la Ley de Bienestar Social (Personal Responsibility and Work Opportunity Act, PRWORA) y las operaciones fronterizas.

2.2.3. Propuesta 187.- Marcó un parteaguas en la percepción del migrante en California en particular y en el territorio estadounidense en general, en virtud de que generó un debate importante en la sociedad en contra de su presencia. Ante actitudes nativistas y xenofóbicas, se generaron propuestas novedosas por parte de la sociedad y el gobierno mexicano. La intención de esta propuesta también era reducir los gastos por los servicios utilizados por los indocumentados, así como reforzar las multas para los criminales que manufacturen, distribuyan o vendan documentos falsos de inmigración.

Entre otros objetivos, tenía el propósito de prohibir a los indocumentados el acceso a la educación pública y a los servicios médicos gratuitos, excepto en casos de emergencia. Uno de los planteamientos más importantes de la propuesta era que, al negar los servicios esenciales a los extranjeros ilegales, se desalentaría su deseo de ingresar a territorio estadounidense o incluso se alentaría su regreso al lugar de origen. Se creía que otro de los objetivos de esta propuesta era la de desvirtuar las razones por las que los indocumentados emigran a Estados Unidos, es decir, en lugar de que el factor de atracción sean salarios más altos y mejores empleos, se pretendía hacer creer a la

²⁰ Mónica Vereá Campos, *Migración temporal en América del Norte...* p. 92.

población estadounidense que emigran para obtener los servicios sociales disponibles a costa del Estado.

Si consideramos que en Estados Unidos la opinión de la sociedad estadounidense es determinante para que se ratifiquen o se abandonen propuestas de corte social o político, la propuesta 187 fue el claro ejemplo de la manipulación para que los estadounidenses la apoyaran. Lejos del discurso xenofóbico de que los migrantes afectan a la economía estadounidense, la intención de esta propuesta trató de desvirtuar las razones por las cuales los indocumentados emigran a Estados Unidos, es decir, en lugar de que el factor de atracción sea salarios más altos y mejores empleos, se pretendía hacer creer a los estadounidenses que emigran para obtener los servicios sociales disponibles a costa del Estado, situación que en realidad no es así. Lo cierto es que los indocumentados migran en busca de mejores oportunidades y no para conseguir servicios de salud.

2.2.4. Las leyes restrictivas de 1996.- El 30 de noviembre de 1996 el presidente Bill Clinton firma la IIRIRA (Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act). Su principal propósito era controlar la inmigración ilegal y reducir el acceso a los trabajadores ilegales a los programas de bienestar social. Sus cláusulas más importantes tienen por objeto reforzar los controles para vigilar la frontera; incrementar sanciones al tráfico de migrantes y castigar a los que falsifican documentos; inspeccionar, aprehender, detener y remover a extranjeros deportables e inadmisibles y establecer nuevas restricciones a empleadores.

El resultado fue de una mayor rigidez que la Immigration Reform and Control Act (IRCA) o Ley Simpson-Rodino y la Ley de Inmigración de 1990, en el sentido de que a partir de entonces se respondió más severamente a la migración de indocumentados. Un hecho sumamente significativo “es que la IIRIRA abolió el procedimiento de audiencias de deportación y de exclusión que había existido durante muchos años y con ello eliminó muchos de los derechos individuales de los indocumentados sujetos a deportación. Además estableció límites para la adquisición de su status legal en caso de ser indocumentados y la obtención de la ciudadanía para los migrantes ilegales”²¹

Es un hecho que las posiciones de los republicanos en el Congreso respecto a la política migratoria se endurecieron significativamente durante la década anterior. Convencidos de que el gobierno es la última instancia para proveer de asistencia a los migrantes, dado que su principal obligación debe ser para sus conciudadanos, han propuesto que el Estado mantenga un perfil muy bajo

²¹ *Idem.*

en la protección del bienestar de los migrantes. Consideran que estos deben apoyarse en su propia responsabilidad personal.

En términos generales, se puede afirmar que esta ley cambió drásticamente los aspectos legales y prácticos del control migratorio, sobre todo en términos de la inadmisibilidad para las personas que se encuentran en forma ilegal en Estados Unidos

2.2.5. Operaciones fronterizas.- Durante la década de 1990 las autoridades estadounidenses se propusieron evitar la entrada de flujo masivo de migrantes indocumentados, adoptando medidas destinadas a reforzar la seguridad en la frontera. La administración de Clinton apoyó la política de refteronterización. Mediante recursos adicionales se incrementó sustancialmente la vigilancia fronteriza con el fin de capturar y deportar más y con mayor eficiencia a los indocumentados. Asimismo, se implementaron medidas para el combate contra los contrabandistas de migrantes.

Los factores determinantes que han dado lugar al recrudecimiento en la posición misma de los conservadores y al surgimiento de importantes movimientos nativistas y antiinmigratorios durante los noventas ocasionaron cambios sustantivos en las ideologías y posiciones tanto de funcionarios públicos como de partidos políticos y diversos sectores de la sociedad. Dos son los factores que resaltan la posición xenofóbica: 1) el constante crecimiento del volumen tanto de la inmigración legal como la de indocumentados, 2) mayor presencia de migrantes, la cual ha sido presentada como una de las causas de las crisis económica y fiscal de algunos estados.

Desde esta perspectiva, la década de 1990 sentó un nuevo precedente de actitudes xenofóbicas y nativistas, lo que provocó la aprobación de legislaciones locales y federales altamente restrictivas. Asimismo, la política de refteronterización o de puertas cerradas con severos controles a la inmigración evidencia iniciativas unilaterales, contrarias al espíritu de integración y desfteronterización que inicia con la región de América del Norte durante esa década.

2.3. El caso de México

En el contexto político de México, la migración de trabajadores a los Estados Unidos nunca ha tenido la visibilidad, ni en intensidad ni la importancia que ha alcanzado en el debate nacional estadounidense. La migración durante el siglo XIX y parte del XX nunca llegó a ser un tema cuyo tratamiento representase una pieza clave del discurso electoral y político mexicano.

Desde el porfiriato la migración de trabajadores hacia Estados Unidos era vista como algo natural ya que las condiciones geográficas apuntaban a un desplazamiento hacia el norte. Por tanto, este fenómeno era visto de manera positiva siempre y cuando no representara la huida de peones de las grandes haciendas, o de obreros de las minas del norte de México, derivada de la opresión que caracterizaban las relaciones obrero-patronales de esa época.

Durante el periodo revolucionario en México, los problemas de supervivencia e institucionalización del régimen provocaron que el tema de la migración hacia Estados Unidos no fuera percibido como un problema crítico o prioritario en la acción gubernamental. A pesar de que existía una Ley de Población y Emigración desde 1908, esta legislación no reflejó ningún comentario respecto a la salida de trabajadores a la frontera norte del país.

No fue sino hasta 1930 cuando se presenta un cambio de actitud hacia el fenómeno migratorio en la legislación mexicana. En este periodo se comenzó a investigar las posibles causas de la migración a Estados Unidos. La legislación mexicana argumentaba que este fenómeno debía ser evitado mediante la investigación de sus causas inmediatas. Para lograrlo, se creó el Consejo Consultivo de Migración. El objetivo principal de este órgano de gobierno era evitar el despoblamiento por la vía de la migración. A raíz de la aparición de diversas investigaciones, el gobierno mexicano comenzó a tomar conciencia de la dimensión del fenómeno resurgiendo así la noción de *válvula de escape* –planteada de manera informal en el gobierno de Porfirio Díaz- la cual era asociada a la migración de mexicanos a Estados Unidos.

Este término comenzó a circular en las esferas del gobierno mexicano, quienes consideraban este fenómeno como una solución más que como un problema. No fue sino hasta el periodo de Lázaro Cárdenas cuando el tema dio un giro importante al planteado a principio de la década. El cambio de percepción de la migración con el gobierno de Cárdenas tuvo lugar debido a la crisis por la que atravesaba la economía estadounidense. Esto causó por primera vez la atención de las esferas de poder

en México hacia el fenómeno principalmente por las injusticias y malos tratos de las que eran objeto los migrantes mexicanos.

A raíz de diversas declaraciones publicadas en los medios impresos de la época, la sociedad mexicana comenzó a involucrarse en la problemática y clamaba soluciones a las injusticias y abusos que sufrían los mexicanos en Estados Unidos. El gobierno de Cárdenas respondió a ese clamor con la creación de un programa de repatriación, que dio lugar a una nueva política migratoria en el país. La creación de la Ley General de Población de 1936 planteaba explícitamente la repatriación de los mexicanos para ser incorporados a las tareas de desarrollo agrícola en el país. Sin embargo, este programa no tuvo el éxito esperado. El proceso terminó con la expropiación petrolera en 1938, dejando al problema migratorio fuera del interés nacional mexicano.

Al estallar la II Guerra Mundial, México vislumbró una oportunidad sin precedentes para desarrollarse económicamente ya que Estados Unidos le propuso crear un convenio de trabajo para los mexicanos en la frontera –el convenio bracero- que, en teoría, beneficiaría a las dos naciones. México acogió con gusto el convenio, pero se limitó a cumplir las disposiciones del gobierno estadounidense. Es decir, el gobierno de México no creó en ese entonces una política migratoria interna que le permitiera defender el derecho de sus trabajadores en el extranjero.

La presencia de los representantes mexicanos en Estados Unidos era nula y cuando se les cuestionaba sobre los abusos o malos tratos hacia sus connacionales, éstos negaban tajantemente que existieran ese tipo de tratos a los trabajadores indocumentados. Cabe señalar que, tales declaraciones por parte de los cónsules mexicanos respondían a las órdenes hechas por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, quien consideraba que el gobierno mexicano no deseaba entrar en discusiones sobre los indocumentados ya que si se hacían públicos los malos tratos o las injusticias podrían perjudicar las relaciones entre ambos países, y más aún, podían ser causa de suspensión del programa *Bracero*.

La política del gobierno mexicano respecto al problema migratorio puede ser entendida desde dos ángulos contrastantes: Por una parte, se mantenía a la opinión pública en la más completa ignorancia respecto al contenido de las negociaciones y reclamaciones que el gobierno de México hacía a Estados Unidos por el programa bracero. Por otra parte, durante las negociaciones de dicho programa el gobierno mexicano mantuvo una postura enérgica frente a evidencias de malos tratos y discriminación.

Sin embargo, la política exterior no empataba con la política interna del gobierno mexicano, pues mientras que se buscaba normar la estancia de los trabajadores mexicanos en territorio estadounidense, no había una estrategia paralela para desalentar la migración al país del norte.

La idea de la válvula de escape a las presiones económicas nacionales estaba incluida en la concepción de la política de desarrollo del gobierno en turno. Por lo tanto, había una ambivalencia explícita en la forma de tratar el tema de la migración y sus causas estructurales.

Respecto al trato que se le daba al migrante mexicano, el gobierno parecía no tener una postura clara, ya que al mismo tiempo que clamaba por un trato justo para los mexicanos en territorio estadounidense, también era el verdugo de los nacionales que desafiando el peligro y las leyes extranjeras iban tras el sueño americano. El gobierno mexicano apoyó abiertamente al gobierno estadounidense en la realización de la operación *espaldas mojadas*. La justificación del gobierno mexicano para apoyar en esta operación era que el convenio de braceros debería ser respetado por los mexicanos bajo los términos acordados y si existían indocumentados, estos deberían regresar al país ya que no estaban inscritos en el programa conforme la ley.

Durante las décadas de 1950 y 1960 la estabilidad económica en México con la expansión del sector industrial en el país y a una creciente tasa de inversión extranjera en territorio mexicano derivó en el mejoramiento de los niveles de crecimiento de la economía mexicana. No obstante, en aquellos años se hacía evidente el crecimiento de una brecha económica que separaba rápidamente a ricos y pobres. Es decir, la estructura social en el país se dividió de modo que la concentración de la riqueza era sólo para unos cuantos.

En este escenario, resulta más que evidente que más allá de crearse las condiciones para retener al trabajador mexicano en el país, se alentaba a través de un modelo económico excluyente la migración hacia Estados Unidos. Entonces la idea de que la migración fungía como una *válvula de escape* a la presión social continuaba en el discurso del gobierno mexicano, ya que se pensaba que el fenómeno migratorio de trabajadores mexicanos al extranjero era un factor de estabilidad social y política para el país.

Un cambio significativo en la política migratoria del país se gestó con la llegada del presidente Luis Echeverría, quien dio un giro hacia el respeto de los derechos humanos del trabajador mexicano. Echeverría propuso al presidente Ford, un nuevo convenio de braceros pero que este fuera supervisado

por ambos países. El convenio no llegó a realizarse, no obstante, en aquel momento se hizo conciencia sobre la aportación que hacía la migración mexicana a la economía de muchos estados del sur de Estados Unidos y la necesidad de que se respetarán los derechos mínimos de los trabajadores que se integraban a la dinámica laboral de aquel país.

En 1973, durante el gobierno de José López Portillo, se integró la Comisión Intersecretarial para el Estudio de los problemas derivados de la migración de indocumentados, que tenía la misión de crear estrategias que frenaran el flujo migratorio hacia Estados Unidos. Entre las propuestas planteadas sobresalen: “Establecer medidas de cooperación bilateral para controlar el problema del uso ilegal de documentos en la frontera; analizar la posibilidad que existiera una contratación directa de trabajadores mexicanos por parte de los empleadores estadounidenses y colocar al personal consular mexicano en los centros de detención en Estados Unidos”.²²

Con estas medidas el gobierno se propuso avanzar hacia un nuevo acuerdo migratorio. Sin embargo, hacia fines de 1974 decidió poner fin a cualquier convenio sobre trabajadores migrantes hacia Estados Unidos, ya que se consideró que los acuerdos anteriores en lugar de frenar la migración indocumentada fueron el detonante para el crecimiento de los flujos de trabajadores mexicanos. El nuevo énfasis que adquiere el problema de la migración durante el gobierno de López Portillo se sustentaba de acuerdo con Manuel García “mediante el esfuerzo de elevar la calidad de vida y de trabajo de los campesinos mexicanos”.²³

Hacia el final de la década de los años setenta, el gobierno mexicano promovió diferentes foros de discusión y centros de investigación para estudiar el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos. Tal es el caso del Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo (Ceniet). Además, en 1979 se reestableció una dirección de protección consular, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el fin de ampliar los esfuerzos de gestión, asesoría y representación que realizan los cónsules mexicanos en el exterior y coordinarlos mejor.

La política de Miguel de la Madrid en torno a los trabajadores migratorios no tuvo variaciones significativas respecto a la de sus dos antecesores. A lo largo del sexenio presidencial el jefe del Ejecutivo se negó a expresar una opinión sobre la legislación de Estados Unidos en la materia y en su

²² Manuel García y Griego, Mónica Vereá Campos, *Migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos*, México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 1988, p. 110.

²³ *Ídem.*

lugar sólo ratificó el compromiso del gobierno de cumplir con su obligación de protección consular a sus connacionales. Además, durante 1984 en un discurso pronunciado ante el Congreso de Estados Unidos, el presidente se limitó a señalar que los trabajadores temporales mexicanos contribuían significativamente al desarrollo de los estados fronterizos y, por tanto, a la prosperidad de la economía estadounidense en su conjunto.

Este hecho resulta sumamente interesante, si consideramos que a la falta de una posición crítica sobre la política migratoria estadounidense, entre 1982 y 1988 el gobierno buscó el reconocimiento de que el tema debe ser tratado por Estados Unidos y México de manera bilateral, superando la visión unilateral predominante hasta ese momento.

Así, el presidente De la Madrid expresó su inquietud para crear un diálogo entre ambos países para resolver el problema migratorio a través de planteamientos bilaterales. Entonces, hubo un reconocimiento de ambos gobiernos de que la migración contribuía a las economías de ambas naciones, y el Consejo de Asesores de la Casa Blanca resaltó la contribución del trabajo de los migrantes a la economía de Estados Unidos y que cualquier medida de restricción a la utilización de esta fuerza laboral sería perjudicial para el país. Empero, esta opinión fue motivo de fuertes críticas y recelos por parte de la opinión pública de ese país.

Pese a lo que el gobierno mexicano expresó en diversos foros y reuniones bilaterales, los legisladores estadounidenses rechazaron la propuesta hecha por el presidente de México sobre la cooperación bilateral para buscar solución al fenómeno migratorio, ésta la consideraban que la migración de trabajadores indocumentados, a pesar de lo expresado por el consejo de gobierno y por el presidente estadounidense obstaculizaba el desarrollo económico y perjudicaba a la sociedad estadounidense. Por tanto, las medidas migratorias deberían ser unilaterales.

Como se ha señalado a lo largo de este apartado, el gobierno mexicano históricamente ha mantenido una postura ambigua sobre el fenómeno de la migración mexicana hacia Estados Unidos. Es evidente que no ha establecido una política migratoria fuerte cuyas bases legales redunden en la solución a los problemas que aquejan al trabajador mexicano que decide ir más allá de las fronteras mexicanas en la búsqueda de un mejoramiento de su nivel de vida. En su lugar ha optado por mantener libre de presiones la relación con Estados Unidos, y tratar este tema fundamental de política exterior e interior a través de paliativos de tipo consular que en poco o nada han contribuido a su solución.

Los motivos de esta estrategia, de acuerdo con Manuel García Griego, no han sido casuísticos, sino que tuvieron una base racional: “se hizo un cálculo de los costos y beneficios que pudieran resultar para México el abanico de alternativas que tenían probabilidad de ser adoptadas por Estados Unidos y los resultados de ese balance no parecían favorecer a los intereses mexicanos.”²⁴

La aprobación de la Ley Simpson-Rodino (IRCA) es el mejor ejemplo para ilustrar lo expresado por García Griego. México al adoptar la política *de no tener política* pudo rehusarse a sugerir alguna línea política estadounidense y no fue utilizado por quienes promovieron los proyectos de esta iniciativa para neutralizar la oposición interna de latinos y grupos que defienden a los migrantes en ese país. De este modo, la estrategia de no tener una política migratoria definida tuvo puntos a favor de México, aunque de manera parcial.

Sin embargo, la decisión por parte de México de adoptar la política de *no tener política* significó para nuestro país la renuncia de influir en las discusiones de los indocumentados mexicanos y sobre la concepción política del fenómeno entre ambos países. Lo anterior contribuyó a que la opinión pública mexicana optara por creer los mitos que surgen alrededor de este fenómeno, los cuales provienen de Estados Unidos y que han entorpecido la tarea de buscar un consenso que apoye una política migratoria realista a las circunstancias actuales del país.

Durante muchas décadas, en México se ha debatido sobre la idea de crear una política migratoria que responda a los intereses nacionales y de los trabajadores migrantes mexicanos. Sin embargo esta tarea se torna complicada cada vez que el acercamiento entre ambos países se hace evidente. Esto se debe a la asimetría de poder que hay entre ambas naciones y en particular, al papel que desempeña México en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, la cual siempre ha estado marcada para lograr el beneficio del país del norte sobre los intereses de nuestro país. Un ejemplo evidente es el TLCAN, el cual lejos de ser benéfico para nuestro país, desde su aprobación nos ha llevado cada vez más a depender de Estados Unidos.

2.4. Acuerdos Migratorios

Los convenios de Braceros

El Programa conocido como Bracero entró en vigor el 4 de agosto de 1942, en él se incorporaban las demandas mexicanas que procuraban la defensa de sus ciudadanos: garantía de un

²⁴ Manuel García y Griego, *México y Estados Unidos...* p. 146.

trato no discriminatorio, condiciones dignas de trabajo y salarios equitativos a los recibidos por los norteamericanos. Este programa fue el primero de varios acuerdos firmados entre ambos países. Tuvo varias enmiendas y extensiones y duró 22 años, dividido en tres periodos: el primero abarca de agosto de 1942 a diciembre de 1947, el segundo de 1948 a 1951 y el último, del mes de julio al mes de diciembre de 1964.

La letra del convenio celebrado entre México y Estados Unidos hablaba de garantías sobre la calidad de la transportación, de las casas habitación, de los salarios mínimos, de la atención médica y de la duración del trabajo. Sin embargo, estas garantías fueron rara vez cumplidas por los granjeros estadounidenses. Varios factores contribuyeron a la constante violación de las estipulaciones del convenio por parte de los empresarios agrícolas. Jorge A Bustamante destaca los siguientes: “Podían contratar braceros sin tener en cuenta los centros de reclutamiento manejados por México para controlar el cumplimiento de las estipulaciones del convenio.

Esto hizo imposible que el gobierno mexicano pudiera supervisar que se cumplieran las garantías del convenio de protección al bracero. La policía fronteriza colaboraba abiertamente para admitir trabajadores como braceros sin importar que no estuvieran autorizados por el gobierno mexicano. Se practicaba abiertamente el *drying out*, el cual consistía en llevar grandes números de trabajadores ilegales a la frontera después de su aprehensión por la Patrulla Fronteriza y hacerles tocar suelo mexicano con objeto de hacer “legal” su reingreso como bracero a los Estados Unidos.”²⁵

2.4.1. La Segunda Guerra Mundial (1948-1951)

Cuando terminó la guerra, el gobierno de Estados Unidos planteó la posibilidad de continuar con el programa de braceros ya que la escasez de mano de obra era evidente. Lo que se decía era que los estadounidenses rechazaban los trabajos agrícolas a causa de los salarios bajísimos y de las malas condiciones laborales que prevalecían en este sector de la economía. Por su parte, el gobierno de Miguel Alemán aceptó gustoso la renovación de este acuerdo ya que promovía la penetración de capital extranjero en el país con el pretexto de que México necesitaba desarrollarse internamente y la renovación del acuerdo *Bracero* beneficiaba su política económica ya que los ingresos de los migrantes a Estados Unidos eran superados a lo que aportaban en el interior del país.

²⁵ Jorge A. Bustamante, *Cruzar la Línea*, México, FCE p. 142.

La guerra de Corea, iniciada a mediados de 1950, significó un aumento en la demanda mano de obra mexicana en el sector agrícola de Estados Unidos, tal y como había ocurrido en 1917 y 1942. De esta manera, el gobierno estadounidense se vio obligado a llegar a un acuerdo con el gobierno mexicano para reactivar el programa bajo las condiciones del primer periodo del convenio. Entre las cláusulas firmadas en este acuerdo destacaron: el acuerdo sería administrado por el gobierno estadounidense; el gobierno mexicano accedió a extender el programa hasta 1951; ambos gobiernos harían lo posible para prevenir la afluencia de indocumentados a Estados Unidos y ningún empresario que contratara indocumentados tendría derecho a utilizar braceros, y por último; sólo se autorizaría la contratación de trabajadores en actividades que el gobierno mexicano no requiriera.

La renovación del acuerdo hizo que muchos legisladores estadounidenses lanzaran iniciativas para resolver el problema de los trabajadores indocumentados que entraban a su país aún cuando estaba activado el programa Bracero. Sin embargo, debido a la presión de los sindicatos y empresarios estadounidenses no llegaron a concretarse iniciativas claras para la protección de los trabajadores. “En su lugar se aprobó la Ley Pública 78 la cual, lejos de solucionar el problema de los indocumentados sólo favorecía los intereses de los sindicatos y de los propios empresarios ya que contenía enmiendas ambiguas referentes al fenómeno migratorio.

Esta ley se refería a la asistencia oficial en el mercado de los productos agrícolas, la prevención del desperdicio de la tierra, los pagos paritarios y la protección a ciertos productos agrícolas como maíz y cacahuate”.²⁶ Además de que los trabajadores quedaban incluidos como insumos en la producción de alimentos.

Al respecto Jorge A Bustamante resalta el lugar que ocupaban los trabajadores indocumentados en la Ley Pública 78. El migrante indocumentado estaba clasificado en la categoría de: *migrante-mercancía*. Este término desde su punto de vista, tiene un significado sociológico y se relaciona a un elemento ideológico o social conocido como racismo. En este sentido comenta: “En la medida en que este fenómeno (racismo) penetra todas las esferas de la sociedad como elemento cultural, las relaciones sociales, particularmente las interraciales o interétnicas, son conducidas sobre la base de lo que Weber llama “*significados culturalmente dados*” correspondientes a los intereses de las clases dominantes.”²⁷

²⁶ Patricia Morales, *Indocumentados Mexicanos*, p. 182.

²⁷ Jorge A Bustamante, *op. cit.*, p. 129.

La migración-mercancía se caracteriza por los siguientes aspectos: “entra a las relaciones de producción de la sociedad capitalista con salarios por debajo del costo de la vida de los nativos, esto incrementa el potencial de expansión del capital al proveer a los dueños del capital de fuentes adicionales de ganancias. Los migrantes-mercancía son colocados por la sociedad capitalista en una posición social de inferioridad y sancionados por prejuicios raciales, étnicos y discriminación. En estas condiciones la migración-mercancía es convertida en un factor de reforzamiento de la ideología impuesta por los grupos dominantes, con base en la cual se justifican las practicas discriminatorias y se mantienen los privilegios sociales”.²⁸

Esta categoría de migrantes son puestos en conflicto con grupos de trabajadores nativos, contra quienes tienen que competir por los trabajos de salarios más bajos. En estas condiciones este tipo de migración opera como un mecanismo de división entre trabajadores y consecuentemente como un obstáculo para la solidaridad entre ellos.

Si bien este es un punto de vista sociológico no hay que perder de vista el asunto principal que menciona Bustamante sobre la discriminación racial y la forma de solucionar el problema de inmigración. Desde esta perspectiva es claro que para Estados Unidos el problema migratorio no era prioritario, debido a la condición inferior que tienen los trabajadores mexicanos en ese país ya que son vistos como mercancía de uso ocasional y para el bienestar de la sociedad.

Por último, en caso de crisis en la sociedad receptora, los migrantes-mercancía son culpados de provocarla parcial o totalmente. Esto se debe a su baja condición económica al llegar al lugar de trabajo, esto hace que carezca de legitimidad y poder de negociación, motivo por el cual resulta blanco fácil de cualquier acusación o injusticia.

La aprobación de la Ley Pública 178 tuvo grandes problemas de fondo. Uno de los principales fue el referente al incremento de indocumentados que entraban a Estados Unidos. Harry Truman sabía que esto ocurriría pero lo llevó a las últimas consecuencias esperando a cambio de la aprobación de esta Ley la aportación de fondos por parte de los legisladores para apoyar su periodo presidencial. A la par de esto se promulgaron cuatro medidas específicas que se referían a la entrada de indocumentados al país.

²⁸ *Ibid.*, p. 130.

Estas medidas estaban enfocadas a: 1) divulgar la legislación necesaria para castigar el delito de tráfico y ocultación de extranjeros internados ilegalmente en el país. 2) crear una legislación que otorgara autoridad suficiente al Servicio de Inmigración y Naturalización para inspeccionar los centros de trabajo, sin orden judicial alguna cuando se tuviera razón suficiente para creer que empleaban a trabajadores sin documentos. 3) Aprobar el aumento de recursos para el SIN, a efecto de que pudieran estar en condiciones de llevar a cabo su trabajo con eficacia y 4) Ampliar el presupuesto de la Secretaría del Trabajo, con el fin de que pudieran tomar las medidas necesarias para lograr una mayor utilización de la mano de obra doméstica mediante la expansión de estudios sobre el mercado de trabajo agrícola.

Con la entrada en vigor de esta ley se dio inicio a un acuerdo binacional de migración entre ambos países, continuación del programa bracero, -sólo que esta vez su marco de actuación sería la Ley Pública. 178- a partir del 11 de agosto de 1951 y terminaría hasta el 11 de febrero de 1952 y toda extensión o renegociación estaría bajo la aprobación del Congreso estadounidense.

A pocos días del término del acuerdo binacional de 1951, en el Congreso estadounidense comenzaba el debate sobre la iniciativa de ley S1851, la cual se agregó como enmienda al Acta de Inmigración de 1917 y convertía en delito la importación y contratación de extranjeros ilegales. Esta enmienda seguía los patrones de la Ley Publica 78 sólo que endurecía el castigo al tráfico de indocumentados. La nueva enmienda tardó más tiempo para ser aprobada por Estados Unidos y el gobierno mexicano (pese a lo pactado en el acuerdo de 1951 acerca del tiempo de ejecución para las leyes) concedió una extensión de 90 días para que se diera el fallo. Esta determinación se dio debido a que la economía mexicana en el periodo de Adolfo Ruiz Cortines enfrentaba problemas económicos muy fuertes.

La idea de que los trabajadores indocumentados cruzaran la frontera norte del país con el fin de aportar ingresos y contribuir a la estabilidad económica de México era sólo un discurso de nuestro gobierno para no ser responsable de la situación de los migrantes. Lo cierto era que en la práctica, el programa Bracero no contribuyó a la entrada de ingresos necesarios para estabilizar la economía mexicana sino al contrario, debilitó los sectores agrícolas y urbanos en las área centro y sur del país, regiones que en ese tiempo estaban despobladas por la gran demanda de trabajadores indocumentados hacia Estados Unidos, los cuales eran contratados a pesar de que en el convenio estaba estipulado lo contrario

Por tanto, la firma de los acuerdos bilaterales y en especial el de braceros entre México y Estados Unidos han sido violados flagrantemente haciendo evidente la asimetría económica y política de ambos países de manera evidente. Por tanto las leyes e iniciativas que durante esta época se propusieron en el Congreso estadounidense, hicieron evidente el rechazo a la entrada de trabajadores indocumentados a Estados Unidos. Éstos habían dejado de ser parte de la estrategia de su seguridad nacional, en cambio sí estaban contemplados en los intereses personales de los empresarios estadounidenses, quienes estaban querían conseguir mano de obra barata sin que esto les causara pérdidas económicas para ninguno de ellos.

El último periodo del convenio Bracero 1954-1964 no tuvo cambios sustanciales en cuanto a forma y estructura, estos siguieron estando a cargo del gobierno estadounidense y del Congreso de ese país. Sin embargo, las condiciones sanitarias de los lugares de residencia de los trabajadores mexicanos eran cada vez más insalubres, los sueldos, a pesar de estar regulados por la Secretaría del Trabajo, no cumplían con lo acordado. Además, los tiempos de guerra habían terminado y los trabajadores mexicanos ya no eran indispensables en la economía estadounidense. Por lo anterior, el gobierno de Kennedy decidió terminar con el convenio de braceros a pesar de las peticiones de algunos sectores de empresarios agrícolas.

Durante 22 años de acuerdo de Braceros los gobiernos de México demostraron una falta de capacidad para defender los derechos de sus trabajadores mexicanos en el país del norte justificándola con “la entrada de divisas”, elemento indispensable para la reactivación económica del país. Lo cierto era que la presencia de trabajadores mexicanos en el extranjero constituía una válvula de escape a las presiones generadas por el desempleo y la concentración de la riqueza. Por tanto, el discurso del gobierno mexicano ante esta situación era que la migración era un fenómeno inevitable y que era mejor programarlo a que se diera de manera clandestina.

De este modo, los acuerdos de braceros únicamente formalizaron una parte del movimiento migratorio, consecuencia inevitable del proceso económico capitalista compartido por ambos países pero en distintos momentos del desarrollo nacional. En todo este tiempo Estados Unidos nunca llevó a cabo esfuerzos serios por eliminar la inmigración indocumentada sino por el contrario, viendo el beneficio económico que ésta representaba, la estimuló de manera indirecta. Como consecuencia, los trabajadores mexicanos eran contratados como una mercancía –insumo agrícola- y atraídos o deportados según las necesidades económicas del momento.

Lo cierto es que la relación de México con Estados Unidos se estrechó durante la Segunda Guerra Mundial gracias a los nuevos supuestos económicos que determinó la situación internacional. Y fue entonces cuando esta coyuntura histórica del fenómeno migratorio se convirtió, sin lugar a dudas en el elemento del vínculo estructural cada vez más íntimo, que mantiene nuestro país con Estados Unidos. Y es que en México, hasta nuestros días impera el principio del desarrollo económico, a través de la ayuda financiera y técnica estadounidense, que defiende los derechos de los trabajadores mexicanos en territorio ajeno.

Es menester destacar que Estados Unidos ha mantenido a lo largo de su historia un perfil alto en la atracción de mano de obra extranjera de diversos países y más aún, en las últimas décadas de México. Basta señalar que esta demanda obedece a sus propios intereses y por tanto es ejercida bajo sus propios términos. Por lo que el manejo que le da a este fenómeno lo realiza de forma unilateral. La falta de una política migratoria por parte de nuestro país hace que los acuerdos en esta materia estén estructurados de manera desigual lo cual crea ventajas para Estados Unidos al momento de crear políticas migratorias que sólo benefician a sus intereses.

En la década de 1960, poco después de la finalización del programa Bracero, la migración mexicana a Estados Unidos podía caracterizarse como un flujo predominantemente particular, compuesto por adultos y jóvenes de origen rural que se internaban en ese país a laborar temporalmente en la agricultura para más tarde –de seis a ocho meses- regresar a sus lugares de origen. “Muchos de ellos procedían de un conjunto relativamente reducido de comunidades rurales localizadas en siete u ocho entidades federativas del país, en las cuales, desde principios de siglo se originaba la gran mayoría de la migración hacia Estados Unidos”.²⁹

A nivel interno, en esta época la estructura social y económica dio un giro trascendental ya que los trabajadores del campo mexicano decidieron abandonar este sector e ir en busca de mejores condiciones, lo que provocó una ola de migración interna del campo a la ciudad, provocando con esto el abandono del campo mexicano, principal motor de la economía mexicana hasta esa época.

Como se ha visto, durante la década de 1980 la atención al fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos continuaba siendo materia de política interna en ambos países. Es por eso que en aquellos años no surgen iniciativas comunes que llevaran el tema hacia el ámbito bilateral. Mientras

²⁹ Olga Pellicer; Rafael, Fernández de Castro, (coords.) *México y Estados Unidos, las rutas de la Cooperación*, México, SRE, ITAM e Instituto Matías Romero, 1998, p. 162.

que el gobierno estadounidense decidió enfrentar el asunto migratorio a través de la creación de medidas unilaterales para resolver este conflicto que, según los estadounidenses era cada vez más intolerable, en México no existía una estrategia que permitiera superar las causas estructurales que inducían el crecimiento de los flujos migratorios.

Con la elección de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de México se refuerza más la idea de trabajar conjuntamente para resolver el problema migratorio, a través de consultas bilaterales entre ambos países. Aún antes de tomar posesión en la presidencia, Salinas de Gortari se reunió con el presidente estadounidense George Bush (padre) en la ciudad de Houston, Texas, en noviembre de 1988, y fue en ese encuentro donde se manifestó un nuevo grado de acercamiento entre ambos gobiernos, “lo que llegó a denominarse: *el espíritu de Houston*. A partir de ese momento surgieron paralelamente dos fenómenos: un nuevo estilo de política exterior mexicana más activa y una serie de consultas bilaterales cada vez más intensas”.³⁰

Otro paso importante que dio la nueva política exterior mexicana fueron las negociaciones, en 1990, para la firma del Tratado de Libre Comercio. Poco después de su aprobación y entrada en vigor del TLCAN se creó la oportunidad, aunque de manera parcial de participar más abiertamente en los foros internacionales. Asimismo, cambió el tono de la política exterior mexicana volviéndose ésta más abierta hacia la promoción de la defensa de los intereses económicos mexicanos en el extranjero.

Esto es justificable si tomamos en cuenta que Salinas de Gortari intensificó el modelo de desarrollo económico conocido como Neoliberalismo, el cual tiene como principal garante la promoción de las relaciones económicas en el extranjero a través de la adopción de reglas promovidas por GATT y el FMI. La puesta en marcha de este modelo económico en nuestro país nos brindó la oportunidad de tener mayor apertura con el país vecino, además de que nos dio presencia a nivel internacional como un país con gran expansión. Empero, el inicio del Neoliberalismo en México trajo mayores expectativas a la sociedad mexicana y con ellas también el desencanto que al poco tiempo se vio reflejado en la falta de competitividad entre las empresas mexicanas y las de los demás socios. El resultado de esto es visible en los altos flujos de migrantes hacia el país del norte, provocando con esto una crisis en diversos sectores de la economía.

³⁰ Rafael Fernández de Castro, Mónica Vereá Campos; Weintraub, Sydney (coords), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, FCE, ITAM-UNAM, 1998, p.120.

El último paso que dio México hacia la nueva política exterior activa corresponde a una nueva definición de la *no intervención* en los asuntos internos de otro país, (*entiéndase Estados Unidos*), así como del concepto de nacionalidad mexicana. La primera cambió cuando el gobierno mexicano se permitió hacer cabildeo en Estados Unidos y esta nueva idea respecto a la no intervención se vio reforzada por la respuesta que dio México a la propuesta 187 de California, la cual señalaba entre otras cosas reducir los gastos por los servicios utilizados por los indocumentados, así como reflejar las multas para los criminales que manufacturen, distribuyan o vendan documentos falsos de migración.

El objetivo principal de esta propuesta era prohibir todo tipo de servicios en beneficio de los indocumentados, tales como: acceso a la educación, a los servicios de salud y seguridad social, y así desalentar a los migrantes a ingresar a Estados Unidos.

El cambio respecto al concepto de nacionalidad mexicana se vislumbró en 1995 cuando el Congreso mexicano comenzó a analizar la propuesta de reformar la Constitución para permitir la doble nacionalidad. Esta iniciativa fue aprobada en el Congreso mexicano el 10 de diciembre de 1996. La Ley de Doble Nacionalidad otorga a los mexicanos residentes en el extranjero, que hayan adquirido la nacionalidad de otro país, el derecho de conservar la nacionalidad mexicana. Esta ley fue adoptada en México tres meses antes de la aprobada Propuesta 187 en California.

Al respecto, Andrés Rozental, en ese entonces subsecretario de Relaciones Exteriores de México, expresó la opinión de su gobierno en abierta y clara oposición a esta propuesta: “reconocemos la naturaleza doméstica del SOS (*Save Our State*). Nosotros nos adherimos escrupulosamente al principio de no intervención en los asuntos internos de otros países. Pero en este caso los mexicanos nos sentimos afectados y nuestro gobierno no puede frenarse de expresar claramente su rechazo categórico y su compromiso a trabajar muy de cerca con todos aquellos que se oponen a derrocar la Propuesta 187”.³¹

Lo inusitado de semejante declaración no era que el gobierno de México estuviera en desacuerdo con la propuesta en sí, ni que algún funcionario lo manifestara. Lo nuevo era que se expresara abiertamente en los Estados Unidos, presentándose como la posición oficial del gobierno y que éste se comprometiera a colaborar en una lucha partidista interna en otro país. De ahí que si bien el gobierno mexicano aclararía después que no ofrecía apoyo económico sino moral a quienes se oponían

³¹ *Ibid.*, p.122.

a la Propuesta 187, quedó claro que se había llegado a una interpretación diferente de lo que hasta el momento había significado la política de no intervención, ya que con anterioridad el gobierno ni siquiera expresaba su opinión sobre proyectos legislativos estadounidenses, en materia de migración.

Esta medida, aunque de carácter nacional, en términos generales provee a nuestros connacionales en el extranjero de nuevas opciones para alcanzar derechos y una protección legal efectiva en contra de las tendencias externas contemporáneas como la política antiinmigratoria en la era nativista de los noventa que derivó de la Propuesta 187. Con la aprobación de esta ley queda claro el cambio de actitud del gobierno mexicano frente a la migración en general y a la necesidad de influir sobre asuntos internos estadounidenses, en particular. Asimismo, es congruente con una política exterior de México más activa y moderna que responde a los intereses propios de la nación, en este caso a la protección de sus connacionales en el extranjero.

Es menester señalar que durante los noventa la discusión sobre la migración se convirtió en un asunto compartido por ambas naciones, aunque hay que reconocer que las formas de entenderlo a la fecha no han sido las mismas. Por un lado, Estados Unidos maneja el asunto migratorio como un discurso político en tiempos de campaña o cuando es necesario firmar una negociación de carácter económico o político. Por su parte, México busca establecer acuerdos en beneficio de los migrantes con el fin de que éstos generen al país las remesas necesarias que brinden estabilidad y bienestar a la nación. Es decir, las soluciones sólo van encaminadas a los intereses de cada país y no al de los migrantes mexicanos.

Lo que sí es un hecho es que este nuevo espíritu de bilateralidad ha inyectado un mejor diálogo intergubernamental en múltiples sectores del ámbito federal o local en cada nación, con el propósito no sólo de intercambiar información sino de coordinar políticas de acuerdo a intereses previamente establecidos. A pesar de este acercamiento sin precedente, una gran parte de los acuerdos y medidas establecidos estuvieron dirigidos a satisfacer uno de los objetivos fundamentales de los estadounidenses: frenar la migración no autorizada por su frontera sur.

Entre los acuerdos más importantes destacan: el programa de repatriación voluntaria al interior del país, el cual operaría en San Diego California; la creación de los Grupos Beta,³² Ébano y Alfa por el gobierno mexicano, con el fin de proteger a los indocumentados de las posibles extorsiones, así como de contrabandistas o criminales que abusen de ellos.

Otro acuerdo fue la creación del Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, elaborado por especialistas de ambos países. Un asunto importante era el de garantizar la seguridad de ambos países, por ello, se crearon mecanismos en los cuáles los cónsules de México y los fiscales federales de la región fronteriza cooperaran activamente, entre otras razones para llevar a cabo investigaciones de incidentes que involucren el uso de la fuerza en la zona fronteriza.

Ante este escenario parece entonces que las relaciones bilaterales en esta década avanzaron de manera importante ya que pasaron desde el diálogo apenas cordial de los años 60s, caracterizado por tener *una política de la no política*, a un nuevo espíritu de colaboración bilateral durante los últimos años del siglo XX

2.5. La política migratoria en el año 2000

Con el inicio de la administración presidencial de Vicente Fox y George W- Bush, las negociaciones respecto al tema migratorio dieron un giro que si bien no llegó a concretarse en una política migratoria compartida, al menos sugiere algunas reflexiones interesantes para tomarse en cuenta. Como un intento de conciliar las diferencias concernientes en ese tema, así como en lo que respecta a la zona de seguridad en la frontera entre ambos países, se llevaron a cabo al menos tres acuerdos binacionales con el presidente estadounidense George W. Bush durante el periodo 200-2003. Tales encuentros mostraron una visión clara de la situación bilateral entre ambos países.

El primer acercamiento oficial se llevó a cabo en el rancho San Cristóbal, Guanajuato el 16 de febrero de 2001: “Propuesta de Guanajuato”. En ésta se reiteró el compromiso por consolidar lazos amistosos y entre socios, al que se le encargó la difícil tarea de crear una propuesta “para establecer una estructura ordenada para la migración. las medidas para incrementar la seguridad y proteger la vida de los migrantes a lo largo de la frontera común y mecanismos para facilitar una mejor coordinación en la atención de los asuntos fronterizos en la que se asegurara un trato digno, seguridad y condiciones de

³² El grupo *Beta* se trataba de una selección de policías de los tres niveles- federal, estatal y municipal- el cual actuaba bajo la supervisión del Instituto Nacional de Migración, se creó como un instrumento para salvaguardar la integridad física y moral de los migrantes en la frontera, independiente de su calidad migratoria.

trabajo plausibles. Este esfuerzo estuvo encabezado por el secretario de Estado y el procurador general de los Estados Unidos y por los secretarios de Gobernación y Relaciones Exteriores de México”.³³

A la par con este acuerdo, se propuso agregar a la agenda bilateral foros de discusión acerca de temas regionales y hemisféricos con el propósito de analizar proyectos que avancen hacia metas comunes, tal es el caso del tema del fortalecimiento de las instituciones democráticas y el impulso a la prosperidad económica a través del libre comercio y la educación.

El segundo encuentro bilateral fue en territorio estadounidense, en donde Vicente Fox, de gira por Washington se reunió con el presidente Bush días antes de los sucesos terroristas en Estados Unidos en 2001. En esa ocasión se emitió una declaración conjunta sobre la visita de Fox, en la que todo indicaba que las relaciones de ambos países estaban en su momento más promisorio.

El presidente Vicente Fox propuso “un proyecto que incluía un programa de amnistía, así como el establecimiento del programa de trabajadores huéspedes, los cuales brindarían una mayor seguridad y orden a los flujos migratorios entre los dos países.”³⁴ Por su parte George W. Bush señaló que buscaría cambios legislativos para incrementar el número de visas permanentes para mexicanos, expandir los programas de trabajadores temporales y establecer mayores mecanismos de cooperación para erradicar el contrabando humano. Ambos presidentes renovaron su compromiso para realizar enfoques realistas y novedosos a fin de garantizar que la migración tenga un lugar en el marco de seguridad, orden y apego al derecho y dignidad con los esfuerzos de ambas naciones.

Lamentablemente esta declaración conjunta solo duró cinco días más ya que el 11 de septiembre del mismo año (2001), sucedió la peor catástrofe de la historia de Estados Unidos: los atentados terroristas a las Torres Gemelas y al Pentágono, motivo suficiente para que la postura del gobierno estadounidense cambiara radicalmente hacia el combate al terrorismo.

Otra muestra de las iniciativas de la administración de Fox para conformar una política migratoria, a pesar de la polémica que causó fue “el programa Vete Sano, Regresa Sano, con el que se distribuyeron doscientos mil paquetes de sobrevivencia a los migrantes. Dicho paquete contenía información sobre los riesgos a cruzar la frontera, así como medicinas preventivas para cualquier

³³ Senado de la República, “Agenda Bilateral México y Estados Unidos: Avances y temas pendientes” *Senado de la República IILSEN México*, julio de 2003, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/iilsen/docs/zip/agenda.pdf> [consulta: 17 de julio de 2007].

³⁴ Mónica Vereá Campos, “Los migrantes ante los procesos de redefinición vs. desfronterización entre México y Estados Unidos”, en *Fronteras en América del Norte*, (Comps) Alejandro Mercado Celis, Elizabeth Gutiérrez Romero, México UNAM-CISAN, 2004, p. 191.

incidente en su trayecto al cruzar la frontera.”³⁵ Cabe destacar que pese al sinnúmero de críticas a este programa, la Presidencia señaló que desde hace una década el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), distribuye un botiquín de primeros auxilios en las zonas rurales conocidas por su alta migración hacia el norte, además de los consulados fronterizos en el norte.

Lo anterior es una muestra de cómo el gobierno de Fox promovía la salida de flujos migratorios como un mal necesario para el país. Como bien sabemos, desde tiempos de Ávila Camacho, éste se percibía como una válvula de escape importante que aliviaba tensiones económicas, políticas y sociales. No obstante, ahora se ha reconocido públicamente que la migración beneficia a la economía nacional por sus cuantiosas remesas que envían a sus familiares.³⁶

Entonces, durante el inicio de la administración foxista se avanzó de manera parcial en la conformación de acuerdos bilaterales y en la creación de una política migratoria conjunta. Sin embargo, las propuestas generadas durante el primer año de administración de Fox mostraron falta de cohesión y coordinación interna por parte de los interlocutores y de las instituciones que atienden los asuntos migratorios y fronterizos.

Mientras no se ponga en marcha y realmente funcione una comisión intersecretarial – supuestamente creada al inicio de la administración foxista- que regule una política migratoria bien planeada, con objetivos y funciones definidos todos los intentos por solucionar el problema de indocumentados sólo se quedara en cuantas promesas.

Estados Unidos, antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 puso en la mesa de negociaciones del Congreso la posibilidad de una amnistía para que ingresaran trabajadores indocumentados al país bajo el esquema de trabajo temporal, con el pretexto de la falta de fuerza laboral en diversos sectores de la economía, situación que evidentemente afectaba drásticamente el desarrollo del país en diversos sectores, por lo que era necesario importar mano de obra, en lugar de realizar trabajos en el extranjero. De esto modo era preferible contratar mexicanos como trabajadores huéspedes que como indocumentados. Tales declaraciones, que en su momento fueron expresadas por el presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, impactaron de manera determinante a la opinión pública estadounidense.

³⁵ “Kit a migrantes inexistente: Presidencia”, en *Milenio*, México, 19 de mayo de 2001, p. 39.

³⁶ Se calcula que entran al país entre seis mil y ocho mil dólares anuales, impactando de forma positiva a familiares y comunidades mexicanas. Las remesas se han incrementado sustancialmente durante los últimos años. Si en 1990 se enviaban 2,500 millones de dólares anualmente. A finales de 1999, esta cifra ascendió a más de 5,900 millones, equivalente. En fechas recientes, el gobierno de México dio a conocer que, de acuerdo con cifras oficiales, tan sólo en el primer trimestre del 2001, ingresaron al país 2,010 millones de dólares, cifra superior a la registrada durante el primer trimestre del 2000 de 1,397 millones de dólares.

George W. Bush en diversas ocasiones mostró opiniones contradictorias respecto a la situación de los trabajadores indocumentados. Por un lado, consideraba que debía reforzarse la frontera entre México y Estados Unidos y por otro, apoyaba la posibilidad de establecer un programa de trabajadores huéspedes con México, pero también eran evidentes sus intentos por acercarse a la comunidad latina en general y a la mexicana en particular. Por ejemplo, en un discurso a propósito de la Batalla de Puebla, el 5 de mayo, comentó su intención de tratar a los migrantes con respeto ya que ellos formaban parte de la historia de Estados Unidos. No obstante, dejó en claro que no dejará de resguardar la frontera entre México y su país.

Durante el 2001, tras las declaraciones del presidente de Estados Unidos, el Congreso estadounidense, presionado por un numeroso grupo de empresarios lanzó diversas iniciativas, con el fin de buscar una solución viable para el problema de los migrantes mexicanos y de este modo resolver la demanda de los empresarios en su conjunto. Entre las iniciativas que presentó el Congreso estadounidense están las de los Trabajadores Temporales especializados (H2-B) trabajadores temporales agrícolas (H2-A). Ambas iniciativas no pasaron del Congreso de Estados Unidos ya que después de los ataques del 11 de septiembre los acuerdos bilaterales se quedaron olvidados debido a que el gobierno de Estados Unidos promovió una política unilateral contra el terrorismo mundial, provocando así que el posible acuerdo migratorio entre ambos países no tuviera efecto.

Cabe señalar que pese a las políticas migratorias de corte restrictivo y nativista impuestas en las últimas décadas en Estados Unidos, el flujo de migrantes hacia la frontera norte ha aumentado significativamente ya que se habla, de acuerdo con datos del último Censo de Estados Unidos, que durante la década de 1990 ingresaron a Estados Unidos, en promedio 500 mil indocumentados, cuyo cálculo aproximado actual es de ocho millones de indocumentados en Estados Unidos.

Este escenario es alarmante para los estadounidenses ya que revela problemas de fondo en su política migratoria en el sentido de que no se ha aplicado realmente el rigor de la ley. Existe desproporción entre los recursos invertidos para resguardar su frontera con México y los laxos intentos por penalizar a los empleadores que contratan a indocumentados.

Un logro interesante lo constituyó el establecimiento de nuevos esquemas que permitían a los hijos de migrantes, sin importar su condición migratoria, el acceso al sistema de educación superior y de colegiaturas preferenciales, particularmente en California y Texas, el principal destino de los migrantes mexicanos.

El acuerdo de Monterrey fue la última reunión bilateral durante el periodo presidencial de Vicente Fox. En éste fue evidente el cambio de actitud del presidente Bush en el discurso oficial. Las prioridades dieron un giro de 180 grados ya que los intereses estadounidenses demandaban unir fuerzas contra el terrorismo. Este cambio de actitud no sólo se vio reflejado en sus relaciones bilaterales con el gobierno mexicano, sino con el resto del mundo. De esta manera el tema de la seguridad fronteriza ha sido el que ocupa desde ese entonces el primer punto en la agenda bilateral con México.

Estados Unidos buscó toda oportunidad para pronunciarse en contra del terrorismo ante cualquier acto de índole internacional. Su objetivo era muy claro: buscar el respaldo de la comunidad internacional ante los actos de represalia que llevó a cabo a finales del 2001. Cumbres como la de Financiación para el desarrollo de las Naciones Unidas, eran clave para seguir con su Estrategia de combate al terrorismo.³⁷ A nivel nacional, Estados Unidos en su afán de resguardar la seguridad nacional de su territorio cerró las fronteras a la migración creando políticas unilaterales para el combate a este problema, provocando con ello un estancamiento en las relaciones bilaterales con el gobierno mexicano en materia migratoria que hasta antes del 9/11 se habían avanzado.

Por tanto, hasta el martes 11 de septiembre de 2001, el debate estadounidense en torno a las reformas migratorias tanto por el gobierno como por el Congreso estaba básicamente centrado en el efecto de los migrantes sobre su economía, principalmente lo que ocurre con los trabajadores menos educados o desempleados; con los sectores laborales que buscan migrantes temporales tanto agrícolas como de servicios, ya sea indocumentados o con documentos; sobre la ecología, entre muchos otros elementos; a pesar de las tradicionales y recurrentes actitudes xenofóbicas que han prevalecido durante años entre algunos miembros y sectores de la sociedad estadounidense.

Después de los ataques del 9/11 el debate en torno al tema migratorio está vinculado principalmente con el terrorismo. Un importante segmento de la opinión pública estadounidense que había contemplado la posibilidad de abrir las fronteras a mayor cantidad de migrantes, a partir de los sucesos funestos del martes del terror ha cambiado de parecer. Con lo anterior es posible volver a ver iniciativas de ley duras y con tintes xenofóbicos, como se vivían en la década de 1990, las cuales se traducen en propuestas locales y nacionales al estilo de la tan controvertida y dura propuesta 187.

³⁷ Esta estrategia fue publicada oficialmente en febrero de 2002. Básicamente en ella se establecía que Estados Unidos lucharía contra todos aquellos países que fueran considerados albergadores del terrorismo. Países como Irak y Corea del Norte se encontraban entre la lista de los "Ejes del mal". De aquí se desprende la invasión a territorio iraquí como parte de la estrategia estadounidense.

Sin duda el gobierno estadounidense centrará todos sus esfuerzos en el resguardo de su seguridad nacional, a través del control de las fronteras y hacia la necesidad de que ingresen menos migrantes. Prueba de ello es la ofensiva que semanas después lanzaría Estados Unidos en la frontera con México, la política de puertas cerradas intensificó el proceso de militarización de las fronteras como un medio para resguardar la “frágil seguridad nacional” del gigante del norte.

Por su parte Bush, quien había considerado crear un programa de trabajadores huéspedes y aumentar el número de visas, después de los atentados terroristas parece ser que su intención cambió ya que ahora pretende restringir el número de visas emitidas anualmente y ha solicitado al Congreso que revise la política migratoria, con el fin de contar con los instrumentos necesarios para combatir el terrorismo. Para llevar a cabo lo anterior, varios congresistas del ala conservadora se han preocupado por crear iniciativas que reduzcan el paso de migrantes a la frontera a través de mecanismos altamente restrictivos como son: “el reforzamiento de la seguridad nacional a través guardias nacionales y proveer de entrenamiento militar a la patrulla fronteriza.

Es preciso señalar que todas estas medidas son muy semejantes a las adoptadas durante la década de 1990, cuando la opinión pública, agobiada por la crisis económica severa, insistía en que el gobierno tomará medidas para controlar la migración indocumentada. “Otro elemento importante para reforzar las operaciones fronterizas es el vigilar la emisión de visas, es decir, revisar el procedimiento para la obtención de visas, así como el establecimiento de un sistema de tarjetas de identificación inteligentes, las cuales contengan identificadores biométricos, ya sea a través de la voz, huella digital, la geometría de la mano, (...) por último, reducir la migración ilegal a través de iniciativas restrictivas que disminuyan el número de admisiones anuales y deportar a migrantes que cometan crímenes.”³⁸

Todo este debate sobre la seguridad nacional y el terrorismo después del 9/11 y de las políticas migratorias restrictivas hacia los migrantes indocumentados a Estados Unidos hace más difícil para el gobierno mexicano vislumbrar un acuerdo migratorio bilateral que pueda ser benéfico para nuestro país. Contrario de lo que se pensaba al inicio del gobierno de Fox en el 2001, el posible acuerdo migratorio entre ambos países, después del 9/11 se quedó en la mesa de negociaciones tornándose hacia la lucha contra el terrorismo ya que el foco de atención de Estados Unidos, el terrorismo ocupa toda la atención del gobierno y de los congresistas estadounidenses.

³⁸ Mónica Vereá Campos, “El terror del terrorismo: cambios sustanciales en el debate migratorio estadounidense. Consecuencias para México”, en *Globalidad y Conflicto Estados Unidos y la Crisis de septiembre*, (comps.) José Luis Valdés Ugalde; Diego Valadés, México, UNAM-CISAN, 2002, pp. 95-105.

Sin duda, los ataques terroristas marcaron la nueva política de seguridad nacional del gobierno de Washington, la cual renovó su deseo por la protección a sus fronteras pero esta vez de manera más radical y con un discurso más creíble: el terrorismo. Ante esta justificación, la entrada de migrantes por la frontera norte se vuelve una amenaza y obstaculiza las operaciones fronterizas en busca de terroristas que pretendan entrar en territorio estadounidense. Pero esta idea de protección de las fronteras resulta contradictoria ya que mientras en el discurso político, Estados Unidos califica a la migración como amenaza a la seguridad nacional del país; en la práctica se permite la entrada clandestina de migración indocumentada ya que ésta sigue siendo necesaria para la economía estadounidense.

Al respecto, algunos especialistas califican el problema migratorio como un problema que radica en la incapacidad de México para atender a su pueblo y darle condiciones de trabajo dignas y bien remuneradas y con esto crear y mantener un adecuado crecimiento económico. Este discurso, muchas veces vociferado por diversos grupos de intelectuales y especialistas contribuye al desencadenamiento de la reacción estadounidense chovinista y racista de la situación de los migrantes.

Esto hace que el gobierno estadounidense busque “resolver el problema” de forma unilateral desde el ámbito legal y considera que es el mejor medio para resguardar los intereses de su nación. Lo anterior demuestra la incapacidad de nuestro gobierno para promover iniciativas que brinden beneficios a los indocumentados. Se trata más bien de un proceso “dialéctico que implica las estrategias económicas instrumentadas por la élites mexicanas a lo largo de los años y las de las élites angloamericanas relacionadas tanto con las inversiones y el comercio con México, como con las necesidades de mano de obra de ciertos sectores de la economía de Estados Unidos”.³⁹

Otros tantos coinciden en que México debería aprovechar su posición geopolítica y participar con su vecino del norte en acuerdos de cooperación fronterizos, como lo es el de la creación de un perímetro norteamericano de seguridad nacional entre México, Canadá. Esto podría ayudar a conseguir quizá la aprobación de un programa de trabajadores huéspedes, que no lastime a nuestra soberanía.

Además, es necesario aprovechar el papel de México en la historia de Estados Unidos y tratar de buscar un acuerdo regional tal y como lo apunta Mónica Vereá en su ensayo sobre el terrorismo “Durante muchos años hemos luchado en contra de las medidas unilaterales impuestas por nuestro vecino del norte, que han afectado las relaciones bilaterales. Hemos insistido en que el unilateralismo

³⁹ Mario T. Cueva, “Inmigración mexicana a Estados Unidos e Historia Mexicana: Mitos y Realidades”, en *Mitos en las Relaciones México Estados Unidos*, (Comp.) Ma. Esther Schumacer, México, FCE, SRE, 1994, p 315.

debe dar paso a iniciativas regionales o bilaterales con compromisos y responsabilidades mutuas.”⁴⁰ Tales iniciativas podrían garantizar a largo plazo la creación de un sistema migratorio regional, que sea legal y en el que se garanticen los derechos humanos y laborales de los trabajadores.

Lo cierto es que a pesar de las opiniones que los especialistas tengan del asunto es necesario resaltar que las causas de este problema se encuentran en uno y otro lado de la frontera y son el resultado de percepciones limitadas y egoístas impulsadas por el deseo de enriquecimiento de ambas élites, la mexicana y la estadounidense. Coincido con el maestro Mario T. García, quien señala que “sólo con una visión y una política transnacional con un objetivo determinado y basado en las necesidades de las masas de ambos lados de la frontera podrá analizarse este patrón tradicional de migración”.⁴¹

Pero además el gobierno mexicano tiene que reconocer los elementos no funcionales de su economía y crear un plan integral incluyente para todos los mexicanos en vez de promover la migración, como se ha hecho durante varias décadas. Desde mi punto de vista, la migración no debería ser un problema sino una oportunidad para el desarrollo de ambos países. Sin embargo, nuestro país esta en desventaja porque a la fecha no tiene una política migratoria bien definida, que pueda presentarle a su socio comercial y con la cual obtenga beneficios. Esto da como resultado que Estados Unidos tome de manera unilateral el problema.

Y más aún después de los ataques del 11 de septiembre del 2001 fecha que marcó un parteaguas en el escenario internacional y en particular en la relación bilateral entre México y Estados Unidos. En lo que respecta al tema migratorio no hay que olvidar que el 9-11 provocó que el gobierno estadounidense tomé medidas aún más restrictivas en el tema migratorio, con la justificación de resguardar su frontera y con ella su seguridad nacional.

Es difícil imaginarse en este momento que algún decreto o ley pueda beneficiar a los migrantes tomando en cuenta que el eje fundamental del discurso de Bush en el mundo gira en torno a dos cuestiones muy claras: Terrorismo y migración indocumentada. Ambos elementos son ahora un riesgo latente para la seguridad nacional estadounidense, y si ambos se vinculan pueden causar una catástrofe mayor en la nación más importante del planeta.

⁴⁰ Mónica Vereá Campos, *op. cit.*, p. 107.

⁴¹ Mario T. Cueva, *op.cit.*, p. 318.

Ante esto, el gobierno mexicano debe crear políticas o iniciativas que tengan como objetivo la defensa de los indocumentados en Estados Unidos y al mismo tiempo restablecer los encuentros binacionales que tengan como objetivo la discusión del fenómeno migratorio. No hay que olvidar que durante la administración foxista los encuentros binacionales se convirtieron en un mecanismo extraordinario para coordinar el manejo la relación entre México y Estados Unidos ya que sus funciones radicaban en cuatro aspectos fundamentales:⁴²

- ✓ Revisar el estado general de la relación
- ✓ Avanzar en la cooperación de las distintas áreas; por ejemplo en lo referente al tema migratorio,
- ✓ La Comisión permite a la Secretaría de Relaciones Exteriores y al Departamento de Estado desempeñar el papel de coordinadores de la relación bilateral; y
- ✓ Representa una oportunidad para funcionarios de ambos países de interactuar personalmente para percatarse de la complejidad e intensidad de la relación

La colaboración bilateral en materia migratoria desde la década de 1990 entre los gobiernos de México y Estados Unidos se ha visto constantemente obligada a buscar formas de reducir los costos políticos internos que provocan los problemas migratorios. Lo anterior ha llevado a México a alcanzar resultados de cooperación modestos. De este modo, lo más visible de la relación bilateral son los intentos de colaboración, la mayor frecuencia de las consultas y las actividades conjuntas que implican bajos costos. La explicación de la actividad bilateral en esta materia parecería estar estrechamente vinculada a tres diferentes elementos que han coincidido desde 1993:⁴³

1. La colaboración misma que se dio en otros ámbitos con la negociación del TLCAN.
2. El ambiente antimigratorio imperante en Estados Unidos, que se manifestó con la Propuesta 187, en California, y con el endurecimiento de la política migratoria federal en varios sentidos.
3. La paranoia suscitada después de los acontecimientos del 11 de septiembre fue lo que recrudeció, aún más, el ambiente antimigratorio estadounidense.

Por su parte, el gobierno de México sigue preocupado por los efectos económicos que podría tener una migración masiva de retorno. Asimismo, el interés del gobierno mexicano también se refleja en la posición defensiva que adopta frente al trato que se da al tema en los medios de comunicación

⁴² Senado de la República, "Agenda Bilateral México-Estados Unidos", *Senado de la República, México*, p. 99 [Consultada el 19 de julio de 2006] el grupo de migración y asuntos Consulares ha hecho propuestas interesantes, como el estudio nacional de Migración en el cual participan secretarios de Estado, subsecretarios, directores generales y hasta directores de área de ambos países.

⁴³ *Idem*.

estadounidenses. Aunado a esto, el gobierno mexicano no ha cambiado de manera fundamental su posición respecto a qué medidas son aceptables en México para afrontar la emigración; no ha abandonado su postura tradicional de que cualquier medida policíaca sería violatoria del derecho constitucional de libre tránsito.

Por su parte, el interés principal del gobierno de Estados Unidos sigue siendo, reducir a un bajo costo para la sociedad estadounidense, la migración de indocumentados, sobre todo por el ambiente de tensión generado a partir del 11 de septiembre de 2001, fecha en que termina el paréntesis de la nueva cooperación en materia migratoria entre ambos países. Una apertura a la migración legal de mexicanos, temporal o definitiva, no se ve como una alternativa viable, sino como un costo adicional.

En resumen, durante este periodo de bilateralismo en tiempos difíciles, el gobierno estadounidense ha tomado ciertas medidas unilaterales para afrontar la inmigración indocumentada, lo que ha repercutido en la opinión pública mexicana y que sin duda hace complicada la colaboración bilateral en materia migratoria.

CAPITULO III. Seguridad nacional, Migración y Terrorismo

3. Seguridad nacional, migración y terrorismo después del 11 de septiembre de 2001

Seguridad y terrorismo se han vuelto dos palabras de uso común en la agenda bilateral de México y Estados Unidos. Con mucha frecuencia los medios masivos en México recogen declaraciones de funcionarios estadounidenses sobre los peligros y la vulnerabilidad de la frontera norte y su necesidad de militarizarla, o nos atosigan con artículos sobre la ideología del terrorismo, “el rostro invisible del terror”, y la posibilidad de que existan células de grupos islámicos radicales en territorio nacional.

En las relaciones México-Estados Unidos, los temas de seguridad se tornan cada vez más importantes a partir de la negociación y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio entre ambos países Sin embargo, después de los ataques a las Torres Gemelas hubo un giro en las prioridades del gobierno estadounidense enfocadas hacia la lucha contra el terrorismo. Esto repercutió en el empleo ideológico en las temáticas de seguridad relacionadas fuertemente con la migración a la par con el terrorismo.

Hoy más que nunca resuenan los ecos de la controvertida obra de Samuel Huntington: “El choque de las civilizaciones”, que hace hincapié a enfrentamientos culturales entre Oriente y Occidente. De acuerdo con Huntington, los conflictos derivados de cuestiones culturales son el detonante de las nuevas guerras entre dos concepciones opuestas de civilización. “En el choque de las civilizaciones, Europa y los Estados Unidos pueden permanecer asociados o no. En el choque máximo, el verdadero choque a escala planetaria, entre civilización y barbarie, también las grandes civilizaciones del mundo, con sus ricas realizaciones en el ámbito de la religión, el arte la literatura, la filosofía, la ciencia, la tecnología, la moralidad y la compasión pueden asociarse o seguir separadas. (...) En la época que esta surgiendo, los choques de las civilizaciones son la mayor amenaza para la paz mundial, y un orden internacional basado en las civilizaciones es la protección más segura contra la guerra mundial”.¹

La exacerbación del fundamentalismo musulmán y la propaganda falsa sobre las armas de destrucción masiva, que se inscriben en la construcción de una invasión en los países de Medio Oriente (Afganistán, Irak), así como en presiones políticas y diplomáticas imponiendo la vía de la

¹ Samuel Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del Orden Mundial*, México, Paidós, 1998, p.386.

desnacionalización y recolonización de la economía y el Estado en un país determinado, también se registran como elementos fundamentales del fenómeno conocido como: *terrorismo*.

Es importante señalar el papel que han tenido los medios de comunicación en estos acontecimientos ya que han sido el mecanismo que propaga el temor e incrementa el estado de paranoia colectiva provocando una constante alerta entre la sociedad internacional ya que ahora predomina el discurso estadounidense que ubica y caracteriza el terrorismo como principal amenaza a la seguridad internacional. Desde esta perspectiva, el principal elemento de peligro para las naciones del mundo es la existencia de grupos bien organizados y con la más alta tecnología.

Para México, siendo uno de los principales socios comerciales de la nación más poderosa del mundo y en términos geopolíticos, el puente estratégico para las relaciones comerciales en Latinoamérica, el terrorismo lo incluyó de *facto* en el espacio vital de Estados Unidos y convirtió el tema de la seguridad en una palabra clave que involucra nociones de guerra abierta o clandestina, militar, política e ideológica.

La seguridad se ha vuelto el tema principal de la agenda de trabajo de Estados Unidos, y es por eso que en el último lustro se ha dado a la tarea de rediseñar una estrategia de seguridad nacional e internacional que incorpore nociones diferentes a las que sostuvieron su discurso y posición ideológica durante la era bipolar. Para el gobierno de Washington, es impostergable avanzar hacia una nueva concepción de la seguridad internacional que demostrara su papel de superpotencia y único ganador de la Guerra Fría, pero también es vital mantener al interior de sus fronteras una política de seguridad nacional capaz de cohesionar a su sociedad en torno a un proyecto de desarrollo económico fuertemente relacionado con los conflictos bélicos y las ventajas productivas que de ellos se derivan.

El ataque del 11 de septiembre de 2001, perpetrado contra Estados Unidos, abrió la oportunidad para iniciar una avanzada de doble banda. Por un lado, la invasión a Afganistán e Irak le permite al gobierno estadounidense mostrar su estrategia de “guerra preventiva” a nivel internacional, mientras que a nivel regional se estimula la readecuación de las estructuras institucionales de seguridad. Es el caso de organismos tan importantes como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la Organización de Estados Americanos (OEA). Por otra parte, en el nivel local, se busca promover una serie de restricciones a las libertades ciudadanas e interferencia de los organismos gubernamentales en todas las esferas de la sociedad en nombre de la seguridad nacional.

Los ataques terroristas ocurridos en Washington y Nueva York detonaron una estrategia de control territorial, de actividades productivas, de movimiento de personas, de capitales, etc., aunque, como se hablara más adelante, se dejen de lado importantes asuntos como el control de fronteras y se produzca un manejo ambiguo y tendencioso del tema de la migración, especialmente en la frontera entre México y Estados Unidos.

3.1. Estados Unidos y el nuevo terrorismo

Al termino de la Guerra Fría, Estados Unidos quedó como ganador indiscutible de la confrontación Este-Oeste, que por muchos años fue el asunto más importante en la agenda de seguridad nacional e internacional del gobierno estadounidense. Entonces, el escenario internacional se perfilaba menos amenazante debido a la existencia de acuerdos que disminuyeron el desafío nuclear global y a la desactivación de un número considerable de conflictos armados en el mundo. Ante esto, Estados Unidos debía de definir nuevos elementos que pusieran en peligro su seguridad nacional, con el propósito de colocarse como líder mundial en la lucha en contra de las amenazas externas.

Al inicio de la década de los años noventa, a nivel regional el narcotráfico y las guerras de baja intensidad en la región del sur del continente americano eran un foco rojo para la seguridad de Estados Unidos. Estos elementos de conflicto permitieron que el gobierno estadounidense aprovechara estas piezas de inseguridad para moldear poco a poco lo que en adelante identificaría como las nuevas amenazas a su seguridad y a la seguridad internacional.

Por otra parte, la Guerra del Golfo se convirtió en la mejor ocasión para demostrar que ante las acciones ilegales de un Estado sobre otro, el único país con la capacidad de crear cohesión internacional para emprender una acción bélica legítima era Estados Unidos. No obstante, esta guerra también sirvió para demostrar que las guerras regionales darían pie a la aparición de formas novedosas de conflictos bélicos y fenómenos conocidos. Esto es, que una invasión masiva a un territorio bien podía desencadenar brotes nacionalistas de carácter religioso e ideológico dando pie al desarrollo de un nuevo terrorismo ya no de corte estatal sino organizado por grupos extremistas con objetivos claros y estratégicos: defender la creencia de la fe.

Con el paso del tiempo, los nacionalismos que ya eran bien conocidos en el pasado, tomaron nuevas connotaciones al articularse en estructuras donde predomina además el ingrediente religioso. En Europa la desintegración del bloque soviético desencadenó episodios muy violentos sobre todo en la ex

Yugoslavia, y en el Medio Oriente tomaron fuerza algunos grupos que ya se habían articulado desde el final de la década de los años setenta en oposición a la Unión Soviética, como es el caso del grupo liderado por el conocido terrorista Osama Bin Laden.

Este tipo de fenómeno ya no surgía de la esfera estatal, sino de grupos bien organizados y con grandes ventajas en cuestiones tecnológicas y de financiamiento. Muy pronto el gobierno de Washington identificaría como los grupos más peligrosos aquellos que se desarrollaban en Medio Oriente. Más aún, el atentado que sufriera el World Trade Center de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, al impactarse un coche bomba contra su estructura permitió conocer la fuerza con la que podían operar los grupos extremistas árabes en territorio estadounidense.

De esta manera, aunque el Informe Nacional de Inteligencia de Estados Unidos, en especial el de 1995 advertía del nacimiento de un nuevo terrorismo, muchos funcionarios estadounidenses continuaron pensando que este fenómeno salía de las esferas estatales o de criminales locales (por los sucesos ocurridos por Mc Veigh en Oklahoma en ese mismo año). A pesar de las constantes alertas que aparecieron a principios de la década de 1990, el Consejo de Seguridad de Estados Unidos, así como el Departamento de Defensa dejaron el asunto en manos de las agencias especializadas para tal efecto, decisión que más tarde fue lamentada ya que no se tomaron las medidas necesarias para frenar la nueva ola terrorista que años más tarde sacudiría a Estados Unidos.

Las directivas sobre medidas antiterroristas promovidas por Bill Clinton en 1995 y en mayo de 1998 reiteraban que el terrorismo era un problema de seguridad nacional y no sólo algo relativo al cumplimiento de la ley. La coordinación de las iniciativas antiterroristas tanto de nacionales como de extranjeros estaban a cargo del Grupo de Seguridad Antiterroristas y reforzadas por miembros del Consejo de Seguridad Nacional. Al respecto, el Informe del Departamento de la Comisión Nacional de Investigación de Estados Unidos destaca lo siguiente: “las directivas ponían de manifiesto los nuevos peligros que entrañaban los ataques no convencionales y asignaban tareas a las principales agencias de inteligencia y seguridad, aunque no diferenciaban entre distintos tipos de amenazas terroristas (...). Y continúa, los esfuerzos de estas agencias a veces eran enérgicos y otras eficaces. Se desbarataban tramas terroristas y se detenían a individuos concretos. Pero antes del 11-S, Estados Unidos no adoptó la eliminación de Al Qaeda como claro objetivo estratégico”.²

² Comisión Nacional de Investigación de Estados Unidos, *11-S El Informe*, México Paidós, 2005, p. 95.

Hasta 1996, nadie en el gobierno de Estados Unidos entendía que Osama Bin Laden era el instigador y organizador del nuevo terrorismo a pesar de que en 1993, la CIA descubrió que había financiado el entrenamiento de algunos terroristas egipcios en Sudán. El Departamento de Estado detectó el rastro de su ayuda económica en los atentados que cobraron la vida de soldados estadounidenses en Adén, ese mismo año.

Durante 1996, la CIA estableció una unidad especial con una docena de agentes para investigar los movimientos de Bin Laden dentro de las personas que se dedicaban al financiamiento de acciones terroristas. Como resultado de estas indagaciones se contactó a un especialista sobre Afganistán, quien puso en alerta al gobierno estadounidense sobre Osama Bin Laden y un “grupo u organización” llamado Al Qaeda, el cual era identificado como peligroso para la seguridad de Medio Oriente e inclusive de Estados Unidos. Estas evidencias propiciaron el nacimiento de un grupo especializado, dentro de la CIA, dedicado a la búsqueda de Al Qaeda, al cual se le bautizó como *unidad Bin Laden*.

No fue sino hasta 1997 cuando los integrantes de la *unidad Bin Laden* comprendieron que este grupo no se limitaba a financiar grupos terroristas. Descubrieron que Al Qaeda contaba con un comité militar que preparaba operaciones contra los intereses de Estados Unidos en todo el mundo y que trataba de obtener material nuclear. Los que integraban este grupo especial descubrieron las conexiones que tenía Al Qaeda en algunos puntos estratégicos de Medio Oriente y pusieron manos a la obra para preparar ofensivas en contra de estas organizaciones pero estas operaciones no cobraron fuerza dentro de las agencias especializadas contra el terrorismo al grado de no seguir con el plan establecido.

Resulta paradójica la manera en que las agencias especializadas antiterrorismo de Estados Unidos hicieron caso omiso de este grupo extremista que ya había dado pruebas de que podría ser sumamente peligroso para la seguridad nacional de Estados Unidos. Pese a esto, en lugar de continuar las operaciones planteadas por la Unidad Bin Laden decidieron ocuparse de otros asuntos que si bien no eran de todo desdeñables (los conflictos étnicos en la región de Medio Oriente) si merecían prioridad en la política exterior de Estados Unidos ya que éstos eran conflictos tradicionales en las relaciones internacionales y por tanto merecían especial atención.

En suma, a finales de 1997 y durante la primavera de 1998, las principales agencias de inteligencia de Estados Unidos habían realizado esfuerzos por separado para actuar contra Bin Laden. Así, mientras que el Centro Antiterrorista de la CIA desarrolló un plan para capturarlo y sacarlo de Afganistán, el Departamento de Estado estaba más concentrado en tratar de suavizar las tensiones

nucleares entre la India y Pakistán y poner fin a la guerra civil afgana, así como en mejorar la situación de abusos de los derechos humanos que tenía lugar bajo el régimen talibán, que en ocuparse de Bin Laden.

Durante 1999, tras algunos atentados sufridos simultáneamente en las embajadas estadounidenses de Nairobi, Kenya y Dar es Salaam, Tanzania, la CIA intentó sin éxito capturar a Bin Laden. En la tarea de destruir el refugio del terrorista, se dispararon misiles aéreos en Afganistán, en donde se sospechaba había una gran cantidad de armamento convencional y armas químicas (conocida como VX, de acuerdo con el Informe 11-S).

Entonces, la oficina antiterrorista del Departamento de Estado desplegó una estrategia que pretendía a través de la vía diplomática impactar en todos los Estados implicados en el problema afgano, incluyendo Pakistán, a quien se le definía como un país reacio a cooperar en las acciones antiterroristas. No obstante, esta estrategia fue un fracaso ya que las medidas propuestas no estaban del todo claras y por tanto fueron rechazadas.

Para ese entonces el Consejo de Seguridad de Estados Unidos ya vislumbraba que un ataque terrorista podía traspasar las fronteras de su seguridad nacional. Por tanto, Estados Unidos trató de imponer sanciones más duras. En colaboración con Rusia, el gobierno estadounidense convenció a las Naciones Unidas para que se aprobara la resolución 1333 en el Consejo de Seguridad, que incluía un embargo de armamento contra los talibanes. El objetivo de la resolución era golpear a éstos donde más les dolía-el campo de batalla de su lucha contra la Alianza del Norte³ y criminalizar a los que les vendían armas y ofrecían asesores militares, como había hecho Pakistán. No obstante, este país no dejó de ofrecer ayuda militar a los talibanes.

Ante esta situación el Consejo de Seguridad Nacional estadounidense planteó la posibilidad de prestar atención a las permeables fronteras estadounidenses y a la deficiente observancia de las leyes de inmigración. De este modo, el grupo de trabajo de seguridad nacional estadounidense con la ayuda de algunos funcionarios de gobierno, elaboraron algunas propuestas para reforzar la seguridad de las fronteras. Algunas de ellas replanteaban lo siguiente:

³ La Alianza del Norte (quienes prefieren denominarse Frente Unido) era una guerrilla agrupada por diferentes facciones de grupos armados, que tenían como objetivo en común derrocar el régimen talibán que gobernó Afganistán. Las facciones de la alianza son heterogéneas: abarcan desde pro soviéticos, miembros del anterior régimen comunistas, chiitas, hasta otros grupos integristas, que tenían diferencias con los talibanes debido a su diferente origen étnico.

- “Crear un centro interinstitucional encargado de perseguir las entradas ilegales y a los traficantes de seres humanos.
- Imponer controles más férreos a los visados de estudiantes.
- Adoptar medidas legales para evitar que los terroristas entrasen en Estados Unidos y para expulsar a los que ya se encontraran en el país deteniéndolos mientras esperaban el desarrollo de los procesos de expulsión.
- Incrementar aún más el número de agentes de inmigración asignados a las Fuerzas Antiterroristas Conjuntas del FBI, a fin de que contribuyeran a investigar las acusaciones relacionadas con infracciones de la ley de inmigración que pesaran sobre individuos sospechosos de realizar actividades terroristas.
- Activar un tribunal especial para permitir el uso de pruebas confidenciales en los casos de seguridad nacional relacionados con infracciones de la ley de inmigración.
- Poner en práctica nuevas medidas de seguridad para los pasaportes estadounidenses y al mismo tiempo trabajar con las Naciones Unidas y los gobiernos extranjeros para endurecer las normas globales de seguridad aplicadas a los documentos de viaje.”⁴

Aunado a estas propuestas, el equipo de seguridad planteó otras medidas para afianzar la seguridad fronteriza. El punto medular de esta propuesta era combatir la migración indocumentada ya que se pensaba que el tráfico de inmigrantes por la frontera estadounidense era vulnerable para el paso de terroristas. Por ello, el Congreso estadounidense puso nuevamente sobre la mesa el tema de la migración, la cual como sabemos ha sido una constante en la agenda bilateral entre México y Estados Unidos.

Entonces, Estados Unidos asignó personal permanente para resguardar la frontera por tierra a través de cámaras de vídeo, barreras físicas y medios para la detección de armas de destrucción masiva. Además estableció con el gobierno canadiense, una alianza que serviría como perímetro de defensa conjunto a fin de instaurar problemas para la cooperación de los servicios de inteligencia que conduzcan a la realización de operaciones conjuntas basadas en el manejo compartido de los visados y los datos de inmigración, así como a la puesta en marcha de patrullas fronterizas conjuntas.

⁴ Comisión Nacional de Investigación de Estados Unidos, *op. cit.*, pp. 189-190.

En principio, estas propuestas planteadas por el Consejo de Seguridad de Estados Unidos eran dignas de elogio ya que hacían evidente la preocupación por resguardar a la sociedad estadounidense de posibles ataques terroristas. Sin embargo, en la práctica, se padecía la intervención de instituciones débiles y con un déficit presupuestario crónico.

Una vez planteada la estrategia de seguridad continuaron desarrollándose planes para desarrollar eventualmente operaciones militares en Afganistán. Los buques con capacidad para lanzar misiles sobre Afganistán seguían cumpliendo, como lo habían hecho a partir de 1998 y 1999, una misión en el norte del mar de Arabia sólo que para el 2000 el ejército estadounidense perfeccionó sus ataques y operaciones más delimitadas hasta reducirlos a un conjunto de 13 opciones enmarcadas en el Plan de Resolución denominado: *Operación Infinita*. Pese a esto, los servicios de inteligencia no disponían de información suficiente para poder atacar a Bin Laden y Al Qaeda debido a que no tenían aliados en esa región que pudieran vigilar el objetivo.

Los pocos avances en la operación Al Qaeda se retrasaron debido a las elecciones presidenciales de noviembre de 2000, en las cuales el presidente George W. Bush ganó la contienda electoral. La elección presidencial y el cambio de personal en la Casa Blanca dificultaron la tarea de identificación de puestos clave en la operación Bin Laden y Medio Oriente.

A pesar de las advertencias hechas al gobierno de Bush sobre el fenómeno terrorista y en especial de la amenaza Bin Laden y su grupo Al Qaeda, éste se enfocó al plan de trabajo que había planteado a lo largo de su campaña y puso especial atención a las cuestiones de Corea de Norte y el proceso de paz entre israelíes y palestinos. Era evidente que la atención de la nueva administración de Bush estaba enfocada a Medio Oriente pero no por cuestiones terroristas sino por el petróleo. Lo anterior se vio reflejado durante los primeros meses de la administración Bush. Entre estos figuraban el desplome del proceso de paz de Medio Oriente y la crisis generada por el derribo de un avión espía estadounidense en territorio chino. Rusia era otro punto medular de la nueva administración del presidente Bush ya que se concentró en una estrategia nuclear que permitiera la instalación de misiles de defensa, en Europa, en México y en el Golfo Pérsico.

Mientras tanto, las constantes amenazas terroristas en Estados Unidos ponían en alerta a los órganos encargados de la seguridad nacional del país. Al respecto, el grupo antiterrorista formado por agentes de la CIA y especialistas en la materia crearon una estrategia para prevenir los posibles ataques terroristas hacia Estados Unidos. La estrategia consistió en indagar todo lo posible sobre los

movimientos de Al Qaeda en Medio Oriente y en el exterior. Asimismo, se creó un cuerpo de inteligencia para combatir a los talibanes pero ésta no prosperó debido a que el Consejo de Seguridad Nacional estadounidense no avanzaba en las investigaciones contra el grupo de Bin Laden.

Por su parte, el presidente George W. Bush exhortó al presidente de Pakistán para que ayudara en la lucha contra el terrorismo y que se comprometiera activamente contra Al Qaeda. De este modo la nueva administración volvía a dar fe de sus preocupaciones sobre el terrorismo pero esta vez buscaba nuevos incentivos con los que abrir posibilidades diplomáticas. Sin embargo estos esfuerzos no dieron frutos ya que el gobierno pakistaní no quiso enfrentarse a los talibanes y por tal motivo la administración de Bush no estableció ninguna iniciativa diplomática relacionada con Al Qaeda antes del 11-S. Los únicos acercamientos entre los gobiernos de Estados Unidos y el de Arabia Saudita únicamente se dieron por desacuerdos sobre la incesante violencia entre israelíes y palestinos, más no por lo relativo a Bin Laden y su célula terrorista Al Qaeda.

Hasta antes del 11 de septiembre del 2001 el gobierno estadounidense hizo un esfuerzo por tratar de crear estrategias comunes con los Estados a fin de resguardar la seguridad hemisférica ante posibles ataques terroristas. Empero, estos esfuerzos no tuvieron el éxito esperado a nivel internacional ya que las tácticas realizadas por el Consejo de Seguridad y el secretario de defensa estadounidense estaban enfocadas a fines locales y pensaban que los acuerdos diplomáticos eran una buena alternativa para combatir al terrorismo internacional.

Lo que no vislumbró el gobierno estadounidense fue que en las últimas décadas el fenómeno del terrorismo se transformaba, es decir, dejaba de ser un elemento combativo propio del Estado para convertirse en un tipo de terrorismo representado por grupos extremistas con ideología y con creencias religiosas muy arraigadas que no estaban vinculados con la esfera estatal y que tenían amplios conocimientos sobre armas de destrucción masiva y adelantos tecnológicos pero sobre todo con una inmensa animadversión contra occidente.

A principios de septiembre de 2001 los asesores del Consejo de Seguridad crearon la primera reunión formal sobre Al Qaeda. En esta reunión se expusieron entre otras cosas planes de acción para combatir a Bin Laden y a su célula terrorista, tema que se había dejado fuera de la agenda de seguridad desde que George W. Bush asumió la presidencia. En esa ocasión, especialistas sobre terrorismo hicieron fuertes pronunciamientos contra la política antiterrorista de Bush y sus fallidos acercamientos para aliarse con la región de Medio Oriente. También criticaron la ineficacia de la CIA en las

operaciones terroristas en las últimas décadas resaltando una gran ineptitud por parte de los elementos de este grupo de inteligencia especial. Ante esta situación era muy probable que Estados Unidos sufriera un ataque terrorista de grandes dimensiones que acabaría con la estabilidad política y económica de la potencia más grande del mundo.

En esa reunión se dieron a conocer muchos detalles acerca de esta célula terrorista, así como del peligro inminente de un ataque terrorista en territorio estadounidense. Pese a esto, nadie en el círculo cercano de George Bush quiso encajar las piezas del rompecabezas para prevenir cualquier agresión a la sociedad estadounidense.

Tal como lo advirtieron algunos especialistas del Consejo de Seguridad de Estados Unidos, siete días antes, en la mañana del 11 de septiembre de 2001 cuatro aviones comerciales fueron secuestrados por jóvenes terroristas con el fin de hacer derribar los puntos neurálgicos de la potencia más importante del mundo, Estados Unidos. Este grupo de terroristas, unido ideológicamente por una voluntad de convertirse en mártires, emprendieron una operación clandestina que seguramente fue y será la envidia de cualquier agencia de servicio secreto en el mundo entero ya que lograron entrar en Estados Unidos y llevar consigo sus cuchillos a cuatro aviones que despegaron casi simultáneamente en sus respectivos aeropuertos, con destinos internacionales. Ante esto, ni la CIA ni el FBI ni la inteligencia militar estadounidense pudieron hacer nada para detener a este grupo terrorista.

De este modo, los sucesos del 11 de septiembre resultaron impactantes por donde se analicen ya que quedó demostrado el alcance, poder y el grado de organización de los grupos terroristas pero también quedó en evidencia la vulnerabilidad de los servicios de inteligencia de Estados Unidos, los cuales hasta ese momento eran considerados los mejores y más eficaces y adelantados tecnológicamente respecto a los demás países del mundo y que no pudieron hacer nada para evitar ser atacados poniendo en evidencia su aletargamiento ya que desde el fin de la Guerra Fría no había un enemigo específico para Estados Unidos como lo fue la ex Unión Soviética.

Por tanto, “el terrorismo logró generar pánico y obligó internamente al gobierno de Estados Unidos a sacrificar libertades para fortalecer su seguridad nacional (paradigma observado por primera vez en Estados Unidos desde el macartismo, en los años cincuenta)”.⁵ Lo cierto es que los atentados del

⁵ Raúl Benítez; Andrés Dávila, “Terrorismo y Globalización, a principios del siglo XXI dilemas para la seguridad nacional”, en: *Globalidad y Conflicto, Estados Unidos y la crisis de septiembre* (comps.) José Luis Valdés Ugalde; Diego Valadés, México, UNAM-CISAN, 2002, p. 216.

9-11 reforzaron las tendencias belicistas en la administración Bush: sus intenciones de hacer guerra a toda costa cobraban la justificación buscada.

En la opinión de Mario Núñez Mariel, los ataques a las Torres gemelas en Nueva York y el Pentágono se deberían analizar desde una perspectiva crítica, considerando si la tragedia fue efectivamente previsible y evitable. Al respecto señala: “George W. Bush tarde o temprano tendrá que aclarar que es lo que realmente sabía a través del informe que le entregaron en propia mano el 6 de agosto de 2001, acerca de las amenazas terroristas. También tendrá que explicar por qué aceptó su sustitución en el mando supremo por Dick Cheney justo después de los atentados, quedando como rehén de su propio aparato de seguridad nacional”⁶

3.2. Terrorismo, Migración y Seguridad nacional

Los sucesos del 9/11 provocaron que la seguridad nacional de Estados Unidos sufriera un fuerte golpe que cimbró la credibilidad de todos los órganos de gobierno y del aparato militar más poderoso del mundo. Este hecho hizo patente la necesidad de Estados Unidos de poner más énfasis en sus fronteras ya que asume que fue la porosidad de las fronteras la que contribuyó a vulnerar la seguridad nacional estadounidense.

Adicionalmente se decretó una serie de medidas precautorias para arrestar conforme a una presunta culpabilidad a quienes considerasen sospechosos de querer perpetrar actos terroristas o bien de tener información sobre agrupaciones o personas promotoras del terrorismo. Las políticas migratorias y el otorgamiento de visas, en consecuencia se endurecieron porque se asumió que las amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos y otros países, necesariamente provenían del exterior. De este modo, el narcotráfico dejó de ser el centro de las preocupaciones en materia de seguridad nacional, aunque si analizamos este elemento “resulta peligroso ya que podría existir una interconexión profunda entre el terrorismo islámico y los promotores de los tráfico de estupefacientes, armas y migrantes”.⁷

El extremismo islámico organizado, así como otras formas de la organización terrorista internacional han despertado vehementemente la conciencia estadounidense sobre su vulnerabilidad, y hoy se cuestiona la eficiencia de su aparato de seguridad nacional. La preocupación por su indefensa y fácilmente quebrantable seguridad nacional ha tenido un efecto directo sobre la política migratoria, poniendo en duda a quien y a cuantos admitir.

⁶ Mario Núñez Mariel, *Entre Terroristas: Una política Exterior para el Mundo del Terror*, México, FCE, 2004, p. 196.

⁷ *Ibid.*, p 511.

Después de los ataques, el debate interno sobre migración ha cambiado drásticamente y han surgido propuestas importantes con el fin de modificar algunos aspectos de su política y legislación migratorias. Es posible que su percepción hacia los inmigrantes y su actitud hacia lo foráneo o lo externo cambie. No sólo los inmigrantes de los países árabes hacia Estados Unidos sufrirán las consecuencias sino también los mexicanos serán afectados de forma negativa por esa xenofobia, tendencia que tendrá un impacto sobre sus fronteras y por ende, probablemente sufran descalabros las relaciones bilaterales con nuestro país.

Como consecuencia inmediata a los atentados terroristas surgieron algunas propuestas para controlar el flujo de migrantes en las fronteras de Estados Unidos ante la inminente amenaza terrorista. Simultáneamente el acuerdo migratorio bilateral entre México y Estados Unidos, que en el 2000 se vislumbraba positivo para ambos países ahora parece que se ha quedado en el olvido en el Congreso estadounidense. Sin duda la prioridad de Estados Unidos es su seguridad y por tanto las medidas que a partir del 2001 ha adoptado tienen un tinte restrictivo y unilateral, es decir, si en algún momento se estaba gestando un acuerdo migratorio bilateral, los atentados del 11 de septiembre han sido un buen pretexto para determinar políticas migratorias unilaterales y restrictivas que convengan sólo a los estadounidenses.

3.3. El debate estadounidense

Hasta el martes 11 de septiembre, el debate estadounidense en torno a las reformas migratorias tanto por el gobierno como por el Congreso estaba básicamente centrado en el efecto de los inmigrantes sobre su economía, principalmente lo que ocurre con los trabajadores menos educados o desempleados; con los sectores laborales que buscan inmigrantes temporales tanto agrícolas como de servicios, ya sea indocumentados o documentados; sobre la ecología, entre muchos elementos; amén de las tradicionales y recurrentes actitudes xenófobas que han prevalecido durante años entre algunos sectores de la sociedad estadounidense.

Por esta razón, el debate en torno a la migración indocumentada después del 9/11 estará vinculado con el terrorismo y por ende con la seguridad nacional. A diferencia de lo que se pensaba antes de los atentados sobre el debate de abrir las fronteras entre México y Estados Unidos permitiendo el flujo de migrantes, ahora la visión es totalmente opuesta por algunos sectores de la opinión pública de Estados Unidos ya que el miedo y la amenaza a sufrir un nuevo ataque está en el pensamiento de la

sociedad estadounidense. Ante esta nueva realidad es urgente que se de mayor importancia al resguardo y control de de las fronteras como una medida de seguridad nacional

Al respecto, el gobierno estadounidense puso en marcha operativos para resguardar la frontera entre México y Estados Unidos. Asimismo se inicio una política defensiva o de puertas cerradas para la cual comenzaron las políticas necesarias para no permitir nuevos terroristas, así como para prevenir la admisión de extranjeros que represente un riesgo para la seguridad nacional. Para poner en marcha estos objetivos “se llevo a cabo un programa para compartir información entre las agencias de inteligencia y servicios secretos como la Agencia Central de Inteligencia (CIA) la Oficina Nacional de Investigaciones (FBI), el Departamento de Estado y el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN)”.⁸

Por su parte, el presidente George W. Bush, quien a principios de su administración consideró la idea con su homologo mexicano de crear un programa de trabajadores huéspedes, así como una normalización del estatus del indocumentado mexicano, después de los atentados terroristas sus prioridades cambiaron súbitamente ya a partir de ese momento tiene como objetivo central restringir un considerable número de visas emitidas anualmente. Además se decidió revisar conjuntamente con el Congreso estadounidense la política migratoria, con el fin de endurecerla y así prevenir posibles ataques terroristas.

Al respecto, legisladores y congresistas han realizado una serie de propuestas para reducir el riesgo de nuevos atentados terroristas en territorio estadounidense, principalmente en las fronteras de Estados Unidos. Mónica Vereá menciona algunas iniciativas que han ocupado un lugar sobresaliente en el discurso estadounidense a partir del 2001, éstas son: refuerzo de la seguridad nacional a través de la utilización de guardias nacionales para reforzar la seguridad de la frontera con México y Canadá; vigilar la emisión de visas, establecer un sistema de tarjetas de identificación, reducir la migración ilegal y la deportación de inmigrantes que cometan crímenes. Cada una de estas iniciativas tiene puntos de reflexión que vale la pena analizar con detalle ya que cada una contiene elementos que se relacionan con el resguardo de la seguridad nacional de Estados Unidos.

Con lo que respecta al refuerzo de la seguridad nacional a través de la utilización de guardias nacionales, se ha propuesto utilizar elementos del ejército y promover entrenamiento militar a la patrulla fronteriza, así como el aumento sustancial de presupuesto para incrementar el número de

⁸ Mónica Vereá Campos, “El terror del terrorismo: cambios sustanciales en el debate migratorio estadounidense. Consecuencias para México”, en *Globalidad y Conflicto Estados Unidos y la Crisis de septiembre*, (comps.) José Luis Valdés Ugalde; Diego Valadés, México, UNAM-CISAN, 2002, p. 96

elementos de guardias nacionales en la frontera con México. Esta iniciativa es muy parecida a la que se tomó en la década de 1990, en la que se adoptó la Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal de 1996 (IIRIRA, por sus siglas en inglés) y la cual ha sido la más dura muestra de las políticas migratorias a partir de esa década. Es evidente que en el 2001, tal iniciativa se haya retomado ya que en aquella época ésta mantuvo el control de la zona fronteriza con una respuesta favorable.

Como fortalecimiento a esta iniciativa el congresista republicano, James Traficant propuso “un plan piloto de cinco años para echar a andar un proyecto de entrenamiento militar para la patrulla fronteriza con el fin de detener el flujo de terroristas y narcotraficantes”⁹. Al respecto, al Oficina de Administración y Presupuesto (Office of Management and Budget) autorizó una partida extraordinaria de 114 millones de dólares para mejorar la seguridad tanto en los aeropuertos como en los puntos fronterizos de alto riesgo.

Con lo que se refiere a la emisión de visas, se han propuesto revisar y mejorar los procedimientos que se utilizan para emisión de visas para ingresar al territorio estadounidense, asimismo se ha cuidado la capacitación y calidad del personal encargado de ello en el extranjero, principalmente en las embajadas y consulados. Al mismo tiempo se retomó una propuesta que fue lanzada en la década de 1990, la cual planteaba negar visas a todos aquellos que tuvieran nexos con grupos u organizaciones terroristas. Para lograr esto era necesario iniciar un programa para compartir información con los servicios de inteligencia de otros países.

El sistema de tarjetas inteligentes fue otra medida que propusieron en el Congreso estadounidense. Esta tarjeta de identificación garantizaba el control de personas en la frontera de Estados Unidos ya que no podía ser violada ni falsificada por terroristas o inmigrantes. Este tipo de medidas garantizaría la seguridad nacional de Estados Unidos y al mismo tiempo se tendría un control del flujo migratorio que entre y salga de territorio estadounidense. Además a través de la huella digital o de pruebas como la geometría de la mano o el patrón de la retina sería imposible la entrada de ilegales o terroristas por la frontera.

⁹ Víctor H. Mitchel, “Plantean militarizar la frontera México-EU” en *Milenio*, México, 15 de octubre de 2004, p.4

La deportación de los migrantes que cometan crímenes es otra iniciativa que propusieron en el Congreso estadounidense que lejos de ser una solución viable al problema de seguridad nacional de Estados Unidos se contempla como un mero pretexto para relacionar a los inmigrantes indocumentados con criminales que sólo perjudican la seguridad del vecino del norte.

Lo anterior conlleva a una reflexión sobre la nueva retórica que adoptó el gobierno estadounidense contra los migrantes indocumentados 48 horas después de haber sucedido la tragedia que marcó por mucho las relaciones internacionales de Estados Unidos con el resto del mundo y en especial con México. Es menester recordar que para diciembre de 2001 el gobierno estadounidense dio a conocer su estrategia de seguridad nacional en la cual el tema prioritario era la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, en ese momento la migración de indocumentados se volvió un asunto de seguridad nacional para el gobierno de George W. Bush puesto que según la tesis estadounidense las entradas ilegales por la frontera estadounidense eran el foco de amenaza para la posible filtración de terroristas y armas de destrucción masiva en territorio del norte.

Entonces, tras los ataques del 9/11 creció significativamente el miedo legítimo de no saber quien está en Estados Unidos. Pese a que todos los terroristas implicados en los ataques entraron en Estados Unidos con visas legales, la sospecha de que los terroristas se escurren entre los residentes indocumentados es entendible. Sin embargo, en vez de reconocer que la gente entra a Estados Unidos por diferentes razones, el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) califica a los ilegales de sospechosos. Dado que la vasta mayoría de residentes ilegales son trabajadores, y la mayoría de éstos son de origen mexicano o latino, este grupo carga con todo el peso de las políticas emitidas por la DHS.

Como muestra de lo anterior, Thomas Homan de la Oficina de Cumplimiento de las Leyes de Inmigración y Aduanas (BICE, por sus siglas en inglés) una nueva división de la DHS explica: “el ambiente para hacer cumplir las leyes a nivel nacional e internacional cambió significativamente después de los ataques del 11 de septiembre. BICE sitúa un énfasis significativo en identificar las organizaciones de contrabando “ajeno” que presentan amenazas para la seguridad nacional. Este énfasis reconoce que los terroristas y sus asociados son propensos a aliarse con algunas redes específicas para entrar sin ser detectados a Estados Unidos”.¹⁰

¹⁰ Sean García, “La reforma migratoria: la llave de la seguridad fronteriza”, en: *El Programa de las Américas del RIC*, [en línea], 18 de septiembre de 2003, disponible en: <http://www.americaspolicy.org>

Sean García considera que “los mexicanos que pasan la frontera de manera ilegal y poniendo en riesgo su propia vida después de septiembre de 2001 sufrirán las consecuencias de una persecución más agresiva y ahora quizá serán vistos como sospechosos y peligrosos y no como simples personas en busca de trabajo.”¹¹ Al respecto considero que es de esperarse que la frontera entre ambos países no aguante la presión y como consecuencia se lleven a cabo más injusticias hacia los migrantes. Un ejemplo de esto es la vulnerabilidad que presenta la frontera al contar con centenares de guardias nacionales en los límites entre Estados Unidos y México provocando con esto un espacio de oportunidades para la delincuencia organizada.

3.4. El debate mexicano

Los ataques del 11 de septiembre repercutieron de manera gradual en el sistema internacional obligando a los países a buscar nuevos planteamientos en sus agendas de seguridad nacional y adecuándolas a las circunstancias particulares de cada uno. Tales acontecimientos obligaron al gobierno mexicano a hacer replanteamientos en lo concerniente a los asuntos de seguridad nacional tomando en cuenta el factor de la colindancia geográfica. De este modo nuestro país tuvo que hacer frente al tema más importante para su vecino del norte: el terrorismo, el cual sin duda cobró mayor importancia para nuestro país.

No obstante, no se convirtió en la prioridad máxima dentro de la agenda de seguridad nacional, a pesar de estar incluido en la agenda de riesgos para la seguridad nacional mexicana, (era identificado como un delito) ya que existían problemas internos sumamente delicados, antes del 9-11, que necesitaban de toda la atención por parte del gobierno mexicano.

Después del 9/11 fue evidente el giro que el gobierno mexicano le dio a este tema puesto que fue necesario reforzar ciertas áreas para evitar que grupos terroristas atentaran o utilizaran a nuestro país como un trampolín, dada la posición geoestratégica de México respecto a Estados Unidos para acceder a la frontera norte y atacar en territorio estadounidense. Todo esto dio pie a que el gobierno mexicano cuestionara las estrategias de defensa a la seguridad nacional del país para evitar posibles ataques terroristas y mantener una estabilidad política que no causara fricciones con el gobierno de Bush.

¹¹ *Idem.*

Por tanto, México tuvo que replantear hacia donde enfocar los esfuerzos y recursos en materia de seguridad nacional. Este planteamiento toca el fondo de la problemática en el gobierno de Fox, pues si bien los temas del combate al crimen organizado, y en particular al narcotráfico, así como el asunto de las fronteras (terrestres y marítimas) en el norte y sur del país reciben un tratamiento y manejo especial dentro del ámbito de la seguridad nacional mexicana, aún no se determinaban los campos de acción particular para cada tema, es decir, el tratamiento que se le ha dado ha sido muy ambiguo y en algunos casos el Estado los utiliza de manera discrecional, sin llevar a cabo un plan de acción a propósito de diversos asuntos, es decir, estos temas eran usados para controlar partidos políticos, organizaciones sociales o grupos de presión que pusieran en jaque decretos o resoluciones hechas por el Legislativo o para las campañas políticas de candidatos oportunistas que eran manejados por los medios de comunicación como mecanismo de control del gobierno opositor.

Hasta el año 2000 era difícil identificar cuales eran verdaderamente las amenazas reales a la seguridad nacional del país ya que no existía un marco normativo que determinaba cuales si o cuales no pertenecían a la esfera de seguridad. A pesar de los esfuerzos de los últimos presidentes por mencionar en su Plan Nacional de Desarrollo una estrategia de seguridad nacional, éstos no fueron suficientes ya que no existía una ley que enunciara claramente que se entendía por seguridad nacional y cuales eran los asuntos que debían estar referidos en este apartado.

Entre el 2000 y 2003 hubo varios intentos de diputados, quienes presentaron Iniciativas (PRD y PRI) para la creación de una Ley de Seguridad Nacional. Ninguna de las dos iniciativas prosperó debido a que no se ubicaban dentro de las prioridades del Ejecutivo y del Congreso de la Unión. No obstante, en diciembre de 2003, la Cámara de Diputados aprobó una reforma constitucional para otorgarle al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de seguridad nacional y también para facultar al Ejecutivo a preservar la seguridad nacional bajo los términos de la ley respectiva.¹²

Finalmente el 31 de enero de 2005 se expide en el Diario Oficial la nueva Ley de Seguridad Nacional y la reforma al artículo 50 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Dicha ley tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades de preservar la Seguridad Nacional del país.¹³

¹² Esta reforma fue aprobada por el Senado de la República el 29 de abril de 2003 y publicada como reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 2004.

¹³ “Ley de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*. México, 2005, [en línea] disponible en: [http:// www.segob.gob.mx/diariooficial](http://www.segob.gob.mx/diariooficial)

Esta ley menciona como amenaza a la seguridad nacional: Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado mexicano; actos tendientes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; Todo acto tendiente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; entre otros.

La aprobación y publicación de esta Ley de seguridad nacional, si bien deja ver claramente el interés del gobierno mexicano por regular los elementos concernientes a la seguridad nacional del país, no fue suficiente ya que los mecanismos empleados por el gobierno para acotar los temas de seguridad nacional siguen siendo ambiguos y en algunos casos tendenciosos. Lo anterior demuestra la falta de capacidad del gobierno mexicano para enfrentar los nuevos retos y dificultades que en materia de seguridad nacional se presentan, más aún después de los ataques del 11 de septiembre en Estados Unidos.

La falta de carácter y visión del Ejecutivo en cuestiones de seguridad nacional dejó claro que aún con leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión se necesita de preparación, tenacidad y fuerza política para poder defender la integridad e intereses nacionales ante posibles amenazas extranjeras.

Un claro ejemplo de lo anterior lo encontramos en la duplicidad de organismos y secretarías que a lo largo de la formación del Estados mexicano se han creado para resguardar el orden y los intereses nacionales. Cada una de estas instituciones, fueron establecidas con fines distintos, empero, su enfoque y metas apuntan al mismo objetivo: el resguardo de la seguridad nacional. De este modo, nos encontramos con instituciones como la SEDENA, el DFS, (lo que es ahora el CISEN) o la PFP, quienes a la fecha son considerados cuerpos de inteligencia de alto nivel para el resguardo de los intereses de la nación y que por falta de autonomía siguen estando al mando del Ejecutivo.

En el caso del CISEN, su agenda es tan amplia que podríamos pensar que cualquier asunto tiene cabida en el ámbito de seguridad nacional, pues abarca desde el narcotráfico, grupos subversivos,

crimen organizado, inseguridad pública, corrupción, terrorismo internacional, proliferación de armas nucleares, etc.¹⁴

Este escenario nos plantea analizar a continuación algunos de los temas que constituyen un riesgo para la seguridad nacional mexicana. Sin duda la migración indocumentada, a pesar de no ser reconocida por las autoridades mexicanas, ha llegado a ser un asunto crucial para la seguridad nacional ya que en los últimos años el número de emigrantes ilegales a Estados Unidos se ha incrementado. Cabe señalar que el control fronterizo de la zona norte y sur de nuestro país debe verse como un tema crucial para entender la problemática que enfrenta el gobierno mexicano después de los sucesos del 9-11.

Para tal efecto, a continuación se detallarán dos temas sustantivos y relacionados con la frontera norte y sur que repercuten en la seguridad nacional del país, estos son: la continúa amenaza de grupos subversivos que desde 1960 aparecieron como focos de presión para la política mexicana y su seguridad nacional y el narcotráfico. Ambos temas se convirtieron en prioritarios en el debate mexicano de seguridad nacional y más aún después de los sucesos del 9/11.

a) Grupos Subversivos.

Los grupos subversivos que propiamente surgieron en 1960 y que a lo largo de las décadas no se han logrado detener representan un foco rojo para la seguridad nacional ya que ponen en evidencia los grandes rezagos económicos, políticos y sociales del país, así como también la débil estrategia de seguridad nacional del gobierno mexicano en las últimas décadas. La guerrilla de Chiapas es el ejemplo claro de un levantamiento subversivo que pretende desestabilizar la estructura del gobierno mexicano y por ende a la seguridad nacional del país.

Pero el levantamiento zapatista también fue el detonador para que surgiesen otros grupos subversivos con ideologías aún más radicales y confusas. Destacan el Ejército Popular Revolucionario (EPR), el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP), quienes actúan principalmente en los estados del centro y sur del país. La consecuencia de estos movimientos subversivos es sin duda la desigualdad y la pobreza en la mayor parte de la República mexicana. El subdesarrollo y la falta de empleo fueron los detonantes inmediatos para el brote de cualquier acción subversiva por parte de grupos radicales y pusieron en jaque la seguridad nacional mexicana.

¹⁴ CISEN, “Agenda de Seguridad nacional”, México, 2001. [en línea] Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx> . [consulta: diciembre de 2006].

Ahora bien, los acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre de 2001, dejaron abierto para nuestro país el nuevo escenario en materia de seguridad nacional ya que se temía que grupos armados o extremistas entrasen a nuestro país por las fronteras norte y sur o que estos grupos pudiesen entrar a las filas de los grupos terroristas para atacar a Estados Unidos y formar parte del ataque al vecino del norte. Este contexto ha obligado al gobierno mexicano a replantear su estrategia de seguridad nacional.

b) Narcotráfico

El narcotráfico ha estado presente en el escenario internacional durante décadas como un fenómeno de múltiples dimensiones y que ha tenido múltiples implicaciones en la seguridad nacional de los países que lo padecen. En México, esta actividad ha venido creciendo rápidamente en los últimos años y más por la posición geoestratégica entre México y Estados Unidos ya que constituye un puente natural hacia uno de los mercados altamente demandantes de drogas del vecino del norte: Estados Unidos.

México es considerado como un país de tránsito de drogas y también un importante productor de algunas de estas sustancias, sobre todo de la marihuana y de drogas sintéticas. Tal ha sido la evolución de esta actividad que en las últimas décadas se han desarrollado grupos bien organizados. Los llamados cárteles de droga mexicanos generan ganancias significativas que son difíciles de cuantificar con exactitud y que es evidente su utilización para enfrentar directamente al Estado, o bien, para corromperlo.

Naturalmente el fenómeno del narcotráfico ha ido en ascenso y por tanto ha rebasado las esferas de la seguridad pública para ubicarse en un asunto de seguridad nacional. Para México el control de drogas ha traspasado los límites de seguridad en las fronteras norte y sur y se agrava más por la condición de aliado económico de Estados Unidos. Es por ello que las medidas de control fronterizo se han reforzado.

El gobierno de Vicente Fox se vio en la necesidad de aumentar la seguridad en los puntos estratégicos del país. De este modo, las fronteras norte y sur del país se han fortalecido pero los resultados no han sido positivos ya continúa de manera impresionante el ascenso del tráfico de drogas en el norte y sur del país.

Para contrarrestar lo anterior, Vicente Fox lanzó el Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006, como parte constitutiva de su Plan Nacional de Desarrollo. El propósito era prevenir y abatir el consumo, la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícita de drogas. Para lograrlo implantó un programa nacional en las distintas dependencias e instituciones federales.

Uno de los rubros que dicho programa considera para atender el fenómeno de las drogas es la cooperación internacional; de ahí que Fox en su visita a Estados Unidos, en septiembre de 2001, planteara la posibilidad a Estados Unidos de eliminar el proceso unilateral de la certificación a cambio de un modelo de evaluación más justo e integral¹⁵ como lo es el Mecanismo de Evaluación Multilateral, (MEM) creado en el seno de la OEA.

A raíz de los sucesos del 9-11 las prioridades en la agenda de seguridad nacional de ambos países cambiaron drásticamente. Respecto al rubro del narcotráfico, nuestro país también sufrió consecuencias drásticas debido a que las inspecciones se volvieron más rigurosas a todas las personas que entraban a la frontera de Estados Unidos. Como consecuencia, mucha de la droga que dejó de cruzar se quedó en territorio mexicano y amplió su mercado en nuestro país, el cual que hasta entonces no tenía tanta expansión en el país.

Los resultados de la lucha contra el narcotráfico al inicio de la administración de Fox, fueron relativamente positivos, principalmente por que se logró suspender temporalmente el proceso de certificación que Estados Unidos aplica a nuestro país, evaluación que ciertamente había dejado de tener sentido en un contexto internacional concentrado en la guerra por el terrorismo.

Esto fue sólo una pequeña contribución a la lucha contra este fenómeno por parte del gobierno mexicano ya que también hubo desatinos y equivocaciones que provocaron una grave crisis de seguridad en el país. Naturalmente, la lucha contra el narcotráfico, tanto en México como en otros países, continuará por senderos oscuros ya que en ocasiones se avanzara en esta materia y en otras los resultados no serán tan positivos. Como sea, encontrar un punto de equilibrio en este asunto no es nada fácil, pues esta actividad no sólo atañe a las autoridades sino también a la sociedad en su conjunto.

¹⁵ Carlos Benavides, José Luis Ruiz, "Es tiempo de reciprocidad, dice Fox", en *El Universal*, México, viernes 7 de septiembre de 2001, Año 85, núm., 30 634, p 6°.

Por tanto, mientras no se llegué a un consenso entre México y Estados Unidos será difícil el camino a la solución contra el narcotráfico. En este punto considero que aún falta explorarse algunas opciones que ofrezcan elementos de prevención y tratamiento para combatir esta actividad.

Desde una perspectiva de seguridad nacional ambos elementos tienen una relación intrínseca y son vulnerables en su ámbito de acción. Tanto el narcotráfico como los grupos subversivos son dos elementos claves en el debate de la seguridad nacional mexicana ya que de estos se derivan muchos de los problemas a los que nuestro país se enfrenta, los cuales se ubican principalmente en la zona fronteriza del norte y sur del país, la cual después de los sucesos del 9-11 replantearon su estrategia de seguridad para formar parte del discurso de la guerra contra el terrorismo, como a continuación se menciona.

3.4.1. Seguridad fronteriza

Las fronteras en términos generales son los límites entre Estados que circunscriben el ejercicio de sus respectivas facultades soberanas dentro de las que destaca, la elaboración de políticas de seguridad para resguardar sus fronteras. Desde esta perspectiva de seguridad, las fronteras cobran vital importancia pues además de ser los puntos de interconexión entre países también representan las zonas donde se presentan todo tipo de flujos tanto legales como ilegales.

Para el caso específico de México, su inigualable posición geoestratégica le obliga a diseñar políticas de seguridad fronteriza que tengan en consideración lo contrastante que pueden llegar a ser sus zonas fronterizas. Por el lado norte, está la vecindad con el país más rico y vecino comercial con el que mantienen vínculos culturales entre sociedades. Por el lado sur, está su colindancia con Belice y Guatemala y a través de los cuales atraviesan flujos ilegales como el tráfico de personas, drogas o armas.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 se volvió imperativo el reforzamiento de la seguridad en las fronteras mexicanas del norte y sur. Si bien es cierto que antes de los atentados terroristas en Nueva York, el gobierno mexicano estaba preocupado por la transnacionalización de procesos y fenómenos como el narcotráfico, el deterioro ambiental o migración internacional. Después de los desafortunados sucesos del martes negro, quedó de manifiesto la vulnerabilidad de las fronteras mexicanas ante cualquier amenaza a la seguridad nacional. Este hecho hace que nuestro país tome medidas más severas para vigilar las fronteras mexicanas de posibles riesgos por parte de grupos terroristas o subversivos o incluso de redes de narcotraficantes que amenacen la seguridad de la región.

3.4.2. La Frontera Norte

La frontera entre México y Estados Unidos es un área de gran actividad económica y demográfica, lo que la convierte en una de las más dinámicas del mundo. Su población oscila entre los doce millones de habitantes (con provisiones de que para el 2020 alcance los veinticuatro millones).¹⁶

Aunque hay quienes piensan que no se puede hacer una diferenciación entre lo que ocurre en la frontera norte con lo que al respecto se registra en el resto del país, es importante señalar que generalmente, como si se tratara de un embudo, hacia el norte de México se canalizan gran parte de las actividades del narcotráfico, la migración indocumentada y el contrabando en ambos sentidos, como ya vimos, tres de los más graves problemas de los que se derivan otras situaciones relacionadas con las violaciones a los derechos humanos, adicciones en los jóvenes en la frontera y asesinatos en los desiertos y montañas colindantes con la frontera.

Los gobernantes mexicanos pocas veces reparan en que la frontera norte de México con sus 3,144 kilómetros no sólo es geográficamente la más extensa, sino también es el área en donde se registran impactantes contrastes de miseria y opulencia; hacinamiento y marginalidad, con zonas con total inexistencia de los servicios públicos, prepotencia y autoritarismo de las autoridades, lo que contrasta con el influyentismo de muchos delincuentes.

Sería en la década de 1990 cuando se haría más notorio el dinamismo de la zona fronteriza, en parte por los resultados arrojados a raíz de la puesta en marcha del TLCAN que permitió aumentar el intercambio comercial bilateral a niveles nunca antes vistos, pero también por el crecimiento de flujos ilegales, entre ellos el narcotráfico y las variadas formas de contrabando, o el cruce de migrantes en busca de su *american dream*.

Precisamente esos flujos ilegales darían pie a que las autoridades estadounidenses buscaran reforzar la vigilancia de su frontera sur y así, por ejemplo, pondrían en marcha aquella denominada Operación Guardián a principios de la década de 1990 para construir un muro a lo largo de varios kilómetros y que iría aumentando el número de efectivos estadounidenses en la zona. Como ejemplo de este operativo, el gobierno estadounidense destinó gran parte de sus recursos a la frontera suroeste, donde el número de agentes de la patrulla fronteriza se duplicó pasando de 3, 389 en el año fiscal de 1993 a 8,200 en 1999.

¹⁶ Mónica Vereá Campos, "Los inmigrantes", en *Fronteras en América del Norte*, México, UNAM-CISAN, 2004, p 180.

Así pues, el crimen organizado, el narcotráfico y el progresivo crecimiento de los cruces ilegales mexicanos, centroamericanos y de otras nacionalidades han llegado a ser una fuente de tensión entre ambos gobiernos lo cual se reflejaría en el diseño de la agenda bilateral que pondría especial énfasis en esos temas.

Luego se presentarían los ataques del 11 de septiembre que sorprendieron a todos porque pusieron en evidencia las fallas de seguridad del país que hasta entonces se creía intocable. Para México, los avionazos al WTC y al Pentágono generaron efectos inmediatos que en la zona fronteriza fueron más que notorios. El flujo comercial en los subsecuentes días sería el más afectado pues, si bien no se llegó a interrumpir totalmente, si sufría retrasos debido a las estrictas medidas de vigilancia que se comenzarían a implementar.

Los retos por vencer entonces serían varios, tanto para México como para los Estados Unidos, pues además de reforzar y hacer más estrictas las medidas de seguridad, también tendrían que garantizar la continuidad de la relación sin afectar, en particular, el intercambio comercial y los movimientos ilegales de personas.

Inmediatamente, México movilizó a sus cuerpos policiales y militares para fortalecer la seguridad en el interior del país y en sus fronteras y aunque como ya se mencionó, algunos consideraron tibia la respuesta del gobierno de Fox a los atentados del 11 de septiembre. Quedaba claro que la infraestructura que discretamente se venía construyendo para combatir el crimen organizado y el narcotráfico en particular, en adelante facilitaría la reorientación de la seguridad hacia el combate al terrorismo.

De este modo, en un discurso pronunciado en Tijuana a principios de octubre de 2001, Fox se refirió a los compromisos que había que establecer ante las amenazas que traspasan las fronteras nacionales. Al respecto señaló: “nosotros consideramos que la lucha contra terrorismo forma parte del compromiso de México con Canadá y Estados Unidos para construir, dentro del marco del Tratado de Libre Comercio, un espacio compartido de desarrollo, bienestar y seguridad integral”¹⁷

Como respuesta inmediata a este compromiso numerosas dependencias gubernamentales atendieron el llamado y así por ejemplo, El Instituto Nacional de Migración (INM) puso en marcha de manera experimental el nuevo Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) para modernizar el

¹⁷ Kent Patterson, “Cooperación más estrecha en materia de seguridad entre México y Estados Unidos”, en *Borderlines*, diciembre de 2001, Vol. 9, Núm. 11, Interhemispheric Resource Center, Albuquerque, p.1.

control de extranjeros que ingresan al país. El objetivo era garantizar la invulnerabilidad del sistema ante cualquier intento de penetración; tener capacidad para poder registrar rostros huellas digitales y firmas. También se pretendía que con este nuevo sistema los visitantes puedan ir pre-llenado sus formas migratorias vía Internet, que las autoridades de migración tengan un control más efectivo sobre cada una de sus delegaciones y que se pudiera compartir la información con otras instituciones del gobierno como la PGR, el CISEN y la PFP.¹⁸

Para el mes de marzo de 2002, en el marco de la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo celebrada en la ciudad de Monterrey, los presidentes Fox y Bush acordaron lanzar un plan para modernizar la seguridad fronteriza llamado Alianza Fronteriza México-Estados Unidos (o smart borders, en inglés). El objetivo era hacer más segura la frontera entre México y Estados Unidos y acelerar al mismo tiempo el tránsito autorizado de bienes y personas con la ayuda de avances de la tecnología.

La intención era obvia, pues como ya se dijo, es una de las fronteras más dinámicas del mundo y así lo demuestran las siguientes cifras:

- Cada año cruzan la frontera más de 300 millones de personas, unos 90 millones de automóviles y 4.3 millones de camiones.
- Desde que entró en vigencia el TLCAN, la cantidad de vehículos comerciales que cruzan ha aumentado en 41%
- El comercio en ambos sentidos se ha triplicado y el comercio en la zona fronteriza ha alcanzado un promedio diario de 650 millones de dólares, dos tercios del cual se producen en el estado de Texas.
- México se ha convertido en el segundo socio comercial de Estados Unidos¹⁹

Sin embargo, a pesar de las espectaculares cifras y de las ambiciosas intenciones del plan fronterizo, la tarea para ambos gobiernos será difícil y tomará algún tiempo. En parte esto tiene que ver con la infraestructura hasta ahora instalada en la zona, pues las revisiones y sistemas de control que operan en las aduanas estadounidenses con las formas de trabajar en las aduanas del lado mexicano.

¹⁸ Luis Alegre, “Moderniza INM control migratorio”, en *Reforma*, México, sábado 10 de noviembre de 2001, [en línea] Disponible en: www.reforma.com.mx p.13A [consulta: 10 de marzo de 2007].

¹⁹ www.usinfo.state.gov/espanol/mexico/02032104.htm/ [Consulta: 24-de mayo de 2007].

Asimismo, los sistemas de control de la Administración de Aduanas y del Instituto Nacional de Migración, de Agricultura y Fitosanidad se hacen de forma manual y están sujetas al libre criterio de los oficiales a agentes responsables de la revisión. Las tecnologías disponibles en las aduanas mexicanas consisten en semáforos fiscales que marcan la luz roja y por lo tanto obligan a su revisión al cinco por ciento de los vehículos que cruzan en un día.

En cambio, en las aduanas estadounidenses los automóviles y camiones son sometidos aleatoriamente a una inspección computarizada con código de barras, a una revisión de manual de agentes y con perros, y en caso de parecer una unidad sospechosa es revisada por una cámara móvil de rayos x en tan sólo tres minutos para detectar posibles radiaciones emitidas por armas nucleares, químicas o biológicas.²⁰

Así pues, tanto México como Estados Unidos enfrentan el reto de reforzar la seguridad en la frontera, sobre todo para permitir la continuidad de movimientos legales de personas y mercancías, pero también para evitar que las amenazas transnacionales traspasen los territorios, pues si bien los terroristas de aquel 11 de septiembre no cruzaron por territorio mexicano, esto no es una garantía de que en un futuro inmediato grupos terroristas lo haga para llegar a Estados Unidos.

3.4.3. La frontera Sur

La otra frontera de México, poco cuidada y en ocasiones hasta olvidada dado lo abrupto de la geografía, la escasez de medios, de tecnología y de personal calificado, es la existente con Belice y Guatemala a lo largo de más de 900 kilómetros.

En términos generales, esta frontera sur se caracteriza por sus altos niveles de porosidad y vulnerabilidad en lo que a materia de seguridad nacional se refiere. La vigilancia en esta región históricamente ha sido escasa e ineficiente, lo que ha dado lugar a que la delincuencia se extienda a lo largo y ancho de la zona con cotidiana frecuencia dedicada principalmente al tráfico de personas, al narcotráfico, la prostitución y la tráfico abierto de mercancías de contrabando. A todo esto se suma el grave problema de la corrupción de las autoridades que ha llegado a permitir el contrabando de armas, automóviles robados, animales exóticos, maderas preciosas, ganado, piezas arqueológicas, etc.

²⁰ Miguel Domínguez, "Tiene frontera norte seguridad desigual", en *Reforma, México*, domingo, 14 de abril de 2002, Año 9 Núm., 3043, México, Sección Internacional, p. 10.

Ante estos problemas la pregunta necesaria sería ¿Por qué no ha habido un control fronterizo en esta área que proteja la seguridad nacional en esta parte del territorio nacional? La respuesta inmediata a esta interrogante es la geografía. Ésta resguarda en su entorno kilómetros de selvas y lugares impenetrables con zonas montañosas y vegetación exuberante en donde a veces se pierde la línea divisoria entre los países. Asimismo, no hay que perder de vista los pocos recursos invertidos en infraestructura para el control fronterizo lo que hace difícil el monitoreo de flujos migratorios que cruzan esta frontera. El poco interés que en un principio se le dio al cruce de personas en esta frontera ahora es un problema grave ya que no se cuenta con una política que establezca las condiciones para el tráfico de personas.

Mención aparte merece el alto tráfico de migrantes sin documentos de origen centroamericano e incluso de otras partes del mundo que cruzan por esta frontera y que a últimas fechas siguen siendo un foco de alerta para la seguridad del país ya que muchos de los migrantes pertenecen a grupos subversivos e incluso guerrillas, quienes cruzan la frontera con el fin de desestabilizar la estructura política de nuestro país y así cumplir con objetivos particulares. Vale la pena señalar la existencia del conflicto chiapaneco que influye en la movilización de efectivos policiales y militares a fin de evitar provocaciones o suspicacias tanto de guerrilleros como de muchas comunidades indígenas que prefieren sus sistemas tradicionales de impartición de justicia.

La difícil situación económica política y social orilló a una gran cantidad de centroamericanos a emigrar con los ojos puestos en los Estados Unidos para tratar de buscar nuevas oportunidades y mejorar sus niveles de vida. Cruzar la frontera de México es el primer paso, lo cual se ha llegado a convertir en infranqueable no tanto por el rol que desempeñan las autoridades mexicanas al detener a migrantes sin documentos o por las difíciles condiciones geográficas o climatológicas de la zona, sino por los abusos y extorsiones que sufren en mano de las autoridades y de las pandillas centroamericanas que operan en territorio mexicano.

De acuerdo con estimaciones de autoridades mexicanas y guatemaltecas entre 40,000 y 60,000 centroamericanos buscan cruzar diariamente la frontera sur. La mayoría de los que llegan a México usan el tren pero sólo 3 o 4 de cada 100 consiguen arribar a la frontera norte. A mediados del 2001, un informe elaborado por el CISEN y el INM señaló que: “la ubicación fronteriza de Chiapas coloca a esta entidad como el primer filtro del tráfico de indocumentados y, por tanto, como un punto neurálgico

desde donde el gobierno federal deberá combatir al crimen organizado y corregir prácticas de corrupción entre funcionarios”.²¹

Y es que los flujos ilegales que cruzan por la frontera han venido aumentando, situación que no se explica sin la decidida complicidad de las autoridades, como lo señala el citado estudio del CISEN y del INM: en Chiapas, el tráfico es un negocio compartido entre agentes de migración y de la Policía Judicial Federal, oficiales de la Policía Federal Preventiva, algunos miembros del Ejército, los ministerios públicos y hasta las autoridades policíacas locales. Incluso, el propio gobierno estatal de Chiapas ha identificado alrededor de 130 puntos de cruces informales de indocumentados, muchos de los cuales se ubican en los 18 municipios fronterizos.

A la llegada de Vicente Fox a la presidencia, su administración anunció severas reformas para tratar de frenar el crecimiento del crimen organizado y de la corrupción derivados del tráfico ilícito de personas y mercancías en la frontera sur. Sería en julio de 2001 cuando empezarían a funcionar el llamado “Plan Sur” que es un operativo montado por el INM a fin de facilitar la cooperación con otras agencias del gobierno como la PGR, PFP, el CISEN y otras más. Contempla tres puntos básicos: “la reducción paulatina del número de inmigrantes sin documentos legal y un manejo más eficiente de las operaciones con los extranjeros que ingresan normalmente mediante el envío de más elementos de Migración y con la creación de nuevos grupos Beta²² de auxilio para reducir las muertes, maltrato y tráfico de indocumentados, así como también una coordinación adecuada, efectiva e intensa con las distintas instituciones militares, policíacas y federales y la puesta en marcha del Programa de Repatriación al Lugar de Origen para asegurar que los migrantes indocumentados centroamericanos no intenten entrar a México apenas son regresados.

El Plan Sur contempla al Istmo de Tehuantepec como un punto estratégico ya que este lugar se ha convertido en una especie de tapón para frenar el paso hacia o desde el sur de manera que quien se traslade del centro de la República al sur, o viceversa se encuentra con cerca de 26 puestos de control migratorio.²³ Las críticas al Plan no se han hecho esperar porque han muchos que consideran que se están reproduciendo los mismos esquemas que la política de Estados Unidos impone en la frontera con

²¹ Alejandro Gutiérrez, “Frontera Sur: El sueño roto”, en *Proceso* núm. 1345, México, 11 de agosto de 2002, p.39.

²² Los grupos Beta son dependientes de la Secretaría de Gobernación y se encargan de realizar labores de rescate y auxilio a migrantes en situación de riesgo. Cuentan con 13 unidades de las cuales 9 se encuentran en la franja fronteriza del norte y 4 en la frontera sur. en: *Instituto Nacional de Migración – Grupos Beta*, [en línea] disponible en: www.inami.gob.mx/paginas/420000.htm [Consulta: 24 de mayo de 2007].

²³ Alejandro Gutiérrez, *op. cit.*, p.39.

México mediante mecanismos de sellamiento policial y militar que aumentan los riesgos para los indocumentados, al desplazarse para cruzar por zonas menos vigiladas aunque inhóspitas.

Obviamente los atentados del 11 de septiembre elevaron la importancia del Plan Sur para las autoridades mexicanas e indirectamente para los Estados Unidos ante la posibilidad de que terroristas pudiesen infiltrarse a través de la frontera con Centroamérica. Efectivos de diversas corporaciones serían movilizadas inmediatamente para reforzar la seguridad de la zona y de las instalaciones estratégicas. Sería en agosto de 2002 en el marco de la VII Reunión Bilateral de la Comisión Binacional México-Guatemala, que ambos acordarían un plan de trabajo para mejorar la infraestructura y reforzar la seguridad común para detener la migración indocumentada y frenar el paso de posibles delincuentes o terroristas, así como incrementar el turismo y el comercio.

El gobierno mexicano también reiteraría su compromiso de expedir una visa de alta seguridad con etiqueta de entradas múltiples para turistas y hombres de negocio guatemaltecos. Algunos meses más tarde, en octubre, el entonces secretario de Gobernación, Santiago Creel viajó a la ciudad de Guatemala para formalizar la instalación del Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza (GANSF) con el fin de emprender acciones conjuntas en la frontera común. El objetivo principal era impulsar políticas conjuntas de gobernabilidad en la región por medio del respeto a los derechos humanos y con la participación de diversas dependencias de ambos gobiernos.

Los esfuerzos conjuntos y por separado para reforzar la seguridad fronteriza continuarían. Específicamente en la antesala de la tan anunciada guerra contra Irak. Al respecto, el gobierno mexicano puso en marcha desde febrero de 2003, el llamado operativo Centinela en el que participaron la SEDENA, Marina, Gobernación con el CISEN y el INM, seguridad pública, Comunicaciones y Transportes, la PGR y la PFP. Contemplaba la movilización de 18 mil elementos de numerosas dependencias con el fin de prevenir cualquier acto terrorista o circunstancia que pusiera en peligro a la población o a las instalaciones estratégicas de energía eléctrica, hidroeléctrica, petrolera y nuclear. Además se tenía previsto incrementar la presencia de efectivos militares, policiales y marinos en ciudades fronterizas, puertos aeropuertos y zonas turísticas de todo el país.

Paralelamente en la frontera sur se ponía en marcha a principios de febrero la Operación Guardián²⁴ (antes conocida como Plan de Sellamiento) dirigida inicialmente al combate al tráfico de drogas, armas, mercancía de contrabando y detección de indocumentados. Ahora se agrega el objetivo de impedir el ingreso a terroristas y armas convencionales y químicas. Participan efectivos militares policiales y de marina en acciones de inteligencia y en la instalación de retenes en carreteras. En un documento de la SEDENA se señalaron los puntos en los cuales se debía poner especial atención por considerárseles zonas de riesgo para un posible ingreso de terroristas y armamentos en los Estados de Quintana Roo, Campeche y Tabasco. El estado de Chiapas en la Operación Guardián está catalogado como una zona de alto riesgo.

Así pues, la frontera sur de México se ha convertido en un punto fundamental para garantizar la seguridad nacional del país, pues es una región que presenta numerosos contrastes ya que por un lado, se caracteriza por la extrema pobreza y marginación de la mayoría de sus pobladores pero, por otro lado, es una zona de inmensa riqueza natural por poseer enormes reservas de petróleo, gas natural, uranio, agua y bosques tropicales que han sido mal aprovechados.

3.5. El perfil del migrante indocumentado

La legislación migratoria estadounidense ha ido asumiendo de manera consistente desde mediados de los años sesenta un perfil que si bien incluye coyunturas de mayor flexibilidad, tiene como signo distintivo el creciente endurecimiento del trato brindado a los migrantes documentados e indocumentados. A su vez la emergencia de una frontera-muro entre México y Estados Unidos se ha ido haciendo realidad a lo largo de la última década: nuevas y más altas paredes y alambradas, potentes reflectores, avionetas, helicópteros, vehículos todo terreno, cámaras de televisión, cámaras gigantes de rayos X, sensores láser y procesadores subterráneos de información, etc. Así pues, la tecnología al servicio de la frontera apela al nacionalismo y estigmatiza al extranjero. Una frontera de más de 3,000 kilómetros que pretende sellarse, bloquearse y salvaguardarse.

Tras el fin de la Guerra Fría la expansión económica de Estados Unidos se desarrolló de manera favorable, especialmente hacia la región latinoamericana, y en particular con México, tras la firma del acuerdo comercial más importante de las últimas décadas: el TLC. Sin embargo, las condiciones en

²⁴ Martín Morita, "Refuerzan la seguridad en la frontera sur". En *Reforma*, México, lunes 3 de marzo de 2003, [en línea], disponible en: www.reforma.com.mx/publicaciones [consulta: 3 de mayo de 2007]. La Operación Guardián antes conocida como Plan de Sellamiento, es parte de las medidas del gobierno mexicano para reforzar la seguridad y vigilancia en la frontera con Belice y Guatemala y nada tiene que ver con la operación del mismo nombre (la controvertida operación Gatekeeper) emprendida por los Estados Unidos a mediados de la década de 1990. En este dispositivo interviene la PFP, la Armada de México, las corporaciones policíacas de los estados fronterizos (Chiapas, Campeche y Tabasco) bajo la coordinación de la Secretaría de la Defensa Nacional.

este nuevo escenario económico han exacerbado la polarización social, y si bien las causas no son visibles, sí lo son los migrantes, por lo que es fácil señalarlos como los perturbadores del orden económico. Tal situación tiene efectos muy perniciosos para estos seres humanos; entre ellos pueden mencionarse la sobreexplotación a la que están sujetos, la constante violación de sus derechos humanos y el incremento de la xenofobia y el racismo.

Tras los ataques del 11 de septiembre en Washington cada uno de los elementos arriba descritos se reafirma con el discurso en torno a los migrantes indocumentados en Estados Unidos, quienes son asociados como terroristas y delincuentes. Tales calificativos han desatado entre la población estadounidense una fuerte ola de rechazo y más aún, los medios de comunicación se han encargado de crear un perfil del migrante como una amenaza a la seguridad estadounidense. El discurso es: todo aquel que pretenda entrar a la frontera norte de manera ilegal es identificado como agresor de la seguridad estadounidense y es por tanto un criminal que no merece compasión. Esto es justificable sólo si la preocupación principal de Estados Unidos fuera defender su seguridad nacional de todo aquel que pretenda violarla ya que la percibe indefensa y fácilmente quebrantable. Sin embargo, esta retórica sólo es aplicada para endurecer más la política migratoria so pretexto de seleccionar a cuántos y a quienes admitir.

Desde entonces, la opinión pública entre otros sectores de la sociedad estadounidense se ha encargado de infundir desconfianza y temor hacia los que vienen de afuera, calificándolos como terroristas e incluso personas indeseables. Si antes la sociedad estadounidense conservaba tintes de xenofobia y racismo, después del 9/11 estos elementos se han radicalizado, afectando a los migrantes ilegales que diariamente traspasan la frontera norte de nuestro país en busca de un mejor nivel de vida para sus familias.

Para el gobierno mexicano la situación de que los migrantes sean calificados como terroristas pone en riesgo la relación bilateral, la cual después del 9/11 se vio quebrantada ante la pasiva reacción del gobierno mexicano. Lo que olvida Estados Unidos es que desde que inició su fundación y expansión territorial la migración ha estado presente y se ha constituido como un pilar fundamental para el crecimiento de su economía. A lo largo del tiempo los trabajadores migrantes han ido colocándose a lo largo y ancho del territorio estadounidense como una fuente de mano de obra barata que lejos de perjudicar su estructura económica la ha ayudado a librar dificultades en momentos históricos determinantes.

El programa Bracero, promovido en un principio por Estados Unidos es un buen ejemplo de la contribución de los trabajadores migrantes a la economía estadounidense. Cabe señalar que el perfil del migrante ha cambiado drásticamente desde el inicio de este programa a la fecha y es que ahora el trabajador indocumentado ya no sólo participa en actividades relacionadas con el sector agrícola sino que ahora está involucrado en otros sectores que son determinantes para el buen funcionamiento de la economía estadounidense.

Es sabido que antes que finalizara este programa (1942-1964) el flujo migratorio hacia Estados Unidos se integraba principalmente por trabajadores con bajos niveles de escolaridad, provenientes de zonas rurales de unas cuantas entidades de la región centro-occidente de nuestro país, quienes trabajaban en labores agrícolas durante seis u ocho meses y regresaban a su lugar de origen el resto del año. Sin embargo, esta imagen ya no pertenece al perfil de la mayoría de quienes participan actualmente en la corriente migratoria hacia Estados Unidos ya que han venido cambios significativos en el perfil del migrante ilegal. Algunos de los cambios más significativos son los siguientes:²⁵

1.- La migración mexicana transita de un patrón predominantemente circular o temporal a uno de carácter cada vez más permanente. Así lo revela el enorme crecimiento de la población mexicana residente en Estados Unidos y la caída en la probabilidad de retorno de los emigrantes durante los primeros tres años de la migración (que disminuyó de 55 por ciento (1987-1992) a 46 por ciento en 1997-2002).

2.- La migración mexicana es predominantemente indocumentada. De acuerdo con cifras del Pew Hispanic Center, los inmigrantes mexicanos no autorizados eran una minoría entre quienes entraron a Estados Unidos en el primer quinquenio de los ochenta (18 de cada 100). En contraste la gran mayoría de los inmigrantes de reciente ingreso son indocumentados (85 de cada 100) migrantes mexicanos que entraron a Estados Unidos entre 2000-2004).

3.- La migración mexicana ya no se origina en una sola región del país, sino que se ha extendido por todo el territorio nacional. En las últimas dos décadas, todas las regiones y entidades de la república han participado –en mayor o menor medida– en la corriente migratoria hacia Estados Unidos, lo que le ha dado un carácter de nacional a este fenómeno.

²⁵ Rodolfo Tuirán, “México y el debate migratorio en Estados Unidos” en *Foreign Affairs en español*, México, 30 de diciembre de 2006, Disponible en: <http://www.casamerica.es/es/horizontes/hispanos-en-ee-uu/mexico-y-el-debate-migratorio-en-estadosunidos?referer=/es/horizontes/hispanos-en-ee-uu>

4.- El flujo de inmigrantes mexicanos en territorio estadounidense es cada vez más visible. La presencia de los mexicanos en la Unión Americana ya no se limita a las regiones o entidades tradicionalmente receptoras, sino que se ha extendido a lo largo y ancho de Estados Unidos. De hecho, la migración mexicana figura hoy en día –de acuerdo con el CONAPO- entre los cinco grupos más numerosos de inmigrantes en 42 estados de la Unión Americana, de este conjunto, es el más numeroso en 29 entidades.

5.- Los inmigrantes mexicanos registran una creciente diversificación sectorial y ocupacional tanto en los lugares de origen, como en los de destino. Así por ejemplo, a diferencia de lo que ocurría hace unas cuantas décadas, sólo una pequeña proporción (4%) de los inmigrantes mexicanos residentes en Estados Unidos se inserta actualmente en el sector primario de la economía de ese país. Un fenómeno con estas características sólo puede responder a la interacción de múltiples factores con raíces en ambos lados de la frontera.

Es ampliamente reconocido que el catalizador de buena parte de esta corriente migratoria radica en los factores de la demanda (atracción) localizados en Estados Unidos. Dichos factores han sido determinantes para estructurar un mercado de trabajo binacional de facto, de carácter secundario y flexible, al cual son adictos algunos sectores de la economía estadounidense. Una de las pocas medidas que podría tener un efecto relevante a corto y mediano plazo sobre la propensión de los mexicanos a emigrar al vecino del norte es la reducción sistémica (desactivación) de la demanda laboral en este mercado. Es claro que esto no ocurrirá a corto plazo debido a las necesidades de las fuerzas de trabajo no calificado en Estados Unidos.

Este panorama demuestra la relación simbiótica entre diversos sectores de la economía estadounidense y los trabajadores indocumentados. Es un hecho que el trabajador indocumentado como tal no es una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos ya que aporta mano de obra barata para el desarrollo económico de su país. Lo que hay que resaltar quizá es la manera en que Estados Unidos busca resolver de manera unilateral el conflicto migratorio a través de un discurso retórico que tiene que ver con el resguardo de la seguridad en la frontera con México. Es innegable que Estados Unidos contribuye a la atracción de flujos migratorios a su país, dada la complejidad de su economía y así lo demuestra Florencia Addiechi en su estudio sobre Estados Unidos y su frontera:

“Históricamente Estados Unidos se ha beneficiado de la fuerza laboral migrante, la ha propiciado, regulado y administrado según sus cambiantes necesidades y muy lejos de ser un lastre, los

trabajadores migrantes han sido y son pieza clave en la edificación de su poderío económico. La economía estadounidense necesita la fuerza de trabajo inmigrante para ser competitiva, pero la precisa con una cualificación funcional con sus necesidades, en cierta cantidad y sin derechos ni recursos legales para defenderse. Esto es lo que guía, da sentido y contenido a la política migratoria estadounidense, a su legislación y a sus prácticas policiales (...) Su cada vez claro carácter restrictivo no constituye ni un fenómeno nuevo, atribuible a la etapa abierta del 11 de septiembre del 2001, ni un caso aislado en el escenario mundial. Se trata más bien de la expresión nacional de un fenómeno global: Estados Unidos, como el resto de los países ricos militariza su frontera con su vecino pobre y legisla con el explícito propósito de frenar los flujos migratorios que lo tienen como destino”.²⁶ Sin embargo esto no ha impedido que cientos de miles de latinoamericanos sigan traspasando clandestinamente su frontera sur.

Desde hace algunos años, Estados Unidos ha advertido que la resolución exitosa de varios de sus problemas internos más importantes depende necesariamente de la participación de su vecino del sur en esta tarea. Cuestiones como migración indocumentada, narcotráfico medioambiente, seguridad fronteriza, salud pública, etc., han abandonado el ámbito de lo estrictamente doméstico para convertirse en temas clave de su política exterior y de la agenda bilateral. En consonancia con esto, Estados Unidos sabe que sólo con la estrecha colaboración de México podrá controlar los masivos flujos de migrantes sin documentos que traspasan su frontera sur y con más urgencia tras los atentados del 11 de septiembre, disminuir los riesgos de una frontera porosa a amenazas terroristas.

Luego de muchos años, durante los cuales México ha reclamado que determinados temas no sean tratados de manera unilateral, finalmente Estados Unidos de una manera habilidosa habla de “nuestros problemas” y exhibe una mayor voluntad para cooperar a resolverlos. Pero más allá de todo el discurso de la cooperación, de las vulnerabilidades mutuas y de la interdependencia, se esconde el interés estadounidense de imponer su perspectiva y sus políticas y de convertir a México en una pieza más de su política migratoria. Es el enorme poder económico y político que ejerce sobre el país lo que condiciona los márgenes de la negociación. Frente al punto de vista estadounidense que no reconoce más que en los discursos de la naturaleza laboral de los movimientos poblacionales ni el enorme

²⁶ Florencia Addiechi, “En la tarea de erigir fronteras-muros: el caso de Estados Unidos”, *Cuadernos de Cultura y Política*, México, UAM-Xochimilco, México, 2005, p 6. [en línea], disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/267/26702313.pdf> [consulta: 30 de abril de 2007].

beneficio económico que éstos le reportan, la debilidad de México frente al poder imperial actúa como catalizadora de nuevas y más graves concesiones en este terreno.

Lo cierto es que mientras en México no existan mejores condiciones laborales para las familias mexicanas el fenómeno migratorio continuará siendo una realidad continua y permanente, impulsada-entre otros factores- por la escala alcanzada por este fenómeno y la constante ampliación de las redes sociales y familiares, las cuales están desempeñando un papel determinante en el contexto actual, tanto para reducir los costos y riesgos asociados con la migración, como para contribuir a sostener, recrear y perpetuar este movimiento.

Las proyecciones del CONAPO sugieren que la población mexicana residente en Estados Unidos podría incrementarse hasta alcanzar en el 2030 entre 18.3 millones (escenario económico favorable en México) y 21.7 millones (escenario económico desfavorable) de personas. Este último escenario significaría duplicar el tamaño actual de esta población en los últimos 25 años.²⁷

La Encuesta Continua de Población 2005, -elaborada por CONAPO- revela que el 70 por ciento de los migrantes mexicanos residentes en Texas ingresaron a Estados Unidos a partir de 1986, lo que demuestra que el acelerado crecimiento de la población nativa de México es de carácter reciente; de hecho, 44.5 por ciento de los connacionales que actualmente viven en ese estado ingresó entre 1996 y 2005.²⁸ Como se ha difundido, la mayoría de este sector de la población (66.5 por ciento) traspasó la línea fronteriza sin documentos, factor que ha ido en aumento, toda vez que ese indicador permanecía en 45 por ciento hasta 1997. En un comunicado, esta dependencia reitera que los mexicanos en California constituyen un grupo importante pues representan 45 por ciento del total de extranjeros radicados en ese estado.

Desde la terminación del programa Bracero en 1964 tanto México como Estados Unidos han hecho muy poco para encarar el problema migratorio desde una perspectiva bilateral. Rodolfo Tuirán, así como algunos otros especialistas sostienen que “Estados Unidos y México desarrollaron desde entonces un doble juego en la gestión de la migración. Por una parte el gobierno estadounidense –no obstante el discurso beligerante contra los inmigrantes indocumentados- decidió practicar una “política de tolerancia”, tanto con el ingreso como con la estadía de los inmigrantes indocumentados en la frontera con Estados Unidos.

²⁷ Rodolfo Tuirán, *op. cit.*, p 3.

²⁸ Fabiola Martínez, “Ha crecido 20% en lo que va del año el flujo hacia Estados Unidos”, en *La Jornada*, sección Política, México, 2005, [en línea] Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/04/16/015n3mig.php> [consultado el 16 de abril de 2006].

Por otra parte, el gobierno de México construyó un discurso a favor de los derechos de los migrantes, aunque en la realidad hizo muy poco por atenderlos, impulsando una auténtica política de omisión. Si bien perciben la migración como “válvula de escape” y saben que los trabajadores migrantes envían cada año miles de millones de dólares a sus familias en México, los funcionarios responsables actúan como si se preguntaran en forma permanente ¿por qué detener este flujo si hay muchos incentivos para hacerlo?”.²⁹

Entonces ya no sólo se trata de que los gobiernos mexicanos mantengan un bajo perfil ante las continuas violaciones de los derechos humanos de sus ciudadanos, se trata también de que asuman un papel activo en la tarea de contener la marea humana de seres ansiosos de tener acceso a los beneficios del primer mundo. Como país expulsor y de paso, México debe, desde la perspectiva del poderoso vecino, desempeñar dos tareas distintas.

a) Como país expulsor

En materia migratoria ha habido a lo largo del tiempo un discurso común en ambos lados de la frontera que afirma que México debe esforzarse por convertirse en un país próspero, capaz de retener a sus ciudadanos. Pero mientras tanto, el crecimiento de su economía no sea lo suficientemente alto para detener el impulso migratorio, los mexicanos debemos, según nuestros vecinos, encontrar alguna forma de desalentarlo.

Demetrios Papademetriou, uno de los expertos más influyentes en Washington sobre el tema, ex asesor del presidente George Bush (padre) y actualmente director del Migration Policy Institute ha declarado en diferentes ocasiones que México debería, en el marco de una negociación y a cambio de unos bien ganados beneficios “ir más allá de su poco provechosa, aunque constitucionalmente fundamentada retórica sobre la no interferencia con el derecho de los mexicanos a abandonar el país”.³⁰

Como la mayoría de los países México no les impide a sus ciudadanos moverse con libertad en su territorio ni los detiene si pretenden viajar con al extranjero sin la documentación requerida por el país receptor. Desde la perspectiva estadounidense esto es precisamente lo que debe cambiar. Jorge G. Castañeda hizo mención de esto hace algunos años. El ex canciller mencionaba que era necesario que México reconociera que muchas de las concesiones, desagradables o franca y llanamente humillantes

²⁹ *Ídem.*

³⁰ Demetrios G. Papademetriou; T Alexander Aleinikoff, “Frontera México Estados Unidos: la encrucijada y el futuro” en *La Jornada*, México, 3 de mayo de 1998.

que pueden entrañar un acuerdo migratorio con Estados Unidos constituyen de hecho una triste realidad.³¹ Para Castañeda algunas de esas concesiones sería la de aplicar de manera restrictiva la Ley General de Población, la cual establece que es un delito salir del país sin papeles y por vías distintas a los puntos fronterizos designados para ello, restringir el acceso a los perímetros fronterizos y aumentar de manera significativa el patrullaje y la vigilancia del lado mexicano.

Un primer intento fallido de restringir la libre circulación de los ciudadanos en territorio nacional fue mediante un decreto del gobierno de Baja California, en agosto de 2001. El 23 de junio se acordó en una reunión de alto nivel celebrada en San Diego, autoridades de ambos países acordaron declarar zona de alto riesgo vastas extensiones en la región limítrofe prohibir el acceso de personas hasta 3 kilómetros al sur de la frontera, efectuar operativos de disuasión e intercambiar información entre la PGR y el SIN para combatir las bandas de polleros. En concordancia con esto, el gobernador de Baja California, Alejandro González Alcocer, firmó un decreto en el que se autorizaba el uso de la fuerza pública para detener a quienes pretendieran acercarse a menos de 3 kilómetros de la frontera.

Las denuncias por inconstitucionalidad fueron inmediatas, sin embargo, el gobernador de la entidad declaró que el decreto se aplicaría. A su vez, el entonces comisionado presidencial para la frontera norte, Ernesto Ruffo Appel, señaló que la medida no era inconstitucional y que incluso era conveniente aplicar la medida en otras entidades.³² Meses después con la llegada de las nuevas autoridades del gobierno estatal, el gobernador decidió no ratificar dicho decreto.

b) México como país de paso

Desde hace tiempo, Estados Unidos pretende que México asuma un mayor compromiso en prevenir el ingreso de transmigrantes a su territorio. Ya desde la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, el país ha ido asumiendo paulatinamente esta tarea. Primero, al fijarles a los ciudadanos centroamericanos nuevos y más duros requisitos para la obtención de una visa y luego, a través de una progresiva eficacia de las autoridades migratorias en la tarea de sellar la frontera sur y detener y deportar migrantes indocumentados en todo el territorio nacional. Una frontera sur mexicana, que al igual que la norte, tiene un número creciente de muertos y violaciones a los derechos humanos, así como abusos y maltrato a los migrantes de la frontera sur. Se calcula, según estimaciones del Instituto

³¹ Jorge G. Castañeda, *The Estados Unidos Affair. Cinco ensayos sobre un amor oblicuo*, México, Edit. Aguilar, 1996, p28.

³²“Avala Ruffo Appel decreto que impide el paso a migrantes en zonas de riesgo”, en *La jornada*, México, 30 de agosto de 2001, [en línea] Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2001/08/30/006n2pol.html> [consulta: 28 de mayo de 2007].

Nacional de Migración que entre 150,000 y 200,000 mil personas al año cruzan sin autorización el territorio nacional en su camino hacia Estados Unidos.

México proyecta estas cifras de acuerdo a los aseguramientos ³³ que hace. Los datos del INM muestran una clara tendencia a la alza: de 103 954 aseguramientos realizados durante 1995 se ha pasado a 187 537 en 2003. Se trata mayoritariamente de centroamericanos. “El aumento de los aseguramientos refleja dos fenómenos distintos y difíciles de cuantificar por separado: que el flujo de migrantes de paso esta creciendo y que las acciones de control fronterizo son cada vez más eficaces”.³⁴

3.6. Acciones en materia migratoria después del 11 de septiembre

En su momento, la ambigua respuesta del gobierno mexicano, ante los actos terroristas puso en duda la profundidad de la amistad con los estadounidenses tan publicitada por el presidente mexicano durante su última visita a Washington. La visita del presidente al presidente Bush tres semanas después de los sucesos terroristas, mostró un claro intento por limar las posibles asperezas que hubiesen surgido. No obstante, el acuerdo migratorio que a principios del 2000 se veía con buenos ojos por ambas partes y en especial por Estados Unidos, después del 9/11 no resultaba benéfico para nuestro país ya que la prioridad era el terrorismo.

Lo que si es un hecho es que el gobierno mexicano se vio presionado a apoyar la política antiterrorista estadounidense y tuvo que colaborar para salvaguardar sus fronteras. Esta situación hizo que el gobierno de Fox buscara mecanismos para controlar mejor y destinar más recursos a la frontera sur, con el fin de vigilar y detener a los inmigrantes indeseables por su socio comercial, lo cual lo hacía cómplice de una política migratoria que sólo beneficiaba al gobierno de Bush. Esta situación provocó fuertes críticas por parte de algunos sectores de la política mexicana, en especial los de la izquierda moderada, quienes calificaban al presidente Fox de entreguista.

De este modo se llevó el asunto migratorio con poca consistencia y sin capacidad de negociación ya que el apoyar a Estados Unidos en el control de sus fronteras significó para nuestro gobierno ceder en cuestiones fundamentales. Así, el gobierno del cambio continuó insistiendo en el asunto migratorio -por demás creciente en la medida que la economía se deterioraba- como si sólo se tratara de un asunto meramente económico, mientras para Estados Unidos pasó a ser una fuente de inestabilidad que generó en su sociedad un ambiente de mayor intolerancia hacia los indocumentados,

³³ Asegurado es el extranjero que es alojado en una estación migratoria de manera temporal mientras se resuelve la procedencia o no de su expulsión.

³⁴ Florencia Ardiechi, *op cit.*, p 219.

hoy percibidos como amenazantes para su bienestar y seguridad. No obstante serles indispensables en diversas labores.

En este sentido fue notable la incapacidad de manejar la situación por la que atravesaba la relación bilateral y por tanto no plantear alternativas, Vicente Fox continuó con su discurso retórico de la *enchilada completa*, mientras que al gobierno de Bush no sólo no le presentaba un plan concreto sobre el problema migratorio sino que no hizo nada contra la ola de injusticias y violaciones a los derechos humanos de nuestros migrantes, por demás vulnerables, a las medidas cada vez más estrictas en el control fronterizo y a la aparición y aplicación de leyes migratorias cada vez más duras.

Laura Alicia Garza Galindo señala algunas de las consecuencias que se han suscitado en relación al fenómeno migratorio después del 9/11 entre México y Estados Unidos. Al respecto señala: “A lo largo del sexenio, al tiempo que se ha acentuado el desempleo nacional, han crecido los operativos antinmigrantes en los estados fronterizos en el otro lado: el endurecimiento de la Border Patrol, declaratorias de estados de emergencia, radicalización de las asociaciones xenófobas que promueven el racismo, amén de diversas leyes de carácter discriminatorio, que exigen la comprobación de estancia legal para la prestación de servicios públicos”.³⁵

Así pues, el tema de la migración se encuentra a debate en el Congreso de Estados Unidos y es claro que el ambiente actual no resulta el mejor para su discusión. En parte porque se ha mantenido la tendencia del gobierno de Washington de articular migración con seguridad nacional, terrorismo y drogas, y también porque poco se ha hecho a nivel de opinión pública estadounidense para explicar de manera objetiva y fuera del ámbito del racismo y la xenofobia la realidad del fenómeno migratorio y los mejores caminos para solucionar la presente conflictividad.

Ante esto, hoy más que nunca es inminente la reformulación y redefinición de nuestras fronteras a la luz de los acontecimientos recientes. Durante muchos años, nuestro país ha luchado contra las medidas unilaterales impuestas por Estados Unidos y ahora tras los ataques terroristas es inminente que la situación no cambiará de la noche a la mañana y más aún porque nuestro país aún no termina con ese conflicto de identidad con Estados Unidos que lo limita a buscar alternativas viables y convenientes para la situación de los migrantes mexicanos en Estados Unidos.

³⁵ Laura Alicia Garza, “Migración, cuestión de confianza”, en *La jornada*, México, 26 de febrero de 2006, [en línea], Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/26/029a2pol.php> [consulta: 6 de mayo de 2007].

3.7. Cooperación de México en el combate a la migración

El gobierno mexicano ha optado por establecer diversas medidas para frenar el arribo de personas provenientes de otras naciones debido a las exigencias del gobierno estadounidense de resguardar sus fronteras. Al respecto se iniciaron operativos para detectar y detener inmigrantes centroamericanos, aumentando el número de elementos migratorios en la frontera sur pero participando además en la persecución de los migrantes, elementos militares y de diversas corporaciones policíacas federales, estatales o municipales.

A pesar de que la migración centroamericana ocurre desde hace varias décadas, el cruce clandestino de los mismos se intensificó en los últimos años debido a problemas bélicos en sus países de origen y posteriormente por el incremento de problemas económicos. La pauperización de los países del área y la imposibilidad de superar los problemas y la reunificación de las familias es la causa de la migración actual, que en su tránsito a la frontera norte de México deja una estela de dolor, sufrimiento, muerte y otras graves violaciones a los derechos humanos a lo que se agrega la corrupción e impunidad propiciada por las autoridades que presuntamente combaten los ingresos ilegales a nuestro país.

Todos estos factores orillan al migrante a utilizar caminos más alejados y desprotegidos aumentando además los asaltos, en los que muchas veces participan las autoridades o bien delincuentes bajo su protección.

Para paliar las críticas a la política migratoria mexicana se implementaron programas presuntamente para proteger a inmigrantes, que básicamente ha consistido en la colocación de letreros en las zonas de cruce en donde se advierte de los peligros que se pueden encontrar. Además hace 10 años se creó el Grupo Beta ³⁶ de protección al migrante, con el objetivo de evitar asaltos y otros abusos contra este sector vulnerable. Este operativo de salvaguarda de migrantes, instalado en la frontera norte del país ha dejado a su paso muchas muertes inexplicables de migrantes ilegales que trataron de ingresar a la frontera de Estados Unidos sin ninguna ayuda por parte de este grupo. Javier Valenzuela, fundador del Grupo Beta, señala “que en los primeros años tres de su fundación se detuvo a múltiples

³⁶ En julio de 1990 el gobierno mexicano estableció los lineamientos básicos para la formación de un cuerpo de seguridad de carácter tripartito (con miembros de los tres niveles de gobierno: local, estatal y federal) cuya finalidad sería asesorar, apoyar y proteger a los migrantes sin importar ni su nacionalidad ni su condición migratoria. Si bien los grupos han tenido un desempeño desigual, y pesan sobre algunos de ellos denuncias de extorsión y colusión con traficantes, en general se admite que constituyen un elemento progresivo de nuestra política migratoria.

elementos policíacos de todas las corporaciones, a militares y hasta miembros del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) por extorsionar a migrantes”.³⁷

Si bien en un principio a los integrantes de este grupo se les seleccionó después de rigurosas pruebas, en menos de tres años las políticas zigzagueantes de las autoridades lo convirtieron en uno de los más peligrosos elementos de persecución y extorsión al migrante. Los integrantes de este escuadrón no contaban con suficiente preparación, ingresaban carentes de motivaciones y sin exámenes psicológicos y físicos periódicos. A pesar de esto contaban con el manto protector del Instituto Nacional de Migración para extorsionar, junto con otras corporaciones ubicadas en la frontera, a los extranjeros que cruzan al otro lado de nuestro país.

Una situación similar se dio en 1998, fecha en que se llevó a cabo la Operación Salvaguarda, la cual buscaba, al igual que la anterior, proteger al migrante de los llamados polleros y pateros que se encuentran en la frontera con Estados Unidos. Los resultados fueron lamentables ya que al inicio de esta operación la Secretaría de Relaciones Exteriores informó que “en Arizona han muerto un total de 785 migrantes, muchos ahogados o de frío, calor o inanición en la zona montañosa de ese sector, mientras que 2,258 estuvieron en situación de riesgo”.³⁸

Así pues, estos operativos que buscan frenar la migración también inciden en el número de muertes en otras partes de la frontera. Si bien la mayor parte de las muertes se deben a la situación climatológica en la zona fronteriza del norte, no se puede negar la responsabilidad que tienen las autoridades policíacas y militares en el lado mexicano y de las autoridades migratorias en los Estados Unidos.

Así pues, las operaciones fronterizas en nuestro país, así como las constantes amenazas y violaciones a sus derechos hace cada vez más difícil la situación de los trabajadores indocumentados, quienes están obligados a buscar nuevas rutas, por áreas deshabitadas en donde no hay agua o poblaciones cercanas, siendo esta política la causa de muchas muertes.

³⁷ Raúl Ramírez Baena, “Entrevista a Javier Valenzuela, fundador del Grupo Beta y actual director del COLEF”, en *Frontera Norte y Migración*, [en línea], disponible en: <http://www.nmsu.edu/~frontera/nov00/feat2.html>. [Consultado el 14 de mayo de 2007]. Ramírez Baena es Procurador de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California.

³⁸ *Ídem*.

Pero además, es común que las autoridades migratorias mexicanas y elementos de las corporaciones policíacas tengan a cuota a los polleros o coyotes. Esto incide a un clima de abuso e intolerancia, causante de muchos de los problemas que afrontan los migrantes pues sólo ocasionalmente son castigados los responsables del abandono, robo y hasta la muerte de éstos. En este punto es importante destacar que existen verdaderas mafias de tráfico humano, que se inicia en sus países de origen y en donde los más importantes pateros se dedican a sus actividades de manera abierta, gracias a la protección de que gozan.

Además en muchas de las muertes que se registran tienen responsabilidad directa los propios agentes, tal como se demostró en algunos hechos ocurridos entre mayo y julio del año 2000, entre los que se mencionan los más representativos:

El 22 de mayo de 2000 en la frontera norte de nuestro país, Abraham González López murió desangrado a la orilla del río, ocurriendo presuntamente su muerte después de forcejear por la posesión de una macana con un agente de la Patrulla Fronteriza, quien desenfundó su pistola y le dio un balazo en el pecho. A pesar de que se alegó legítima defensa el mexicano presentó hematomas en diferentes partes del cuerpo.

En un caso más, frente a las cámaras de televisión el 7 de junio perecieron ahogados los mexicanos Walter María Sandoval y José Antonio Ramírez Martínez, mientras que elementos de la Patrulla Fronteriza observaban la muerte de los migrantes desde su unidad y dos elementos del grupo Beta a gritos y con una cuerda desde la orilla del río “intentaban” salvar a estas víctimas. Ante la indignación que provocó éste hecho, Alejandro Carrillo Castro, comisionado del Instituto Nacional de Migración declaró a los medios de comunicación que los integrantes del grupo Beta no tenían la obligación de arriesgar su vida para salvar a otros.

Sobre el mismo asunto, el jefe de la Patrulla Fronteriza Joe Garza, declaró que “los oficiales son entrenados para que puedan salvarse, además no se le puede pedir a una persona que se arroja al agua, mientras que él no se sienta competente. Estos sucesos demuestran el poco interés por parte del gobierno mexicano en resolver el problema migratorio y verdaderamente resguardar la integridad de nuestros migrantes mexicanos que atraviesan la frontera buscando el sueño americano. Los políticos mexicanos se niegan a reconocer las vejaciones y maltrato de las que son objeto los indocumentados en la zona del norte de México.

3.8. Perspectivas y desafíos de la política migratoria y la seguridad nacional de México y Estados Unidos

Es difícil predecir los resultados que en materia de migración y seguridad nacional pueden llevarse a cabo entre México y Estados Unidos después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 debido a que los esfuerzos por consolidar acuerdos que lleven a un entendimiento equitativo entre ambos países han sido débiles y en ocasiones ambiguos. A pesar de esto, ha habido corresponsabilidad por parte de ambos países por tratar de crear una zona hemisférica de protección de la frontera norte, la cual engloba entre otras cosas intereses económicos.

Al lanzar su estrategia de guerra contra el terrorismo, en octubre de 2005, el presidente George W. Bush consideró necesaria la ayuda de nuestro país para resguardar la seguridad hemisférica de la región. Al respecto señaló: “nuestra estrategia para el hemisferio empieza con profundizar nuestras relaciones claves con Canadá y México, con base en valores compartidos y políticas cooperativas que pueden ser extendidas por todo el hemisferio. Tenemos que trabajar con nuestros vecinos en el hemisferio para reducir la inmigración ilegal y promover una oportunidad económica más amplia para las poblaciones marginadas”.³⁹

La estrategia de seguridad nacional estadounidense señala que aunque la preferencia es buscar soluciones diplomáticas ante la amenaza de armas de destrucción masiva, no obstante, si es necesario, bajo los principios de autodefensa, no excluimos el uso de la fuerza antes de que ocurra un ataque, aún si permanece la incertidumbre en torno a los tiempos y lugar de un ataque del enemigo. Cuando las consecuencias de un ataque con armas de destrucción masiva son potencialmente tan devastadoras, no podemos permanecer quietos mientras se materializan peligros graves.

Como un primer acercamiento para lograr lo anterior el presidente George W. Bush con el afán de reafirmar su compromiso contra el terrorismo firmó un acuerdo con México y Canadá que promete ser un mecanismo útil para lograr la protección de la frontera común entre estos países. Así, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), se refiere a la integración de los mecanismos policiales, migratorios, de seguridad, inteligencia y combate a la delincuencia en la región con el propósito de unificar los esfuerzos para combatir la migración ilegal.

³⁹“La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos”. *White House US Government Office*, [en línea], disponible en: www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/ [consulta: 6 de marzo de 2007].

Entre las metas propuestas están las siguientes: “I.- Infraestructura acorde a los niveles de cruces y comercio bilateral; II.- Flujo seguro de personas: a) Desarrollo e instrumentación en puertos de entrada de sistemas que agilicen el tránsito de los viajeros que no representan amenazas a la seguridad; b) Cooperación para identificar a aquellos individuos que no representen amenazas a la seguridad. Para ello se establecerán procedimientos de coordinación en nuestra frontera; c) cooperación para identificar a aquellos individuos que representen una amenaza a nuestras sociedades antes de su arribo a la región de América del Norte; d) Ampliación de esfuerzos para abatir el tráfico ilegal de naciones de terceros países; e) Creación de un mecanismo de intercambio bilateral de Información anticipada de pasajeros”.⁴⁰

Desde otra perspectiva, la pregunta obligada es ¿cómo se puede compartir una política de seguridad nacional cuando el país vecino considera a los migrantes mexicanos una amenaza? ¿Se trata de volvernos cómplices en la persecución policial contra nuestros connacionales que no cometen más delito que buscar trabajo, que hacen aportes indispensables para la competitividad económica estadounidense y se han vuelto, con sus remesas, uno de los sostenes principales de nuestra propia economía?

La respuesta la podemos encontrar en los mecanismos para ejecutar este plan de acción. El proyecto establece una estrategia de seguridad conjunta con Estados Unidos, sin embargo, se presenta en “el momento en que las políticas interior y exterior de ese país viven uno de los periodos más militaristas, injerencistas y despiadados de su historia, y cuando el discurso oficial de la Casa Blanca es más mentiroso que nunca y dice, por ejemplo, sentir "preocupación por la seguridad nacional", lo que significa, en realidad, "avidez por el petróleo".⁴¹

Este acuerdo tiene entre otras prioridades la de aumentar la cooperación en materia de inteligencia e intercambio de información, y desarrollar métodos comunes para proteger infraestructuras críticas, así como responder a incidentes terroristas transfronterizos, o a desastres naturales. Dentro del capítulo de la prevención y la respuesta a las amenazas dentro de América del Norte, se acordó combatir las amenazas transnacionales en los tres países, incluyendo el terrorismo, crimen organizado, drogas ilegales y tráfico de personas y, reforzar las capacidades para responder a

⁴⁰ Manuel Sandoval Palacios “Migración y Seguridad Nacional en las Fronteras Norte y Sur de México”, ponencia presentada en el Primer encuentro Internacional sobre Desarrollo e Integración Regional en el Sur de México y Centroamérica, COLEF, Centro de Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Autónoma de Chiapas, México, San Cristóbal de las Casas, Junio 2003, p. 26.

⁴¹ “América del norte: ¿Seguridad común?” en *La jornada*, México, 28 de junio de 2005 [en línea] disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/06/28/edito.php> [consulta: 7 de febrero de 2007].

incidentes marítimos y se diseñar una "estrategia integral de procuración de justicia, que permita dar respuesta a incidentes terroristas transnacionales" en Norteamérica

A pesar del documento presentado por la Casa Blanca y de la creación del ASPAN muchos analistas consideran que no existe un plan estratégico bien delineado que responda a las necesidades de resguardar las fronteras ante un nuevo ataque en suelo estadounidense. No obstante, aceptan que se han resuelto los problemas diarios, pero no se ha avanzado en nuevas áreas de cooperación y se han desgastado muchos de los mecanismos de consulta.

Al respecto, Rafael Fernández de Castro señala: “se acabaron las ambiciosas propuestas como el Acuerdo Migratorio Integral (AMI, conocido también como la "enchilada completa") y la creación de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte ampliado (TLCAN-plus), cuyo objetivo era resolver los cuellos de botella del TLCAN y añadir otros elementos para mejorar los términos de la integración económica. Los propios presidentes, y en especial los miembros del gabinete de Bush, se desentendieron de la relación. Como en los peores momentos de la Guerra Fría, Washington ha retornado a una actitud de indiferencia hacia México. El vecino del sur casi ha desaparecido de los escritorios y de las mentes de quienes ocupan el séptimo piso del Departamento de Estado y del Consejo Nacional de Seguridad estadounidenses.”⁴²

Por su parte María Atilano, coordinadora ejecutiva de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, señaló en entrevista que “la ASPAN es aún mucho más peligrosa que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), porque "no sólo aborda aspectos comerciales y económicos, sino de seguridad e integración, según las entiende Estados Unidos", por lo cual es "una forma más de penetrar en el resto de América". Explicó que la alianza incluye la "integración aduanera, en comunicaciones, en seguridad y militarización", y para lograrla pretenden "homologar leyes que favorezcan la presencia de Estados Unidos. Es la puerta para avanzar en el resto de América”.⁴³

⁴² Rafael Fernández de Castro, “La reelección de Bush: oportunidad para reactivar las relaciones”, en *Foreign Affairs en Español*, Enero-Marzo 2005, [en línea], disponible en: <http://www.foreignaffairs.org/20050101faenespeessay050103/rafael-fernandez-de-castro/la-reeleccion-de-bush-oportunidad-para-reactivar-las-relaciones.html> [consulta: 10 de febrero de 2007].

⁴³ Carolina, Gómez Mena, “La ASPAN será desastroso para México, Advierten”, en *La jornada*, México, 31 de marzo de 2006, [en línea] Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/03/31/036n1mig.php> [consulta: 10 de abril de 2007]. Entrevista a María Atilano, Coordinadora Ejecutiva de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio.

Pese a los esfuerzos por tratar de compartir una agenda hemisférica con compromisos comunes y con acuerdos que garanticen la seguridad en la región el gobierno mexicano no ha logrado consolidarse como al principios del año 2000, en donde las promesas aún eran creíbles por parte de la sociedad mexicana y en donde la sociedad internacional nos tenía respeto por los “avances en política exterior y en la agenda bilateral”. Pero la realidad ahora no es la misma ya que Washington a pesar de los acuerdos y las negociaciones que tenga con México no lo considera un socio igual y por ende toma decisiones unilaterales con respecto a las políticas migratorias, así como a los acuerdos de seguridad nacional.

Por tanto, la respuesta de México al creciente desinterés de Washington ha sido el regreso al pasado: una postura más nacionalista. Los políticos de todas las denominaciones partidistas han recurrido nuevamente a una retórica antiestadounidense que tiene buena acogida en la opinión pública mexicana y que lejos de ayudar a una nueva era en las relaciones bilaterales debilita la presencia mexicana en los asuntos medulares de la relación, tal el es caso del fenómeno migratorio que durante décadas hemos visto ha sido un instrumento político y de presión estadounidense para conseguir lo que deseé de su vecino del sur.

Por su parte, México no ha aprendido la lección que ha sufrido durante décadas respecto al tema migratorio ya que no ha creado una verdadera política migratoria que defienda los intereses de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, ni tampoco ha logrado consolidarse como interlocutor con el Congreso estadounidense para proponer y defender reformas a la ley migratoria estadounidense. En vez de esto ha permitido abusos y ofensas por parte del gobierno de Estados Unidos, quien justifica expresamente que lo hace en defensa a su seguridad nacional y ahora a raíz de los atentados del 11 de septiembre la retórica se ha vuelto más convincente: la lucha contra el terrorismo y la paz mundial a costa de todo.

Una autentica reforma migratoria se daría en el seno de un acuerdo compartido en el que ambos países reconocieran que necesitan de ambos para desarrollarse económicamente y que una vez hecho el reconocimiento llegaran a posibles acuerdos que brindaran la oportunidad de desarrollo y crecimiento económico en la región. La revisión de una reforma migratoria ideal contribuiría a ambos países por varias razones. Primero, un paquete integral de reformas migratorias que legalizara a la población actualmente indocumentada en Estados Unidos y que proveyera con medios legales de entrada a

futuros migrantes, serviría los propósitos de la inteligencia estadounidense, pues proporcionaría datos concernientes a millones de residentes invisibles en el país.

Segundo, una reforma migratoria integral aminoraría la carga que hoy tiene la Patrulla Fronteriza pues canalizaría la vasta mayoría de migrantes a través de puertos legales de entrada. Lo anterior liberaría a la Patrulla Fronteriza, lo que haría posible que los elementos que la conforman se encargasen de monitorear la frontera en busca de verdaderas actividades terroristas.

Un tercer planteamiento gira en torno a las prácticas ilegales y redes de coyotaje en la frontera norte, misma que según los informes del Consejo de Seguridad de Estados Unidos son el pretexto para filtrar grupos terroristas y armas de destrucción masiva a la frontera. La idea de una legalización de trabajadores migrantes en territorio estadounidense eliminaría esta práctica quedando liberadas las sospechas acerca de que estos sean los incitadores y solapadores de redes terroristas. Pero lo más importante –y esto debería tomarlo en cuenta el gobierno mexicano ya que hasta ahora no ha incentivado la apertura de fuentes de empleo bien remuneradas que eviten la salida de mexicanos al norte del país- es que los migrantes podrían pasar al otro lado sin tener que poner en riesgo su propia vida.

3.9. Perspectivas bilaterales en materia de seguridad y migración

El acuerdo bilateral

Estados Unidos sabe que las medidas que ha tomado para combatir la migración indocumentada no han sido eficaces y que los más de 3,000 kilómetros que comparte con México son demasiados para vigilarlos solo. En mayor o menor medida la élite de poder de ese país ha advertido la necesidad de comprometer más a fondo a su vecino del sur. Hasta hoy los avances logrados han sido buenos pero insuficientes. Por tanto, México debe ser más firme en el cierre de su frontera sur, en el fortalecimiento de sus agencias de control migratorio y en el combate a la corrupción en estas áreas. Asimismo, debe realizar labores de inteligencia y compartir información, hacer entrenamientos conjuntos y como ya se ha visto, permitir inspecciones estadounidenses en los aeropuertos, debe también desalentar a sus propios migrantes e impedir desplazamientos y cruces no autorizados.

Ante esto la pregunta es ¿Estará dispuesto México a compartir las responsabilidades y aceptar este intercambio? Es posible que nuestro país este en posibilidades de compartir las responsabilidades con su vecino del norte ya que desde la firma del TLC los preceptos de la política exterior de nuestro

país han cambiado. Preceptos como la no determinación en los asuntos internos de otros estados, el derecho a la no determinación nacional, la solución pacífica a los conflictos han perdido de manera paulatina significación en las relaciones que México establece con el mundo y muy especialmente con su vecino del norte.

El TLC trajo consigo un nuevo tipo de relación y expresión de eso fue que un tema de enorme importancia para México, como son los flujos de trabajo, quedó excluido de las conversaciones, con la total anuencia del gobierno mexicano. El argumento utilizado fue que el libre intercambio comercial actuaría como sustituto del migratorio ya que se generarían en el país nuevos y mejores empleos. Empero, a más de una década de la firma de este acuerdo comercial, México sigue exportando trabajadores y su dependencia económica, lejos de minimizarse, se ha acentuado enormemente. Esto sin duda ha afectado nuestra capacidad de negociación, así como los márgenes de acción soberana. Entonces la idea de aceptar el intercambio con Estados Unidos nos conduce a una situación de interdependencia y de sumisión ante los problemas que son perjudiciales para la soberanía del gobierno estadounidense.

Con la llegada de Vicente Fox a la presidencia en 2000 la orientación de la relación bilateral tomó un nuevo cauce, se profundizó y tomó un impulso renovador. Invocando el mandato ciudadano de cambio el presidente y el canciller Jorge G. Castañeda, plantearon públicamente lo que consideraban una inevitable redefinición de las prioridades internacionales de su gobierno: estrechar la asociación con Estados Unidos a partir de la revisión crítica de aquellas posturas que México había asumido. La intención de Vicente Fox era aprovechar la oportunidad de convivir con la primer potencia mundial y por tanto se debían de hacer concesiones para poder alcanzar los intercambios ofrecido por el gobierno estadounidense. El resultado de esta nueva plataforma ideológica de “subordinación” disfrazada de cooperación e intercambio trajo consigo el primer acercamiento para la realización de un acuerdo migratorio “conveniente” para nuestro país.

Antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001 el presidente Fox planteó la posibilidad de reabrir las negociaciones del TLC para alcanzar en el futuro un acuerdo que permitiera el libre tránsito de trabajadores a través de fronteras interiores abiertas. Al respecto, el presidente George W. Bush se rehusó a abrir la posibilidad que planteaba Fox ya que consideraba que su gobierno tenía el acuerdo migratorio más generoso y no había razón para modificarlo.

Todo se aceleró a partir del primer encuentro entre los presidentes Bush y Fox el 16 de febrero de 2001, en la llamada Cumbre de Guanajuato. En esta cumbre se acordó un grupo de trabajo de alto nivel para llevar a cabo lo que en ese momento se conocía como una política migratoria integral capaz de asegurar que la migración entre ambos países fuera ordenada, segura, legal y humana y que garantizara la protección de los derechos humanos de los trabajadores migratorios. La agenda de trabajo incluía además del asunto migratorio: análisis y discusión de la seguridad fronteriza, régimen de visas para trabajadores agrícolas temporales, intercambio de ideas sobre la regularización de mexicanos indocumentados residentes en Estados Unidos.

Aunque en ambos países se describía como una coyuntura política histórica, que permitiría reformular las reglas que rigen el fenómeno migratorio entre los dos países, las diferencias de objetivos y criterios estaban sobre la mesa y distintas voces comenzaron críticas y reservas. El próximo paso en la negociación estaba previsto para septiembre del mismo año.

Pero los atentados del 9-11 abrieron una nueva etapa en la política mundial y muy especialmente en la relación con Estados Unidos. La redefinición de la política exterior estadounidense a partir del imperativo de la guerra contra el terrorismo y su concepción de un mundo dividido entre países aliados y débiles trajo consigo un mayor acercamiento de las órdenes imperiales. Entre Estados Unidos y México no sólo se alteró la agenda migratoria el día de los atentados sino que toda la relación bilateral adquirió nuevas connotaciones a partir de la reformulación de las prioridades de Washington. Desde ese día México tiene la obligación de demostrar con hechos que tan comprometido está con la salvaguarda y preservación de los intereses estadounidenses si quiere evitar represalias políticas y económicas. Su calidad de socio subordinado se ha profundizado y es probable que lo haga aún más. Su inclusión como componente clave de la agenda de seguridad nacional de la Casa Blanca permite anticipar nuevas y más graves amenazas a la soberanía nacional.

Específicamente en materia migratoria, las repercusiones de los atentados se hicieron sentir en México de inmediato. Altos funcionarios comenzaron a hablar de la preocupante vulnerabilidad de los sistemas de control migratorio, de que los migrantes indocumentados de terceros países constituyen un problema para la seguridad y soberanía nacionales.⁴⁴

⁴⁴ Andrea Becerril, “Comisionado del INM, Reconoce INM vulnerabilidad del sistema migratorio”, en *La jornada*, México, 24 de noviembre de 2001, [en línea] Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2001/11/24/033n1pol.html> [consulta: 17 de mayo de 2007].

Así en cuestión de días, el tema migratorio adquirió nueva significación al asociarse con el terrorismo y se convirtió en una cuestión de seguridad nacional para los dos países. El reforzamiento de la vigilancia en ambos lados de la frontera fue inmediato y las negociaciones encaminadas hacia la firma de un acuerdo se paralizaron abruptamente. De este modo las nuevas prioridades de la agenda bilateral, en la que el tema de la seguridad fronteriza ganó preeminencia comenzaron a plasmarse. De este modo, Estados Unidos y México deberán conjuntar esfuerzos para vigilar y reforzar la seguridad en las fronteras norte y sur de México como medida de control para el combate al terrorismo.

En la etapa abierta del 11 de septiembre la firma del acuerdo sobre seguridad en la frontera, firmado en Monterrey ha sido lo más importante que se ha concretado entre ambos países. Como producto de éste, nuestro gobierno ha reforzado su seguridad en la frontera sur mediante la aplicación de la Operación Guardián (anteriormente conocida como Plan de Sellamiento) y la instalación junto con Guatemala de una base militar en el municipio fronterizo de la Candelaria. Asimismo ha implantado medidas para hacer más eficiente el enlace entre los cuerpos de seguridad preventiva en el norte del país.

Las esperanzas mexicanas que al inicio del gobierno de Fox creaban expectativas de que por fin un acuerdo bilateral en materia migratoria se concretaría con su vecino del norte se vinieron abajo tras los atentados del 11 de septiembre. Ahora las expectativas mexicanas han menguado mucho ya que sólo se han alcanzado hasta ahora acuerdos parciales y poco benéficos para los migrantes indocumentados. Al respecto el ex canciller Luis Ernesto Derbez, en entrevista comentó lo siguiente: “sólo será posible avanzar por la vía de acuerdos parciales y que es necesario comer a pedazos [la enchilada completa] no me quiero atragantar y la única manera de no hacerlo es cortándola en pedazos”.⁴⁵

El gobierno foxista en ese tiempo insistía en la necesidad de conciliar las preocupaciones de seguridad nacional de Estados con los avances en la agenda migratoria y como testimonio de este nuevo planteamiento el gobierno mexicano resaltaba la labor que había realizado para conseguir una fórmula de regularización que sólo beneficiaría a una parte de los millones de nacionales en situación de ilegalidad dando la bienvenida a la propuesta de Bush afirmando que se trata de una respuesta al esfuerzo y trabajo del gobierno mexicano.

⁴⁵ Rosa E. Vargas, Georgina Saldierna “Si hay entuertos en la SRE tenemos que deshacerlos”.Entrevista a Luis Ernesto Derbez en *La Jornada*, México 7 de febrero de 2003. [en línea] disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2003/02/07/009n1pol.php?origen=index.html> [consulta: 22 de mayo de 2007].

Pero lo dicho por el presidente Fox no ha llegado a concretarse ya que el actual clima político y las preocupaciones del gobierno estadounidense dificultan cualquier intento por retomar la negociación bilateral. La actual coyuntura electoral y la necesidad de seducir al electorado latino han llevado a los políticos estadounidenses de ambos partidos a hacer propuestas de reforma pero no parece que exista entre ellos la voluntad para alcanzar consensos. Las preocupaciones de la guerra y de una economía que aún no logra un ritmo sostenido de crecimiento constituyen el centro del debate nacional.

Sin embargo tarde o temprano el tema migratorio volverá a aparecer en la agenda bilateral y muy probablemente será llevado a la mesa de negociaciones por Estados Unidos. Entonces si México no da un giro radical a su política exterior ambos países llevaran a cabo un acuerdo, el cual estará dirigido bajo la batuta de Estados Unidos. Si esto ocurre “el costo para México será muy alto en la medida en que deberá aceptar desempeñar eficientemente el papel de Estado *tapón*”.⁴⁶

Como hemos visto lo más que se ha obtenido en materia migratoria con Estados Unidos es la negociación de un acuerdo “bilateral” sobre trabajadores migratorios. Los acuerdos migratorios, vistos desde una perspectiva de desarrollo global responden a la lógica de contención de los movimientos de inmigrantes. Estos programas son de tipo restrictivo ya que permiten la entrada a un número limitado de extranjeros a la frontera con un estricto control de la cantidad y calidad de quienes entran al territorio estadounidense. Así, el país receptor busca saciar sus demandas internas de trabajo sin tener que comprometer fondos en el otorgamiento de beneficios de seguridad social. Estos acuerdos, como vimos con el programa Bracero, no solucionan el fenómeno indocumentado, al contrario lo provoca y lo hace más clandestino y peligroso, además no se afrontan las causas más profundas del fenómeno y se ha visto que sólo sirven para legitimar medidas cada vez más duras de control fronterizo o interno.

México por su parte, debería aprovechar esta situación para no sólo considerar las demandas de los estadounidenses sino también crear mecanismos y medidas seguras para evitar que la negociación sea unilateral como se ha venido haciendo durante más de 5 décadas. Para lograrlo deberá convencer a la opinión pública así como a los partidos opositores de que se está avanzando en el asunto migratorio. Entonces, el argumento de preservar la seguridad nacional frente a la amenaza terrorista podría ser la clave para iniciar con la construcción de consensos internos que favorezcan no sólo al país vecino sino

⁴⁶ Este término también es conocido como burbuja de seguridad, perímetro defensivo, asociación regional antiterrorista, etc. Véase en: Florencia Ardiechi, “En la tarea de erigir fronteras-muros: el caso de Estados Unidos...” p 231.

también a la seguridad interna del país poniendo énfasis en el combate al narcotráfico y a los grupos subversivos dentro de la esfera nacional.

Mientras tanto, para demostrar sensibilidad y buena voluntad el gobierno mexicano deberá continuar en la postura de salvaguardar las fronteras a través del endurecimiento de los controles migratorios y en asociar, peligrosamente el tema a las cuestiones de seguridad nacional. El considerar un fenómeno como el migratorio como una amenaza a la seguridad nacional del país es una cuestión que constituye una amenaza a los intereses y valores de la nación y a la existencia misma del Estado.

Por lo tanto que se debe hacer. En primer lugar el gobierno mexicano debe desaparecer de su discurso oficial la idea de que la migración es un fenómeno natural inevitable. El fenómeno migratorio no es natural, sino producto de las contradicciones y de las graves desigualdades que genera el sistema capitalista. El polo receptor, por su parte, requiere de una fuerza de trabajo extranjera que pueda ser movilizada hacia aquellos sectores que le permitan manejar su mercado de trabajo e incrementar los niveles de ganancia y competitividad. Esto, en parte, porque sus contingentes laborales internos son insuficientes, ya sea porque sus tasas de natalidad son extraordinariamente bajas y, por tanto, suponen problemas en la reproducción de su población económicamente activa, o porque requiere incrementar los niveles de educación de su propia población.

Este es un aspecto fundamental, pues Estados Unidos, lamentablemente no nuestro país, tiene como una de sus prioridades incrementar el personal altamente capacitado dedicado a la ciencia y a la tecnología, porque sabe que la economía del conocimiento hace la diferencia entre naciones desarrolladas o no. Por eso, aquel país capta no sólo una fuerza de trabajo sin calificación, para la cual hay toda una serie de obstáculos, pues así logra hacerla más vulnerable, y por ello más explotable, sino a profesionales altamente capacitados para quienes por supuesto prácticamente no hay barreras, lo cual resulta lamentable para nosotros, pues estamos perdiendo nuestro escaso capital social.

Por otra parte, la migración sí es evitable, siempre y cuando el país expulsor decida de una vez por todas cambiar tanto su política económica como su agenda internacional. "Es decir, en lugar de "suplicar" a Estados Unidos que por favor trate bien a nuestros connacionales, lo cual sin duda es necesario, habría que adoptar la agenda de los países que abogan por un comercio mundial de reglas justas y universales, como hace Brasil, por ejemplo, y otros países latinoamericanos. Joseph Stiglitz señala que el subsidio de Estados Unidos a los productores de algodón reduce a tal grado los precios

mundiales que los campesinos africanos pierden más de 350 millones de dólares al año, más que el presupuesto total de ayuda estadounidense a esas áreas.

Por lo que puede afirmarse, siguiendo a Stephen Castles, que si las restricciones comerciales de las naciones ricas implican mayores costos que lo que reciben como ayuda los países en desarrollo, esto se convierte en una de las principales causas de la migración mundial.⁴⁷

La migración entonces es evitable, pues depende no sólo de lo que el gobierno considere prioritario para luchar por ello, sino de las alianzas que hagan a escala internacional para buscar nuevos destinos. Desde esta perspectiva es necesario convencerse de que una reforma migratoria no debe ser unilateral, así que debe ser superada la visión de que se trata de un asunto doméstico. Por su propia naturaleza se trata de algo que repercute en ambas naciones y que por tanto debe ser acordado de manera bilateral, de lo contrario no se podría llamar acuerdo bilateral sino mecanismo unilateral en el que sólo uno decide y el otro obedece.

⁴⁷ Ana María Aragonés, “Esta usted equivocado señor Felipe Calderón”, *La jornada*, México, 3 de mayo de 2007, [en línea], Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/03/index.php?section=opinion&article=020a2pol> [consulta: 5 de mayo de 2007]

CONCLUSIONES

Tan sólo una década atrás de los atentados del 9/11 había quedado superada la visión bipolar en las relaciones internacionales y se consolidaba la era del neoliberalismo económico que tenía como propósito fundamental excluir a los países en vías de desarrollo de las oportunidades de crecimiento promovidas a través de acuerdos económicos regionales e internacionales. La inequidad y el subdesarrollo en algunas regiones del mundo fueron la consecuencia inmediata del nuevo modelo neoliberal que en ese tiempo comenzaba a fluir, dando como resultado la exacerbación de conflictos armados que dominaron gran parte de la década de 1990 en el escenario internacional y que fueron la clave para el desarrollo de diversos tipos de violencia asociadas con divisiones en Estados multinacionales, revisiones fronterizas, migración y reyertas raciales y religiosas.

Los acontecimientos ocurridos la mañana del 11 de septiembre de 2001, en Nueva York y Washington perpetrados por el grupo terrorista de Al Qaeda fueron el mejor pretexto de Estados Unidos para intervenir con su política dura e intolerante en Medio Oriente y para manipular los acontecimientos a favor de una política migratoria xenófoba y restrictiva hacia México. En la década de 1990 ya se habían sentido las repercusiones en el campo de la política exterior. Pero en el 2001 el gobierno estadounidense adoptó una posición aún más defensiva que en el pasado, en aras de combatir la terrorismo, por lo que el asunto de la migración indocumentada y la lucha contra el narcotráfico cambiaron radicalmente haciéndola más activa y combatiente.

Para el gobierno de Washington era impostergable avanzar hacia una nueva estrategia de seguridad internacional que demostrara su papel de superpotencia y que al mismo tiempo resguardara su frontera. Por ello promovió una política dura y restrictiva para combatir al terrorismo a nivel internacional. El miedo a una amenaza terrorista en cualquier parte del mundo ayudó a lograr su objetivo. Los países más poderosos se sumaron de manera contundente a la estrategia creando una alianza importante. Esto lo llevaría a consolidarse y como líder mundial, a través de la movilización de sus recursos políticos, económicos, militares, tecnológicos e ideológicos y reforzar su papel de única superpotencia en el mundo con la realización de su estrategia de combate al terrorismo.

La nueva estrategia combina perfectamente los temas más espinosos para Estados Unidos y al mismo tiempo promueve la lucha contra el terrorismo utilizando mecanismos represores en la frontera para evitar el tráfico de personas no identificadas. Es clara la sincronización entre su estrategia de

seguridad (especialmente con la lucha contra el terrorismo) y la relación que establece entre migración, narcotráfico y terrorismo, fórmula que por cierto, no había utilizado en el pasado.

Con la llegada de las administraciones de Vicente Fox y George W. Bush en el año 2000, se gestaron importantes acuerdos bilaterales sobre narcotráfico y migración con la intención de trabajar conjuntamente para solucionar estos problemas que afectaban a ambos países, éstos no llegaron a concretarse debido a los atentados del 11 de septiembre y a la falta de interés del gobierno estadounidense para resolverlo pero al menos, abrieron el debate para buscar soluciones y llevar a cabo propuestas bilaterales que merecen atención especial.

Los tres acuerdos binacionales durante el periodo 2000-2003 fueron el parteaguas en la búsqueda de soluciones conjuntas a fin de fortalecer la competitividad en la región de América del Norte y establecer un marco de seguridad energética para la región, así como buscar estrategias para fortalecer las fronteras. Tras el 9/11 la perspectiva de cooperación bilateral cambió drásticamente reduciendo el asunto migratorio a una esfera menor. Sin embargo, para el gobierno de Estados Unidos el tema migratorio se convirtió en punta de lanza para fortalecer la idea de que la permeabilidad fronteriza es sumamente peligrosa, a pesar de que ningún terrorista que participó en los atentados del 11 de septiembre haya llegado por tierra atravesando las fronteras.

La idea de una frontera permeable hace que el gobierno estadounidense lleve el asunto migratorio al plano local y por ende debe ser tratado por el Congreso y el presidente estadounidenses ya que forma parte de los riesgos de la seguridad nacional de Estados Unidos y le “corresponde” al gobierno estadounidense resguardar las fronteras norte y sur de ambos países a fin de evitar futuros ataques terroristas. Hasta el martes 11 de septiembre de 2001, el debate estadounidense en torno a las reformas migratorias estaba centrado básicamente en el efecto que tenían los migrantes sobre su economía, principalmente sobre aquellos que se desempeñaban en el sector agrícola. Sin embargo, después del 9/11 estas prioridades se reorientaron a fin de reforzar las fronteras y con ello todos los aspectos de su seguridad nacional.

Estados Unidos continuó con su política antiterrorista y para sustentarla buscó argumentos contundentes declarando que todos aquellos que entraran a su país sin autorización o de manera clandestina eran considerados amenaza para su seguridad nacional. De este modo, los indocumentados mexicanos pasaron de ser trabajadores víctimas del racismo y la xenofobia, a ser considerados como posibles terroristas y criminales que ponían en riesgo la seguridad nacional estadounidense. México por

su parte, buscó establecer acuerdos para beneficiar la entrada de los migrantes al país del norte con la intención de que las remesas de estos trabajadores se incrementen y beneficien a la nación. Es evidente que las soluciones siempre han estado encaminadas a los intereses de cada país y no a las del migrante. Prueba de ello fue la firma del Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), éste último considerado una extensión en América Latina y el Caribe -excepto Cuba- del TLCAN.

Ambos acuerdos muestran la ambición del gobierno estadounidense por consolidar su política expansionista y enriquecer su economía en la región latinoamericana. Por tanto, más allá de los temas fronterizos como la migración y narcotráfico el ALCA se convirtió en la prioridad de Estados Unidos para reafirmar su presencia hegemónica en la región.

A lo largo de esta investigación se estableció la vinculación entre la seguridad nacional y la migración indocumentada de México hacia Estados Unidos en las diferentes etapas de las relaciones entre ambos países. Asimismo se confirma que los atentados terroristas perpetrados en Nueva York y Washington por integrantes de Al Qaeda cambiaron la estrategia de seguridad nacional de México con respecto a Estados Unidos estableciendo medidas fronterizas más duras y restrictivas.

Cabe señalar que la postura estadounidense ante el fenómeno migratorio no cambió, por el contrario se regresó a la política migratoria xenófoba de la década de 1990, sólo que esta vez el terrorismo fue la justificación para llevarlas a cabo. Como consecuencia de esto, los acuerdos bilaterales que México y Estados Unidos habían acordado a principios del 2000, quedaron limitados a los designios del gobierno estadounidense.

Además se confirmó que la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos se modificó drásticamente tras los atentados del 11 de septiembre y ahora está enfocada al combate al terrorismo a nivel internacional y a la aplicación de vigilancia de las fronteras al norte y sur de su territorio. Ello ha supuesto que se tomen las medidas necesarias para combatir esta nueva amenaza en la vida internacional de las naciones. Como respuesta a esta nueva forma de operar de Estados Unidos y adaptándose a la realidad inmediata, México implementó varias medidas relacionadas con la política de seguridad de Estados Unidos. Entre otras cosas reforzó la seguridad en puntos estratégicos: aeropuertos, cruces fronterizos, puertos, etc.

En la frontera sur de Estados Unidos se implementaron medidas precautorias que ya habían iniciado en la década de 1990 y que después del 11 de septiembre se endurecieron. Un ejemplo de esto fue El Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza México- Estados Unidos, firmado el 22 de marzo del 2002, (ASPAN) con el fin de establecer una alianza en materia de seguridad fronteriza. Este acuerdo tenía como objetivo incrementar las medidas de seguridad, a través de un enfoque balanceado que por un lado, facilitara los flujos legítimos de personas y mercancías y por otro, reduzca la posibilidad de acciones terroristas que puedan afectar la seguridad de ambos países, aunado a esto estableció las El plan incluía la utilización de miembros del ejército y convertirlos en guardias nacionales y que brindaran entrenamiento militar a la Patrulla Fronteriza.

Por tanto, la seguridad nacional se convierte en un medio y no en un fin ya que es necesario proteger la frontera, el territorio y los intereses nacionales. Todo vale para proteger aunque ello sea poco claro o poco justificable.

En este contexto, los intereses de México apenas se asoman en esta nueva estrategia de seguridad de Estados Unidos ya que no participa en la conformación de medidas tomadas por el gobierno estadounidense. En su lugar sólo se limita a la revisión y análisis de la política migratoria estadounidense y se convierte en país sujeto a presiones provenientes de su socio comercial dejando de lado sus intereses y objetivos nacionales sobre el fenómeno migratorio.

Para México el avance hacia una agenda social con Estados Unidos es y seguirá siendo una prioridad. Sólo a través de un enfoque bilateral para el tratamiento del fenómeno migratorio fundado en el principio de responsabilidad compartida es como se logrará una administración adecuada del flujo de mexicanos a Estados Unidos. Las medidas restrictivas no resolvieron los aspectos negativos relacionados con las causas estructurales de este fenómeno, cuyas dimensiones y características requieren necesariamente del concurso de ambos gobiernos. Existe un vínculo entre las medidas que ambos países han desarrollado para la cooperación en materia de seguridad de sus fronteras, inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre, y la necesidad de un acuerdo migratorio.

El gobierno foxista fue muy claro en señalar que dentro de ese esquema de seguridad que ambos países pretendían alcanzar resultaba necesario considerar un arreglo migratorio que pusiera orden, seguridad y legalidad al flujo migratorio de mexicanos en la frontera. Del mismo modo la legalización de los mexicanos indocumentados en territorio estadounidense contribuiría asimismo a disminuir el número de personas que viven en las sombras y con ello evitar que posibles terroristas

podrían pretender aprovecharse de estas condiciones para sus propósitos. Los mexicanos indocumentados no tienen vínculo alguno con el terrorismo. Por el contrario se trata de personas que aportan diversos beneficios a la economía y sociedad estadounidense.

La falta de una política migratoria mexicana hace que los posibles acuerdos sobre migración se estructuren de manera desigual, creando ventajas económicas únicamente para los empresarios estadounidenses satisfaciendo sus propios intereses. México contribuye a que la nación estadounidense se desarrolle plenamente con la ayuda de los migrantes mexicanos quienes reciben un trato infame, sueldos por debajo de la ley y condiciones sanitarias pésimas.

La falta de un entendimiento bilateral en el que ambos actores promuevan acciones y colaboren conjuntamente a resolver el fenómeno migratorio, hace de éste un problema en lugar de una oportunidad de desarrollo. Ya lo decía el ex secretario de las Naciones Unidas, Kofi Annan al referirse que la migración no debe ser un lastre entre las sociedades sino una ventana de oportunidad para el crecimiento de éstas ya que brindan muchos de los servicios imprescindibles a las sociedades.

Para el caso de México y Estados Unidos esta fórmula no es positiva ya que no existen mecanismos de regulación que beneficien a ambas naciones. En su lugar sólo existen medidas restrictivas y de control fronterizo, así como discursos con tintes políticos utilizados en tiempos electorales por parte del gobierno estadounidense quien no acepta que el flujo de migrantes en vez de perjudicar su crecimiento económico y poner en riesgo su seguridad nacional, es una poderosa herramienta de fuerza de trabajo que propicia el desarrollo de su nación.

Considero entonces que, la migración indocumentada no debe ser un fenómeno que deba tomarse a la ligera y mucho menos que sea natural como nos han hecho creer nuestros gobernantes mexicanos. No debemos esperar a que el gobierno estadounidense busque soluciones, por el contrario, el gobierno mexicano debe buscar alternativas que frenen la fuga cada vez más acentuada de trabajadores indocumentados, a través de la creación de mayores oportunidades de empleo. Es decir, diseñar estrategias que ayuden al desarrollo equitativo del país y den más apoyo al sector agrícola, pilar de la economía mexicana por décadas. En este sector nuestro país podría fortalecer la ayuda a través de incentivos económicos para la creación de desarrollos tecnológicos más productivos que sean competitivos con los desafíos que presenta el TLCAN.

Lo anterior contribuiría a reducir las presiones y desigualdades existentes con Estados Unidos y traería consigo la aparición de una frontera segura y abierta a la migración regularizada y legalizada por ambos países. Además, nuestro país no debe ceder en la ayuda a nuestros connacionales, los cuales en su mayoría viven en condiciones de ilegalidad, incertidumbre y miedo.

Mientras algunos especialistas señalan que el problema migratorio se debe a la incapacidad del gobierno mexicano para atender las necesidades de su nación proporcionándoles condiciones de trabajo dignas para que de esta manera haya un adecuado crecimiento económico. Otros coinciden en que nuestro país debería aprovechar su posición geopolítica y participar con su vecino del norte en acuerdos de cooperación fronterizos, como lo es el perímetro de seguridad entre México, Estados Unidos y Canadá.

Lo cierto es que a pesar de las opiniones que los especialistas tengan respecto al fenómeno migratorio las causas de este problema se encuentran en uno y otro lado de la frontera y son el resultado de percepciones individuales y por tanto limitadas de ambos países que sólo buscan satisfacer sus propios intereses. El gobierno mexicano debe reconocer los elementos no funcionales de su estructura económica y desarrollar un plan integral incluyente para todos en donde se les brinde las mismas oportunidades de desarrollo.

México ha insistido a Estados Unidos que el problema migratorio debe resolverse mediante acuerdos bilaterales y estrategias comunes que beneficien a los migrantes indocumentados a recibir un trato digno y condiciones de seguridad social y salud, así como permanecer en su país de manera legal. Sin embargo, la postura del gobierno estadounidense es que este problema no puede resolverse de manera conjunta ya que los migrantes son los que entran a su país y hacen uso de los servicios de salud y educación, y por tanto le corresponde atenderlo de manera interna, a fin de buscar mecanismos para controlarlo, resguardar su seguridad nacional y de este modo beneficiar a su nación.

A nivel bilateral considero que se puede negociar un acuerdo migratorio para regular la entrada de trabajadores indocumentados que establezca criterios para cruzar la frontera norte y sur de México, a través de la cooperación entre ambos países. Un ejemplo de esto sería la aceptación de la matrícula consular, documento que sirve como identificación oficial para abrir cuentas bancarias y que es esencial para enviar divisas a México, así como incentivar la creación de organizaciones y movimientos en pro de los migrantes que sean reconocidos y respetados por las autoridades estadounidenses.

Con acuerdos de este tipo se generaría una migración más segura, se evitarían millones de muertes y habría un entendimiento entre ambos países para desarrollar políticas internas acerca de este fenómeno a fin de regularlo de manera compartida. Ante este escenario México tendría la obligación de crear políticas económicas que atiendan las necesidades de todos los sectores de la población y no sólo de unos cuantos, lo cual provocaría un decremento en el flujo de trabajadores mexicanos a Estados Unidos y que los pocos que entraran a la frontera norte lo hicieran bajo ciertos requisitos y de manera legal.

Por su parte, Estados Unidos debería garantizar condiciones equitativas para los migrantes promoviendo programas de trabajadores temporales en donde se fomente el regreso y permanencia de los migrantes en México. Con esta fórmula de acuerdos compartidos ambos países se beneficiarían; además de que los trabajadores mexicanos serían más productivos en la estructura económica estadounidense y de este modo el perfil del migrante sería más competitivo y con un nivel de instrucción más alto.

Con la creación de una reforma migratoria integral, además de regular el flujo migratorio también se aminoraría la carga que tiene la Patrulla Fronteriza pues encaminaría a los migrantes a puertos legales de entrada, se combatiría el coyotaje y disminuirían las muertes de indocumentados en la frontera norte del país. Si esto se llevara a cabo la misión central de la Patrulla sería la búsqueda de verdaderos terroristas alrededor del país evitando así ataques como los ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en donde se demostró la vulnerabilidad de los servicios de inteligencia de Estados Unidos para resguardar al país. Cuatro aviones comerciales fueron secuestrados por jóvenes terroristas para emprender una operación clandestina que por mucho tiempo será la envidia de cualquier servicio de inteligencia en el mundo ya que lograron entrar de manera legal al país y llevar consigo armas y cuchillos en aviones que despegaron casi simultáneamente.

La consecuencia inmediata de estos acontecimientos fue el miedo de no saber quien entra y sale de Estados Unidos. Las Agencias de Inteligencia se han empeñado en argumentar que los atentados del 9/11 fueron causados por terroristas que entraron al país de manera clandestina. Sin embargo existen reportes de grupos especiales del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, pro sus siglas en inglés) que demuestran que los terroristas implicados en los ataques entraron a territorio estadounidense con visas legales. Pese a esto existe el argumento por parte de estas agencias de seguridad de que éstos se escurren entre los residentes indocumentados.

Por tanto, el DHS ha calificado a los migrantes indocumentados, en especial los latinos y mexicanos como sospechosos y como un peligro a la seguridad nacional estadounidense por lo que han sido víctimas de persecución y abusos por parte de las autoridades de Estados Unidos quienes han aplicado todo el peso de las políticas emitidas por el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés). Es de esperarse que la frontera entre ambos países se vuelva vulnerable provocando un espacio de oportunidades para la delincuencia organizada.

Con relación a los acuerdos y convenios bilaterales es indispensable que se mejoren los canales de interlocución en las reuniones de trabajo, con el fin de que dichas negociaciones cuenten con una base sólida a través de intereses comunes y que los beneficios sean equitativos. México debe hacer todo lo posible por que el gobierno de Estados Unidos reconozca el lugar que ocupan los trabajadores migrantes en las relaciones políticas y comerciales.

Para el gobierno mexicano fue evidente el giro que dio su estrategia de seguridad nacional tras los atentados del 9/11. Como primer paso reforzó su frontera sur para evitar que grupos terroristas la utilizaran como trampolín para ingresar a Estados Unidos, además se buscó tratamiento especial para los asuntos relacionados con el narcotráfico, el crimen organizado, así como el resguardo de la frontera norte con Estados Unidos ya que estos temas eran utilizados para controlar partidos políticos, organizaciones sociales y políticas, así como estrategia en tiempos electorales.

A nivel regional, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN), fue un claro ejemplo de lo que se puede lograr en materia de seguridad ya que se han planteado estrategias de protección de las fronteras ante cualquier ataque o amenaza terrorista. Este instrumento internacional multilateral pretende homogeneizar criterios, procedimientos y estrategias con el propósito de convertir a la región norte del continente americano en un solo espacio geográfico bajo el control de Washington.

Dada la gran asimetría con Estados Unidos, la transnacionalización y militarización de los “esfuerzos conjuntos” impuestos por Washington mediante la presión y el chantaje significan para México una mayor cesión de soberanía. De allí que sería deseable que el gobierno mexicano delimite la posición del problema de las drogas y del crimen organizado en su estrategia de seguridad nacional. De lo contrario, desde el momento que México forma parte del cinturón de seguridad del ASPAN estos temas se vuelven prioritarios para Estados Unidos y por lo tanto merecen de soluciones unilaterales para combatirlos ya que se convierten en amenaza a la seguridad regional.

Es evidente que este tipo de acuerdos como el ASPAN sean interesantes para el gobierno de Estados Unidos ya que reflejan su interés por consolidar su política expansionista en la región americana. Para muchos este acuerdo de seguridad es la extensión del TLC pero con elementos nuevos. Un primer elemento es la seguridad.

Tras los atentados del 9/11 Estados Unidos amplió aún más su perímetro de seguridad, buscando ampliar su frontera norte hacia Canadá y hacia el sur con México. Esto implica varias cosas. En primera la militarización de estos tres países y sus fronteras; en segundo lugar, que nuestro país estará presionado para imponer leyes que sean adecuadas a la legislación estadounidense para consolidar el proyecto estadounidense de seguridad en la región.

Por último, este acuerdo implica la implementación de fronteras inteligentes, esto es la utilización de tecnología de última generación para controlar el flujo de personas y a su vez acelerar el flujo de mercancías. Esta medida afecta directamente a los migrantes mexicanos quienes se ven cada vez más afectados cuando pretenden cruzar la frontera.

La militarización de las fronteras, por tanto, implica que México renuncie a la defensa de su soberanía en el terreno militar. Esto significa que los oficiales del ejército mexicano serán capacitados en técnicas de contrainsurgencia por el ejército estadounidense para que las decisiones militares en la región sean tomadas por la cúpula militar del gobierno de Estados Unidos.

Todos estos argumentos atienden al interés de Estados Unidos por consolidar el ASPAN en la región con el propósito de imponer reglas de seguridad más duras y agresivas en lo concerniente al comercio y las empresas pero también a los migrantes que cruzan la frontera hacia Estados Unidos. En este sentido, las medidas que el gobierno estadounidense imponga al respecto deberán ser acatadas por México y éste no podrá proponer medidas para el control de migrantes en la frontera. Esto nos convierte en un instrumento al servicio de Washington.

La posición geopolítica que ocupa México respecto a Estados Unidos debería ser un punto de convergencia entre ambos países para llegar a acuerdos sobre temas compartidos y no sólo una oportunidad para que Washington expanda y consolide su política unilateral en la región de América Latina.

Después del 9-11 se ha vuelto una necesidad para el gobierno estadounidense redefinir los alcances de la relación bilateral, sobre todo en los temas concernientes a la seguridad y resguardo de fronteras dadas las nuevas amenazas terroristas que se vislumbran en el escenario internacional y que traspasan los límites de las fronteras nacionales y la seguridad nacional mexicana.

La falta de un marco normativo sobre este asunto complica la búsqueda de soluciones y el diseño de una política de seguridad nacional que establezca cuales son los asuntos que deben estar enmarcados en este apartado. Es por ello que, a partir del año 2000, legisladores de diversos partidos hicieron intentos por crear iniciativas para la conformación de una Ley de Seguridad Nacional que reuniera los elementos necesarios que sean considerados parte de la seguridad de México. Para que esto se logre será necesario que nuestro país rediseñe, o mejor aún, defina abiertamente su política de seguridad nacional.

Por tanto, es preciso que nuestro país promueva iniciativas para la creación de una verdadera Ley de Seguridad Nacional real y *ad hoc* a las necesidades del país y que la dote de personalidad jurídica para intervenir en los asuntos que le competen. El primer intento de lograrlo se llevó a cabo en 2004, cuando el Senado de la República aprobó el dictamen de una iniciativa de Ley de Seguridad Nacional, la cual debe pasar a las filas del legislativo para su discusión y posible aprobación y que ojalá sea modificada y discutida con conciencia ya que esta iniciativa aún tiene confusiones respecto de cual es el campo de acción de la seguridad nacional y de los actores que la ejecutan.

Si pensamos cuales serían los beneficios de lograr un acuerdo bajo estas condiciones tendríamos que tomar en cuenta las fuertes presiones que Estados Unidos ejercerá sobre nuestro país ya que tras los atentados del 9/11 nuestro país se volvió más servil y complaciente a los designios de su vecino del norte. Además del control fronterizo y las actitudes xenófobas de la sociedad estadounidense hacia los migrantes, el resultado sería muy costoso para México ya que tendría que atender los intereses de Estados Unidos a pesar de los propios, convirtiéndonos en un instrumento al servicio de Washington y de su política unilateral. Es cierto que la frontera norte de nuestro país es un factor clave para la seguridad nacional estadounidense lo que indudablemente nos hace más vulnerables a las políticas xenófobas y discriminatorias.

Es por ello que, para demostrar su sensibilidad y buena voluntad ante los reclamos de Estados Unidos, nuestro gobierno seguirá avanzando en el endurecimiento de los controles migratorios y en asociar quizá de manera poco atinada la migración con las cuestiones de seguridad. Que un fenómeno

social de contenido económico, presente en toda la historia de México moderno sea vinculado con el terrorismo y por tanto se vuelva un asunto de seguridad nacional es una cuestión que constituye una amenaza a los intereses y valores de la nación, así como a la existencia misma del Estado.

A lo largo de esta investigación ha quedado claro que la seguridad nacional mexicana ha servido solo a los fines partidistas y que la ejecución de sus responsabilidades está en manos de las fuerzas armadas, quienes en nombre de la nación cometen las más atroces bajas con el pretexto de “resguardar la soberanía”. Si bien es cierto que la parte tradicional donde se funda la seguridad nacional de una nación es precisamente la preservación de los intereses nacionales, no hay que olvidar que la este término puede resultar muy ambiguo y por tanto esta en riesgo de ser mal interpretado por los países.

Con todo esto, el nuevo orden internacional deberá ser más exigente en lo concerniente a la seguridad internacional. Los actos terroristas del 11 de septiembre sacudieron la conciencia del mundo entero y en especial de los líderes de las naciones, quienes con el afán de resguardar sus fronteras y sus intereses nacionales establecen políticas de corte restriccionista. El miedo al otro, hoy se deja ver de manera inaudita a raíz de los atentados del 9-11 y estos actos terroristas se agravaron hasta convertir al mundo en una trampa peligrosa para todas las sociedades.

Los atentados abrieron una nueva etapa en la política mundial, y muy especialmente en la relación entre Estados Unidos y México. La redefinición de la política exterior estadounidense a partir del imperativo de la "guerra contra el terrorismo" y su concepción de un mundo dividido entre países aliados y países enemigos está implicando para los países más débiles un mayor acatamiento de las órdenes imperiales. El ultimátum de Bush -"están con nosotros o están con el terrorismo"- disminuye el margen de maniobra de países como México y los obliga a un alineamiento mucho más claro en renglones fundamentales de su interés nacional.

Desde hace algunos años, Estados Unidos ha advertido que la resolución exitosa de varios de sus problemas internos más importantes depende necesariamente de la participación de su vecino del sur en esa tarea. Cuestiones como inmigración indocumentada, narcotráfico, medio ambiente, seguridad fronteriza, salud pública, etc., han abandonado el ámbito de lo estrictamente doméstico para convertirse en temas clave de su política exterior y de la agenda bilateral. En consonancia con eso, Estados Unidos sabe que sólo con la estrecha colaboración de México podrá controlar los masivos

flujos de migrantes sin documentos que traspasan su frontera sur y, con más urgencia tras los atentados del 11 de septiembre, disminuir los riesgos de una frontera *porosa* a amenazas terroristas.

Luego de muchos años, durante los cuales México ha reclamado que determinados temas no sean tratados de manera unilateral, finalmente Estados Unidos habla de "nuestros problemas" y exhibe una mayor voluntad para dialogar. Pero eso, y los continuos llamados al entendimiento, a la ayuda recíproca, a la colaboración binacional, ocultan las crecientes dificultades del vecino para resolver por sí solo el *problema migratorio*. Detrás del discurso de la cooperación, de las vulnerabilidades mutuas, de la interdependencia, se esconde el interés estadounidense de imponer su perspectiva y sus políticas y de convertir a México en una pieza más de su política migratoria. Es el enorme poder económico y político que ejerce sobre nuestro país lo que condiciona los márgenes de la negociación.

Todo esto nos lleva a varias reflexiones acerca del fenómeno migratorio y su vinculación con la seguridad nacional. En primer lugar, el gobierno mexicano debe desaparecer de su discurso oficial la idea de que la migración es un fenómeno natural e inevitable. En cambio, debe reconocer la falta de seriedad para abordar el problema y diseñar políticas públicas que subsanen la fuga de mano de obra mexicana que migra al otro lado de la frontera con México, con el propósito de buscar mejores condiciones de vida para su familia.

La migración no debe ser considerada como un problema de seguridad nacional para Estados Unidos. A lo largo de la investigación se ha comprobado que el fenómeno migratorio ha estado presente en varias etapas de las relaciones México- Estados Unidos y que éste no daña la estructura política ni pone en riesgo la seguridad nacional estadounidense. Por el contrario, ha aportado grandes ventajas a la economía de Estados Unidos en distintas etapas de la historia de Estados Unidos, en las cuales los migrantes han realizado trabajos que ningún ciudadano estadounidense aceptaría dadas la precaria situación sanitaria y los salarios que se ubican por debajo de la ley. Pese a esto, el gobierno estadounidense se ha empeñado en querer convencer a su nación de que la migración es un mal que hay que combatir y por tanto, es necesario aplicar medidas unilaterales para tener el control de las fronteras y decidir los mecanismos de cómo, cuándo y a quien dejar entrar.

El 11 de septiembre de 2001 no cambió drásticamente este pensamiento entre las autoridades y la sociedad estadounidense. Lo que sí hizo fue incrementar su poder y la influencia de aquellos que siempre habían querido una seguridad robusta y que esperaban el momento de llevar a cabo sus propuestas unilaterales y de corte racista.

La consecuencia inmediata de los atentados del 9/11 ha redefinido la seguridad de los Estados y la importancia de la distribución y recopilación de información global. Por ello, las nuevas medidas de seguridad ahora tienen un impacto directo en la migración entre los gobiernos de México y Estados Unidos, principalmente lo que tiene que ver con el flujo de personas en las fronteras.

Obras de referencia

1. Aguayo Quezada Sergio; Bruce M. Bagley, *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, Siglo XXI, México, 1990, pp.416.
2. Aguayo Quezada Sergio, *La Charola, una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001, pp.413.
3. Aguayo Quezada Sergio; John Bailey, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1998, pp.385
4. Allan Henry; Steele Commager et al. *Breve Historia de los Estados Unidos*, México, FCE, 1990. pp.718.
5. Ayala Blanco Luis Alberto, *El poder frente a sí mismo*, México, Sexto Piso, pp. 115.
6. Bobbio Norberto; Matteucci Incola; Paquio Giancarlo, *Diccionario de Política México, Siglo XXI Editores*, 1991.
7. Boorstin Daniel (Comp.), *Compendio histórico de los Estados Unidos, un recorrido por sus documentos fundamentales*, México, FCE, 1997, pp.
8. Bustamante Jorge A., *Cruzar la línea: la migración de México a Estados Unidos*, México, FCE, 1997, pp.384.
9. Castillo Miguel Ángel, et al. *Migración y Fronteras*, México, Colmex, Asociación Latinoamericana de Sociología, Colef, Plaza y Valdés, 2000, pp. 517.
10. Cavalla Rojas Antonio, *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1979, pp. 450.
11. Castañeda Jorge G, *The Estados Unidos Affair. Cinco ensayos sobre un amor oblicuo*, México, Edit. Aguilar, 1996, pp. 125.
12. Comisión Nacional de Investigación de Estados Unidos, *11-S El Informe, extracto del informe final de los atentados terroristas contra Estados Unidos*, México, Paidós, 2005, pp. 348.
13. Diez-Cañedo Ruiz Juan, *La migración indocumentada de México a los Estados Unidos: Un nuevo enfoque*, México, FCE, 1984, pp.208.
14. Durand Jorge, *Clandestinos: Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Miguel Ángel Porrúa y Universidad Autónoma de Zacatecas, 2003, pp.210.

15. Durand Jorge, *Más allá de la línea. Patrones migratorios entre México y Estados Unidos*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, (CNCA) 1994, pp.353.
16. Ezcurra Ana María, *Clinton, ¿Una nueva política exterior?*, México, El juglar, 1992, pp. 254.
17. Franssen Peter, Pol De Vos, *La nueva política de Estados Unidos a partir del 11-S: la militarización de la economía y el pensamiento*, Madrid, Quintaesencia Editorial Popular, 2005, pp. 191.
18. Fernández de Castro Rafael; Vereá Campos Mónica; Sydney Weintraub, (Coord.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, FCE, ITAM, UNAM, 1998, pp. 496.
19. García y Griego Manuel; Vereá Campos Mónica, *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp.175.
20. González Navarro Moisés, *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero 1821-1970*, México, Colmex, 1994, 1ª Edición Tomo III.
21. González Souza Luis, *México en la estrategia de Estados Unidos*, México, Siglo XXI, 1993, pp.320.
22. Hernández-Vela Salgado Edmundo, *Diccionario de Política Internacional, tomo II* Edit. Porrúa, México, 2001, pp. 1080.
23. Higham John, *Strangers in the land: Patterns of American Nativism 1860-1925*, Nueva York, Atheneum, pp. 431.
24. Huntington Samuel, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, México, Paidós, 1998, pp.480.
25. Joachim Hans Morgenthau, *Política entre las naciones, la lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2da edición, Trad. W. Olvera, 1986, pp.765.
26. Kissinger Henry, *La Diplomacia*, México, FCE, 2001, pp.919.
27. Laqueur Walter, *Una Historia de Terrorismo*, Barcelona, Paidós Ibérica, 2003, pp. 221.
28. Lugo Barranco Germán Fermín, *La seguridad nacional de México luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001*.UNAM-FCPyS, Tesis de licenciatura, 2002.

29. Maciel Agustín, *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, El Colegio de San Luis Potosí, 2003, pp.340.
30. Medina Peña Luis, *Hacia el nuevo Estado, México 1920-1994*, México, FCE, pp.362.
31. Mercado Celis Alejandro; Gutiérrez Romero Elizabeth (Comp.), *Fronteras en América del Norte*, México UNAM-CISAN, 2004, pp.534.
32. Morales Patricia, *Indocumentados Mexicanos*, México, Editorial Grijalbo, 1982, 1ª Edición, pp. 396.
33. Muñoz Mata Laura, *Geopolítica, seguridad nacional y política exterior: México y el Caribe en el siglo XIX*, México, Universidad Michoacana, Instituto de Investigaciones Históricas del Instituto Mora, 2001, pp.194.
34. Núñez Mariel Mario, *Entre Terroristas: Una política Exterior para el Mundo del Terror*, México, FCE, 2004, pp. 714.
35. Oviedo Castillo Leslie Eunice, *La migración internacional indocumentada como fenómeno social en la globalización: el caso de México-Estados Unidos: causas y efectos*, México, UNAM-FCPyS, Tesis de licenciatura, 2004.
36. Pellicer Olga; Fernández de Castro Rafael, (Coord.) *México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación*, México, SRE, ITAM e Instituto Matías Romero, 1998, pp. 380.
37. Petras James; Morley Morris, *¿Imperio o República? Poderío mundial y decadencia nacional de Estados Unidos*, México, Siglo XXI, 1998, pp. 450.
38. Rabasa Gamboa Emilio, *Mexicano esta es tu Constitución*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, 1995, pp. 412.
39. Reinares Fernando, *Terrorismo y Antiterrorismo*, Barcelona -México, Paidós, 1998, pp. 230.
40. Rosas María Cristina (Coord.), *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, México, UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), Embajada de Canadá, 2004, pp. 490.
41. Salazar Ana María, *Seguridad nacional hoy: el reto de las democracias*, México, Aguilar, 2002, pp. 375.

42. Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE), *Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración*, México, 1999 8 v. II; 28 cm.
43. Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE), *La Relación migratoria México-Estados Unidos: recopilación de documentos del año 2000*, México, 2000, 88 pp.
44. Singer Leticia, *Ataque al Imperio, Cronología de una guerra no declarada*, España, Plaza y Janés, 2002, pp. 284.
45. Smith E Clint; Vélez Quero Silvia Elena, (Comp.), *México ante los Estados Unidos. Historia de una convergencia*, México, Grijalbo, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco (UAM), 1995, pp.197.
46. Schumacher Ma. Esther, (comp.) *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*, México, FCE, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), 1994, pp.517.
47. Tello C; Reynolds C., *Las relaciones México- Estados Unidos*, México, FCE, 1981, pp. 430.
48. Tuirán Rodolfo (coord.), *Migración México-Estados Unidos. Continuidad y cambio*, México, Consejo Nacional de Población, (CONAPO), 2000, pp.197.
49. Tuirán Rodolfo, *Migración México-Estados Unidos: presente y futuro*, Consejo Nacional de México, Población, (CONAPO), 2000, pp.181.
50. Valdés Ugalde José Luis, Valadés Diego (Coords) *Globalidad y Conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, UNAM, CISAN-IIIJ, 2005, pp. 366.
51. Valdés Ugalde José Luis, *Estados Unidos, intervención y poder mesiánico, la Guerra Fría en Guatemala, 1954*, México, UNAM, CISAN, IIJ, 2004, pp. 405.
52. Vargas Suárez Rosío et al., *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio*, México UNAM- Centro de Investigaciones sobre América del Norte, (CISAN 2001) pp. 401.
53. Vereza Campos Mónica, *Entre México y Estados Unidos: los indocumentados*, México, El Caballito, 1982, pp. 189.
54. Vereza Campos Mónica, *Migración temporal en América del Norte: propuestas y respuestas*, México, UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), 2003, pp. 262.

55. W. Kegley, Charles, *New Global Terrorism, The: Characteristics, Causes, Controls, United States, University of South Carolina, Prentice Hall, 2003, pp. 284.*
56. Zavala Ruiz Roberto, *El libro y sus orillas: tipografía, originales, redacción, corrección de estilo y de pruebas*, 3edición, México, UNAM, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 1995, pp. 375.

Revistas y periódicos:

57. Alejandro, Gutiérrez, “Frontera Sur: El sueño roto”, México, *Proceso*, Núm. 1345, 11 de agosto de 2002, p.39.
58. Ana María Aragonés, “Esta usted equivocado señor Felipe Calderón”, [en línea] México *jornada.unam.mx*, 3 de mayo de 2007, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2007/05/03/index.php?section=opinion&article=020a2pol> [consulta: 5 de mayo de 2007]
59. Carlos Benavides; José Luis Ruiz, “Es tiempo de reciprocidad, dice Fox”, *El Universal*, México, Año 85, núm., 30 634, viernes 7 de septiembre de 2001, p 6^a.
60. Carolina Gómez Mena, “La ASPAN será desastroso para México, Advierten”, [en línea] México, *jornada.unam.mx*, 31 de marzo de 2006, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2006/03/31/036n1mig.php> [consultado el 10 de abril de 2007].
61. Condolezza, Rice, “La promoción del interés nacional”, *Foreing Affairs*, Vol. 1, núm. 1, 2001.
62. Fabiola Martínez, “Ha crecido 20% en lo que va del año el flujo hacia Estados Unidos”, [en línea] México, *La Jornada*, sección Política, 2005., Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2006/04/16/015n3mig.php> [consultado el 16 de abril de 2006].
63. Florencia, Addiechi, “En la tarea de erigir fronteras-muros: el caso de Estados Unidos”, *Cuadernos de Cultura y Política*, [en línea] México, UAM-Xochimilco, México, 2005, p 6. Dirección URL: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/267/26702313.pdf> [consulta: 30 de abril de 2007].
64. Javier del Pino, “Ni humor ni publicidad”, *Reforma*, miércoles 19 de septiembre de 2001.p, 27A.
65. Kofi Annan, “Es hora de que el mundo hable de migrantes”, [en línea] México *La Jornada* 6 de junio 2006. Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2006/06/06/019a1mig.php>
66. Laura Alicia, Garza, “Migración, cuestión de confianza”, [en línea] México, *La Jornada* 26 de febrero de 2006, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/26/029a2pol.php> [consulta: 6 de mayo de 2007].
67. Luis, Alegre, “Moderniza INM control migratorio”, [en línea] México *Reforma*, sábado 10 de noviembre de 2001, Dirección URL: www.reforma.com.mx p.13A [consulta: 10 de marzo de 2007].

68. Martha Barcena, “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo” *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Instituto Matías Romero/SRE, núm. 59, febrero, 2000.
69. Martín, Morita, “Refuerzan la seguridad en la frontera sur”. [en línea], México *Reforma* lunes 3 de marzo de 2003. Dirección URL: www.reforma.com.mx/publicaciones [consulta: 3 de mayo de 2007].
70. Miguel, Domínguez, “Tiene frontera norte seguridad desigual”, [en línea] México, *Reforma.*, Año 9 Núm., 3043, domingo, 14 de abril de 2002, p. 10ª
71. Rafael Fernández de Castro, “La reelección de Bush: oportunidad para reactivar las relaciones” México [en línea] *Foreign Affairs en español*, Enero-Marzo 2005, Dirección URL: <http://www.foreignaffairs.org/20050101faenespessay050103/rafael-fernandez-de-castro/la-reeleccion-de-bush-oportunidad-para-reactivar-las-relaciones.html> [consulta: 10 de febrero de 2007].
72. Rafael Velázquez Flores, “La migración indocumentada en las relaciones México-Estados Unidos,” en Revista *El Cotidiano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco (UAM), núm. 69, mayo-junio, 1995.
73. Raúl, Benítez, “Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990” *Revista de Administración Pública*, Num. 98 INAP, México, 1998, p 58.
74. Rodolfo Tuirán, “México y el debate migratorio en Estados Unidos” [en línea], México, *Foreign Affaire en español*. 30 de diciembre de 2006, Dirección URL: <http://www.casamerica.es/es/horizontes/hispanos-en-ee-uu/mexico-y-el-debate-migratorio-en-estadosunidos?referer=/es/horizontes/hispanos-en-ee-uu>
75. Rosa E. Vargas y Georgina Saldierna “Si hay entuertos en la SRE tenemos que deshacerlos”.Entrevista a Luis Ernesto Derbez en *La Jornada*, 7 de febrero de 2003. [en línea] México, dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2003/02/07/009n1pol.php?origen=index.html> [consulta: 22 de mayo de 2007].
76. Sean García, “La reforma migratoria: la llave de la seguridad fronteriza”, [en línea] 18 de septiembre de 2003, *El Programa de las Américas del RIC*, artículo consultado en: URL <http://www.americaspolicy.org>
77. s/autor, Extracto del documento sobre *La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos*. Texto completo en línea: www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/ [consulta: 6 de marzo de 2007].
78. S/autor, “¿Qué es la Seguridad Nacional?”, [en línea] México, *CISEN*, 2001, Dirección electrónica: www.cisen.gob.mx [Consulta 30 de noviembre de 2005].
79. S/autor, extracto de las Jornadas de lenguaje Ciencia y Sociedad celebradas el mes de octubre de 1999, en Tarragona, [en línea] Dirección URL:

- http://www.apolinardiaz.org/vercolumna.php?id_tema=0&id_columna=32 [consulta: 1 de diciembre de 2006].
80. s/autor, Centro de Información y Seguridad Nacional, 2001. [en línea] <http://www.cisen.gob.mx> . [consulta: diciembre de 2006].
81. s/autor “La migración México-Estados Unidos, México 2000”. [en línea] México, CONAPO, enero de 2005, www.conapo.gob.mx/publicaciones/intensidadmig/cap01.pdf#search='migración, [consulta: 28 de mayo de 2007].
82. s/autor, “Agenda Bilateral México y Estados Unidos: Avances y temas pendientes”, *Senado de la República IILSEN*, [en línea] México, julio de 2003, <http://www.senado.gob.mx/iilsen/docs/zip/agenda.pdf> [consulta: 17 de julio de 2007].
83. s/autor: www.usinfo.state.gov/espanol/mexico/02032104.htm/ [Consulta: el 24-de mayo de 2007].
84. s/autor, “América del norte: ¿Seguridad común?” [en línea] *México La Jornada* publicada el 28 de junio de 2005 Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2005/06/28/edito.php> [consulta: 7 de febrero de 2007].
85. www.senado.gob.mx
86. www.conapo.gob.mx
87. www.colef.mx
88. “Ley de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*. Consulta en línea Dirección URL: [http:// www.segob.gob.mx/diariooficial](http://www.segob.gob.mx/diariooficial)