



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS MÉXICO – ESTADOS UNIDOS

**“LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE
SEGURIDAD NACIONAL: EL PAPEL DEL EJÉRCITO MEXICANO”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
MAESTRA EN ESTUDIOS MÉXICO- ESTADOS UNIDOS**

PRESENTA

MARTHA PATRICIA SOLÍS MINOR

ASESOR: MTRO. RAÚL BENÍTEZ MANAUT

NAUCALPAN, EDO. DE MÉXICO, SEPTIEMBRE DE 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

“FAVORECED AL PAÍS CON VUESTRA ACTITUD IMPONENTE, PARA QUE MANIFIESTE SU VOLUNTAD CON REFLEXIÓN Y CALMA. ENVANECÉOS DE VUESTRA MISIÓN Y SALVARÉIS A LA PATRIA, PORQUE CUENTO CON VOSOTROS, NO PARA VIOLAR LAS LEYES, SINO PARA HACER RESPETAR LA PRIMERA LEY DEL PAÍS: LA SOBERANÍA NACIONAL”

NAPOLEÓN III

“LA JUSTICIA SE DEFIENDE CON LA RAZÓN Y NO CON LAS ARMAS. NO SE PIERDE NADA CON LA PAZ Y PUEDE PERDERSE TODO CON LA GUERRA”

ANGELO GIUSEPPE RONCALLI

A LA MEMORIA DE TODOS LOS MILITARES QUE HAN PERDIDO LA VIDA EN LA GUERRA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y PARA TODAS AQUELLAS VÍCTIMAS INOCENTES DE LA VIOLENCIA E INSEGURIDAD QUE SUFRE MÉXICO.

A MI COMPAÑERO INCONDICIONAL, VÍCTOR MANUEL

AGRADEZCO LA PACIENCIA Y EL APOYO QUE TUVO DURANTE ESTE
CICLO DE MI VIDA QUE HOY LLEGA A BUEN PUERTO.

A MI ADORADO EMILIO ANTONIO

POR SER MI IMPULSO Y MI RAZÓN DE EXISTIR Y LUCHAR POR UN PAÍS
MEJOR.

A MIS PADRES

AGRADEZCO TODO SU AMOR Y APOYO QUE HICIERON POSIBLE LA
CULMINACIÓN DE ESTA META

AL MTRO. RAÚL BENÍTEZ MANUAT

AGRADEZCO SU PREOCUPACIÓN POR APORTAR SUS CONOCIMIENTOS A
ESTA INVESTIGACIÓN, ASÍ COMO SU EXPERIENCIA Y ENSEÑANZA EN MI
FORMACIÓN ACADÉMICA Y PROFESIONAL

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
Capítulo 1. Marco teórico	
1.1. Neorrealismo: Principales representantes y postulados.....	13
1.1.1. Kenneth N. Waltz.....	15
1.1.2. Robert Gilpin.....	18
1.1.3. Postulados.....	23
1.2. Teorías sobre relaciones cívico- militares.....	24
Capítulo 2. La seguridad nacional estadounidense a inicios del siglo XXI	
2.1. La política de seguridad nacional estadounidense	
2.1.1. Antecedentes.....	40
2.1.2. Reestructuración.....	47
2.2. La política de defensa nacional estadounidense	
2.2.1. Antecedentes.....	55
2.2.2. Reestructuración.....	58
Capítulo 3. La relación bilateral México- Estados Unidos en materia de seguridad nacional	
3.1. Patrones históricos de la relación bilateral en materia de seguridad nacional	
3.1.1. De enemigos a socios y aliados 1822-1940.....	71
3.1.2. La relación bilateral en el período de la Guerra Fría.....	80
3.1.3. La relación bilateral en la década de los noventa.....	85
3.1.3.1. Consideraciones generales.....	85
3.1.3.2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).....	88
3.1.3.3. El surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).....	92
3.1.3.4. Las crisis económica y política y el auge del narcotráfico y la migración ilegal.....	95

3.2. La relación bilateral tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.....	104
Capítulo 4. El Ejército Mexicano ante el dilema de la cooperación amplia o restringida	
4.1. Historia de la conformación del actual Ejército Mexicano y su relación con su homólogo estadounidense.....	119
4.2. El actual Ejército Mexicano	
4.2.1. Marco legal.....	130
4.2.2. Estructura.....	131
4.2.3. Política de Defensa, Política Militar y Doctrina Militar.....	132
4.2.4. Organización.....	135
4.3. Las funciones del Ejército Mexicano y los factores de riesgo y amenazas a la seguridad nacional	
4.3.1. Funciones.....	136
4.3.1.1. Funciones militares.....	137
4.3.1.2. Funciones policíacas o de seguridad pública.....	144
4.3.1.3. Funciones sociales.....	146
4.3.1.4. Funciones políticas.....	148
4.3.2. Los factores de riesgo y las amenazas.....	150
4.4. Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012.....	155
EPÍLOGO.....	158
CONCLUSIONES.....	166
ANEXOS.....	184
BIBLIOGRAFÍA, HEMEROGRAFÍA Y PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS.....	194

INTRODUCCIÓN

En enero de 1993 William Clinton asumió la Presidencia de los Estados Unidos de América (EUA) en una realidad concreta: la posguerra fría. Desde un inicio su máxima prioridad consistió en ajustar su agenda de gobierno a la principal promesa hecha durante su campaña: concretar la recuperación económica interna. Para ello, contempló la supresión de 100,000 empleos federales, la supresión de gastos innecesarios y la limitación de poder de numerosos grupos que desde su punto de vista se habían beneficiado ampliamente. Dichas medidas, apuntaron a controlar y reducir un sector que había sido privilegiado durante las anteriores administraciones republicanas: el de defensa.

Clinton expresó la necesidad de modernizar las estructuras de seguridad nacional y de defensa de EUA, adecuándolas al contexto de la posguerra fría. La lógica era que si EUA había vencido al comunismo, ya no necesitaba mantener la misma infraestructura militar que prevaleció durante las anteriores administraciones. El recorte al gasto militar le permitiría reducir el déficit presupuestal y ajustar las finanzas públicas. Sin embargo, ello ocasionó gran revuelo, precisamente porque tal iniciativa amenazaba los intereses, tanto de los directivos de grandes empresas transnacionales dedicadas a la fabricación de armamento, como del sector conservador de las fuerzas armadas.

El recorte al gasto militar no sería la única controversia con la que se enfrentaría la administración demócrata (ésta fue muy criticada por su discurso sobre el aborto, los derechos de los homosexuales y las mujeres, así como el manejo que le dio a la política exterior) sí fue una de las más polémicas. A final de cuentas, ello aunado a otros factores, provocaría la movilización de la derecha republicana con dos objetivos fundamentales: a corto plazo, obtener la mayoría en el Congreso, y a largo plazo, la presidencia de los Estados Unidos. Objetivos que fueron cumplidos en el año 1994 y en el año 2000, respectivamente.

Las elecciones de 1994 en el Senado y en la Cámara de Representantes significaron una derrota para el Partido Demócrata, así como la llegada de los republicanos de extrema derecha al poder, a través del Congreso. Entre las filas republicanas de ultraderecha podemos encontrar a hombres como Robert Dole, Newt Gingrich, Pat Buchanan y Jesse Helms, quienes fueron cercanos a las administraciones de Richard Nixon, Ronald Reagan y George Bush padre.

A partir de entonces y a pesar de su reelección como presidente en 1996, Clinton tendría que abandonar su agenda inicial y se vería forzado a incluir en su plan de gobierno propuestas hechas por sus adversarios, tal como fue la designación de William Cohen como su secretario de Defensa, entre muchas otras cuestiones. Tan fue así que Clinton fue considerado como uno de los “demócratas más republicanos”, por el hecho de haberse adherido a buena parte del ideario republicano: disminución de impuestos, disminución del presupuesto en cuestiones sociales, sanciones para los inmigrantes ilegales, etc.

La oposición republicana atacó, desde el mismo inicio en que Clinton se hizo cargo de la Casa Blanca, por el manejo que éste hizo de la política exterior estadounidense, siendo a partir de 1996, cuando dichas críticas se recrudecieron. Se le acusó de no hacer frente a los nuevos retos de la era de la posguerra fría y ésta fue la principal razón de la fundación de una organización conocida como el “Proyecto para el Nuevo Siglo Americano” (PNAC, correspondientes a las siglas en inglés de *The Project for the New American Century*).

Dicha organización se fundó por un grupo de estrategias neoconservadores reunidos en Washington el 3 de junio de 1997. Su objetivo principal era reformular el papel de los republicanos en toda la nación estadounidense, así como esbozar una plataforma que pudiera frenar a los demócratas en las elecciones del año 2000. Además, entre otros de sus objetivos se encuentran los siguientes: “concentrar los esfuerzos para el liderazgo global estadounidense” y en especial, “recuperar el legado militar y de defensa heredado por la administración de Ronald Reagan”,¹ que con Clinton se había visto resquebrajado.

La realidad fue que Clinton promovió una participación más activa de la ONU y otros organismos multilaterales para la resolución de conflictos regionales, para la vigilancia de procesos electorales, para la observancia de los derechos humanos, para el combate a la pobreza, entre otras actividades, preocupando a la derecha republicana. Para ésta, EUA sólo podría conservar el papel de única súper potencia, a través del fortalecimiento de sus fuerzas armadas. Al mostrar EUA un poderío militar único e insuperable se aseguraba el liderazgo mundial.

En el año 2000 el Partido Demócrata fue derrotado en las elecciones presidenciales tras un escándalo electoral nunca visto antes. Al inicio del nuevo milenio la democracia estadounidense se puso al descubierto y George W. Bush, hijo de un ex - presidente y hombre de grandes lazos con las industrias petrolera y armamentista y con la derecha religiosa, guiaría el destino de la gran potencia.

Desde su arribo al poder y durante los años que estuvo al frente de la Casa Blanca, sus acciones se dirigieron a fortalecer a las grandes corporaciones empresariales y al sector de defensa. Y debemos resaltar aquí que los atentados terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington le brindaron la justificación y la oportunidad perfectas para hacerlo.

Al año siguiente de los atentados terroristas la administración de George W. Bush pudo reconfigurar los esquemas dominantes de la política de seguridad

¹ Proyecto para un Nuevo Siglo Norteamericano, Declaración de principios, 3 de junio de 1997, en el sitio web del Project for a New American Century, <http://www.newamericancentury.org> Entre los firmantes del PNAC podemos encontrar al ex - Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, al Vicepresidente Richard Cheney y al ex Secretario Adjunto de Defensa, Paul Wolfowitz. Entre otras personalidades tenemos a Francis Fukuyama, Eliot Cohen, Steve Forbes, Dan Quayle, Jef Bush, Elliott Abrams, Norman Podhoretz, Donald Kagan, Lewis Libby, Peter W. Rodman, Gary Bauer, Paula Dobriansky, Aaron Friedberg, Frank Gaffney, Fred C. Ikle, Henry S. Rowen, Vin Weber, George Weigel y William J. Bennett.

nacional y de la política de defensa de Estados Unidos con la formulación de la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América (The National Security Strategy of the United States of America) y con la elaboración del Acta de Seguridad Interna (The Homeland Security Act).

La primera se formuló con el objetivo principal de combatir cualquier amenaza u obstáculo que pueda poner en jaque los intereses nacionales estadounidenses (englobados en la promoción del libre comercio, la democracia y el modo de vida americano) fuera de sus fronteras. Y asimismo, fue la justificación directa de la guerra en Afganistán y de la guerra en Irak que el gobierno de Washington emprendió para acabar con lo que literalmente ha llamado las “fuerzas del mal”.

La segunda fue establecida con el propósito de intensificar la seguridad interna de la nación a través de la creación del Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security), que integra a 22 agencias gubernamentales bajo una sola coordinación, cuya misión es coadyuvar a prevenir futuros ataques terroristas, ya sea de fuentes internas como externas. Los atentados terroristas (en especial la guerra contra Irak) inauguraron un nuevo contexto internacional. Se considera que en dicho contexto Estados Unidos juega el papel de potencia hegemónica y que éste se ha encaminado a conformar un mundo seguro para la consecución de sus intereses nacionales.

Con agudeza pragmática, las políticas de poder del vecino del norte se han enfocado aún más en asegurar que sus aliados en sus zonas de influencia brinden estabilidad política y económica que, a su vez, garanticen la expansión comercial de sus exportaciones en esas regiones, y su libre acceso a los recursos naturales. Además, tales políticas se han enfocado hacia el fortalecimiento de las fuerzas armadas para que en caso necesario intervengan en países cuyas políticas vayan en contra o choquen con dichos intereses.

Ante este panorama, la relación México- Estados Unidos ha tomado nuevos matices y enfrenta nuevos y mayores desafíos, especialmente en materia de seguridad nacional, misma que está envuelta por factores de riesgo provenientes de la misma relación. El vínculo estratégico se acentuó con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994.

A lo largo del tiempo, de una u otra manera, México ha sido para los estadounidenses un asunto que concierne a su seguridad nacional. Esto es así porque se comparte con ellos una de las fronteras más grandes y permeables del mundo. Es a través de ella por donde se filtran indocumentados, armas y drogas, y por donde podrían filtrarse terroristas. Estas razones hacen que el gobierno de Washington requiera la cooperación mexicana para mantener su frontera sur segura y estable.

Sin embargo, durante los últimos años el aumento de la inseguridad pública y las acciones del crimen organizado en México, han puesto en alerta máxima a

los círculos de seguridad estadounidenses que ven la situación interna con preocupación y han buscado una mayor cooperación por parte de las autoridades mexicanas para atacar problemas comunes, sobre todo, aquellos suscitados en la frontera.

Un ámbito en el que el gobierno estadounidense ha solicitado mayor cooperación es en el castrense. Aunque hay que aclarar que ya desde el año de 1994 Estados Unidos ha buscado fortalecer relaciones con las fuerzas armadas mexicanas. Básicamente, lo que el gobierno de Washington desea es que la cooperación entre sus fuerzas armadas y las mexicanas sea de carácter amplio, no como hasta la actualidad el alto mando militar mexicano ha procurado que sea: una cooperación restringida manejada con prudencia y meticulosidad.

Respecto a lo anterior, es importante establecer que para el ejército mexicano mantener esta clase de cooperación supone una posición nacionalista tendiente a evitar que otras fuerzas armadas extranjeras puedan intervenir en asuntos internos, vulnerando la soberanía nacional y afectando el cumplimiento de los objetivos nacionales y la preservación del interés nacional.

Ello si bien no quita el sueño al gobierno estadounidense, sí le causa cierto malestar. En varias ocasiones éste ha señalado que con nuestro país ya se tienen dos fuertes bases: los lazos económicos y políticos. Y lo único que falta es establecer un lazo más estrecho en asuntos de seguridad y en lo militar. En especial, se puede suponer, después de los atentados terroristas.

Ahora bien, durante la pasada administración en México, la relación bilateral con el vecino del norte tuvo numerosos altibajos. En un inicio las relaciones fueron muy cordiales, pero a raíz de los atentados terroristas y debido al titubeo del gobierno de Vicente Fox (2000-2006) en respaldar las posteriores acciones del gobierno estadounidenses, la relación tuvo ciertas fricciones.

Varios funcionarios del gobierno estadounidense expresaron que la respuesta mexicana ante la crisis que vivía su país fue poco solidaria y pugnaron por establecer una serie de mecanismos de acción tendientes a presionar al gobierno mexicano para conseguir una mayor cooperación en todos los niveles.

La cooperación binacional sí se tuvo que reforzar después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, pero únicamente en cuestiones relacionadas con el intercambio de información, con los operativos de seguridad en los aeropuertos y en asuntos concernientes a problemas comunes en la frontera. Sin embargo, el alto mando del ejército mexicano siguió manteniendo su misma postura. E incluso, el gobierno de Vicente Fox dejó clara la negativa de su apoyo en cuestiones de carácter unilateral (Preventive Action o lo que se conoce hoy como la Doctrina Bush) y en lo concerniente al plan de defensa interna (Homeland Defense, Northcom, Norad).

Lo anterior, aunado al hecho de que en México continúan en aumento las acciones del crimen organizado y, por ende, la creciente inseguridad pública, así como las constantes movilizaciones sociales debido a un sinnúmero de causas, mantiene viva la preocupación de los funcionarios estadounidenses, quienes consideran que México vive momentos de inestabilidad e ingobernabilidad, tipo Colombia, que repercute en la seguridad de su frontera sur.²

El crimen organizado y la inseguridad pública, junto con la corrupción y la violencia generalizada van en constante aumento en México. Además, aparejado a ello, el gobierno de Fox no pudo consolidar las reformas estructurales que requería el país. Su sucesor, Felipe Calderón, parece que tampoco lo logrará. Ello, ha retrasado la posibilidad de generar consensos y construir las bases de un país para todos, social e institucionalmente hablando; por lo que las posibilidades de un escenario del tipo que se mencionó en el párrafo anterior no se ven ya lejanas.

Tanto Fox como Calderón han gobernado bajo las mismas premisas que regían durante la era priísta. De hecho, la política de Calderón sigue arrastrando similares problemas como los que su antecesor no pudo o no quiso sortear y las vulnerabilidades se han ido exacerbando, traduciéndose también en presiones por parte del gobierno estadounidense para establecer otro tipo de relación con México en materia de seguridad nacional. La Iniciativa Mérida es un claro ejemplo de ello.

Ahora bien, hay que mencionar que han sido precisamente las acciones- por demás violentas- del crimen organizado, así como las vulnerabilidades arriba mencionadas, lo que ha provocado que el gobierno le delegue otras funciones al ejército mexicano aparte de las netamente militares.

Debido a la descomposición y deterioro que las policías mexicana atraviesan, así como la realidad social que el país vive (desigual distribución de la riqueza, falta de desarrollo, aumento de la pobreza y desempleo, movilizaciones sociales, etc.) la institución castrense ha aumentado su participación en la vida nacional - e incluso siendo apolítica e institucional-, juega un papel muy importante respecto a la toma de decisiones que se hacen en materia de seguridad nacional.

El gobierno actual ha apostado a combatir a la delincuencia organizada y a los grupos opositores que se manifiestan por la realidad social empleando intensivamente a sus brazos armados. (Policías y militares). Esto ha desatado una ola incontenible de violencia y, se ha reprimido a las movilizaciones sociales, polarizando aún más a la sociedad. Ambas situaciones dejan claro que México vive en la zozobra y que carece de una gobernabilidad democrática.

Parece verdaderamente remoto que en materia de seguridad, empleo y desarrollo se impulsen programas de fondo con la aprobación de la pluralidad política del país, la sociedad y los grupos empresariales. Este panorama preocupa

² "México, como Colombia", *Proceso*, No. 1662, 2 de diciembre de 2007, pp. 8-11.

a Washington, pues es una realidad que México gravita – de una u otra forma- en su estrategia de seguridad nacional.

Es precisamente por esta razón que el presente trabajo tiene el objetivo de investigar si el ejército mexicano continuará manteniendo la misma postura respecto a Estados Unidos, y si las presiones que puedan provenir del norte le permitirán continuar haciéndole frente de manera adecuada, autónoma e independiente a las amenazas, antagonismos y factores de riesgo que el país enfrenta, en vista de la realidad interna actual y dentro del marco de un contexto internacional, en el que Estados Unidos juega un papel preponderante.

Realizar estudios sobre la participación del ejército mexicano en la vida política nacional es una tarea que muy pocos estudiantes, académicos, investigadores o periodistas han realizado debido al hermetismo con que se conduce esta institución. Sin embargo, si han llegado al país vientos de cambio que en un futuro conducirán a la concreción de un país democrático, se considera que es cada día más necesario e importante analizar, estudiar y cuestionar las funciones, acciones, roles, declaraciones, etc. del estamento militar y hacer todo lo posible para que sus mandos se abran a la sociedad. La justificación de esta propuesta se encamina a proporcionar un mayor conocimiento sobre dicha institución.

La hipótesis que la guía es precisamente la aseveración de que la colaboración restringida entre el ejército mexicano y su homólogo estadounidense es la condición determinante para que la institución castrense mexicana cumpla con los objetivos que le ha impuesto la Constitución Mexicana en materia de seguridad nacional. Se han establecido cuatro objetivos específicos, que cumple cada capítulo:

1. Determinar que el neorrealismo y las teorías sobre relaciones cívico-militares son herramientas útiles para el estudio del actual contexto internacional y para el análisis del rol que desempeña el ejército mexicano en cuestiones de seguridad nacional, respectivamente.
2. Investigar cómo se reestructuraron los esquemas teóricos- filosóficos y práctico- operativos de la política de seguridad nacional y la política de defensa estadounidenses a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, y analizar su impacto, implicaciones y consecuencias.
3. Determinar los patrones históricos de la relación bilateral México- Estados Unidos en materia de seguridad nacional y los principales temas de la agenda que han causado conflictos en la relación, especialmente, después de los atentados terroristas.
4. Analizar el tipo de relación que el ejército mexicano ha mantenido con su homólogo estadounidense desde 1980 hasta la fecha y establecerlas

amenazas, antagonismos y factores de riesgo para la seguridad nacional mexicana.

Se concluye con un breve análisis de la Iniciativa Mérida y el Programa Sectorial de la Defensa Nacional 2007-2012, a fin de establecer como se da la relación entre las políticas de defensa de México y Estados Unidos.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

1.1. Neorrealismo: principales representantes y postulados.

El realismo político surgió como reacción contra las corrientes pacifistas-legalistas (idealismo), que dominaron los estudios de las relaciones internacionales entre el período de 1914-1938 y tuvo dominio en el campo entre 1940 y 1970. El autor que estableció sus bases fue Reinhold Niebuhr, con su obra *Moral Man and Immoral Society*, en la que establece que el ser humano busca “seguridad ante los peligros de la naturaleza y la historia” reforzando su “poder individual y colectivo”. Por lo tanto, el poder de una nación es “la proyección de la ‘voluntad- de-poder’ del individuo”. Sin embargo, es Hans Morgenthau quien sintetiza todos los temas de esta corriente que habían sido manejados por otros realistas como Nicholas J. Spykman, George F. Kennan, Arnold Wolfers y Charles Beard.³

En su obra *Politics Among Nations* Morgenthau planteó seis principios que serían la base de la teoría realista: 1) Las relaciones políticas están gobernadas por reglas objetivas arraigadas en la naturaleza humana, 2) Los hombres de Estado piensan y actúan en términos de interés definido como poder, 3) El concepto clave de interés definido en términos de poder es una categoría objetiva que es universalmente válida, pero no se le dota de un significado fijo, 4) El realismo está consciente del significado moral de la acción política. Los principios morales universales no pueden aplicarse a las acciones de los estados en su formulación abstracta y universal, pero debe filtrárselos a través de circunstancias concretas de tiempo y lugar; 5) No se identifican las aspiraciones morales de una nación particular con las leyes morales que gobiernan el universo. Saber que las naciones están sujetas a la ley moral es una cosa, mientras que pretender saber con seguridad qué es bueno o malo en las relaciones entre las naciones es algo distinto y, 6) La esfera política es autónoma. Las acciones deben juzgarse con criterios políticos.⁴

Robert Keohane nos señala que de la obra de los realistas se pueden extraer tres supuestos clave: 1) Los estados son la unidad clave de acción, 2) Los estados buscan el poder, ya sea como un fin en sí o como un medio para alcanzar otros fines y 3) Los estados se comportan de manera racional.⁵

Otros autores como Paul Viotti y Mark Kauppi añaden a los anteriores supuestos la idea de que los estados también son entidades unitarias y la de que los realistas asumen que entre los asuntos internacionales, los de mayor jerarquía

³ Dougherty, James (jr.) y Pfaltzgraff, Robert, *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, 1993, p. 103.

⁴ Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations. The struggle for power and peace*, 5ª. edición, Nueva York, Alfred A. Knopf Inc., 1973, pp. 4-11.

⁵ Keohane, Robert O. (ed.), *Neorealism and its critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1985, p. 7.

son aquellos relacionados con la seguridad nacional; así como los asuntos militares.⁶

Ahora bien, desde su aparición, el realismo político fue blanco de numerosas críticas, de las cuales, gran parte provinieron de sus limitaciones propias, las cuales podemos englobar en lo siguiente:

1. Limita el análisis al no incorporar otro tipo de actores que podrían explicar la conducta del sistema internacional.
2. Limita el análisis al no vincular estrechamente la política interna y la política exterior de los Estados.
3. Limita el análisis al no incorporar otras cuestiones que no sean las directamente relacionadas con la seguridad nacional.
4. Sufre de una falta de imaginación e inhabilidad para construir concepciones alternativas sobre la política internacional. (cooperación)
5. El dilema de la seguridad hace que el mundo sea violento y se encuentre en constante conflicto y que los realistas no proponen una manera efectiva para alcanzar la paz.
6. Ha servido como guía para los estadistas y como herramienta para justificar el gasto y las aventuras militares.

Por lo anterior, el realismo tuvo que enfrentarse a dos retos importantes: uno en contra del enfoque de la interdependencia compleja y el otro contra el enfoque del neoliberalismo.

El primer reto al que se enfrentó el realismo está vinculado con los escritos de Joseph Nye y Robert Keohane, a finales de la década de los setenta, en los que se establece que el mundo estaba cambiando y era inadecuado seguir analizándolo bajo el enfoque estatocéntrico del realismo, proponiendo un nuevo enfoque que hace énfasis en los procesos transnacionales. Por su parte, el segundo reto surgió en la década de los noventa, cuando se inicia un debate entre los neoliberales institucionales y los neorealistas que hasta la fecha ha resultado parcialmente fructífero y que sigue siendo un intento por construir una teoría general de las Relaciones Internacionales.

Ahora bien, en la defensa de esta corriente, teóricos como Kenneth Waltz (realismo estructural), Gottfried Karl Kindermann y Robert Gilpin (neorealismo) han realizado una serie de trabajos enfocados a “producir un informe más sistemático, riguroso y estructural de las Relaciones Internacionales en la tradición realista”⁷

En el caso específico del realismo estructural de Waltz se debe señalar que el debate con la corriente neoliberal se ha centrado en la temática relacionada

⁶ Viotti, Paul, Kauppi, Mark, *International Relations Theory: realism, pluralism, globalism.*, 2ª edición, Boston, Allyn & Bacon, 1997, pp. 5-6.

⁷ Hay Colin, *Political Analysis: a critical introduction*, Palgrave, Nueva York, serie Political Analysis, s/f, p. 20-21.

con “los efectos de las instituciones internacionales en el comportamiento de los Estados en una situación de anarquía internacional”,⁸ aunque también se pueden encontrar temas divergentes como: la naturaleza y consecuencia de la anarquía internacional; la cooperación internacional; los beneficios absolutos o relativos; las prioridades de las metas estatales, las capacidades e intenciones de los Estados y el papel de los regímenes y las instituciones.

Respecto a Gottfried-Karl Kindermann cabe señalar que ha realizado un esfuerzo explícito al remitirse a los trabajos de Hans Morgenthau con el fin de hacer una nueva propuesta en el marco del realismo. Este autor desarrolla su trabajo a partir de la concepción de un sistema de interacción, el cual engloba “las relaciones entre estados y otros sistemas de acción de la política internacional en un momento dado o dentro de un período definido de la historia pasada o presente”. Y trabaja con cinco categorías de investigación independiente: interés y poder, percepción y realidad, cooperación y conflicto, norma y ventaja.⁹

Por su parte, Robert Gilpin centra su atención en el cambio en el nivel internacional. Su obra *War and change in world politics* maneja la hipótesis de que el sistema internacional está en equilibrio cuando sus agentes principales (estados) están satisfechos con el *status quo* y, cuando ello cambia, normalmente estos agentes buscan beneficiarse con alguna forma de cambio. Para él, la guerra es el factor principal para el cambio del sistema internacional.

Finalmente, si estudiamos la historiografía de las Relaciones Internacionales se puede establecer que el realismo ha sido la tradición dominante y más influyente en la disciplina a pesar de sus altibajos y que aún puede ayudar a estudiar de manera satisfactoria la política internacional a través de los trabajos neorrealistas recientes.

1.1.1. Kenneth N. Waltz

Kenneth N. Waltz es uno de los neorrealistas más importantes por su peso en el debate y en la renovación del pensamiento de la escuela del realismo clásico.¹⁰ Para él, un sistema – que puede ser nacional o internacional- se compone de una estructura y de unidades que interactúan entre sí. La estructura, es el componente presente en la totalidad del sistema que “hace posible pensarlo como un todo, y por lo tanto, trabajar con variables que tienen efectos causales sobre las unidades comprendidas en el sistema”.¹¹

⁸ Salomón González Mónica, *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*.

⁹ Dougherty, James (jr.) y Pfaltzgraff, Robert, *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, *op.cit.*, p. 131.

¹⁰ El objetivo de su obra *intitulada Theory of International Politics* fue construir una teoría sistémica que diera cuenta de la política internacional.

¹¹ Borja Arturo y Stevenson Brian; *Regionalismo y Poder en América: los límites del neorrealismo*, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 19.

Tanto en el nivel nacional como en el internacional, las estructuras son políticas y éstas moldean los procesos políticos. Por su parte, las unidades en un sistema nacional o doméstico son las agencias o instituciones y en un sistema internacional son los Estados.

Se necesitan tres elementos básicos a través de los cuales podemos definir una estructura política (nacional o internacional): 1) Por los principios de acuerdo con los que ésta es organizada y ordenada, 2) Por la diferenciación de unidades y la especificación de sus funciones y, 3) Por la distribución de las capacidades de las unidades.¹²

Las partes de los sistemas político- internacionales mantienen “una relación de coordinación”, por lo cual, cada una es igual a la otra ocasionando que estos sistemas sean descentralizados y anárquicos. Al ser anárquicos, la política internacional suele denominarse política en la ausencia de gobierno (*politics in the absence of government*), lo cual lleva a deducir que el sistema se forma y se mantiene bajo el principio de auto-ayuda (*self-help*)¹³ Es decir, el principio ordenador de los sistemas internacionales es la anarquía, lo que hace que la política internacional carezca de orden y organización. Por lo tanto, los estados enfocan sus esfuerzos en mantener su supervivencia y seguridad.

Los estados – que son las unidades del sistema internacional- no se diferencian por las funciones que realizan. Cada estado es una unidad igual (*like-unit*) en términos de autonomía y soberanía política. Además “varían ampliamente en tamaño, bienestar, poder y formas, pero son iguales respecto a las tareas que enfrentan, aunque cuenten con habilidades diferentes para realizarlas”¹⁴

Las unidades (estados) de un sistema anárquico, no se diferencian por sus funciones sino por la distribución de sus capacidades. Por lo tanto, al analizar las estructuras político- internacionales debemos abstraernos de dar mayor atención a los atributos de los estados, ya que es a través de la comparación de las capacidades que estos tienen como el poder se puede estimar.¹⁵

De lo anterior, se concluye que para estudiar la política internacional debemos enfocarnos a analizar la distribución de capacidades entre los estados, porque son estos los que nos remitirán a un cambio de sistema.¹⁶

Asimismo, se señala que la amenaza de violencia y el recurrente uso de la fuerza es lo que distingue a los asuntos internacionales de los nacionales. Ello es por las diferentes estructuras políticas que componen un sistema nacional y un sistema internacional. Dicha estructura limita la cooperación entre estados ya que

¹² Waltz Kenneth N. , *Theory of International Politics*, Nueva York, McGraw-Hill, 1979, p. 88.

¹³ *Ibid.*, p. 89.

¹⁴ Keohane, Robert O. (ed.), *Neorealism and its critics*, *op.cit.*, p. 91.

¹⁵ Waltz Kenneth N., *Theory of International Politics*, *op.cit.*, pp. 97-99.

¹⁶ *Ibid.* p. 101.

éstos son actores unitarios y racionales que se mueven por consideraciones de interés nacional y tienen que hacer lo necesario para su preservación.¹⁷

Por otra parte, para construir una teoría de política internacional, en primer lugar se debe concebir a la política internacional como un dominio; en segundo lugar, se deben descubrir regularidades dentro de ella y en tercer lugar, se debe desarrollar una manera para explicar las regularidades observadas.¹⁸

Se cumple con el primer cometido al definir las estructuras internacionales y el segundo y tercero, a través del uso de algunos elementos de la *realpolitik* y al uso de la teoría del balance de poder.

Waltz establece que la conducta de los estados muestran las siguientes regularidades que son elementos de la *realpolitik*: el interés del estado es el paso para la acción; las necesidades de una política surgen de la competencia irregular entre estados; el cálculo basado en estas necesidades pueden descubrir las políticas que mejor servirán al interés del estado; el éxito es la última prueba para la política y el éxito es definido como la preservación y el fortalecimiento del estado. Dichos elementos indican “los métodos por los cuales las políticas exteriores son conducidas y provee de lógica a las mismas.”¹⁹

Por su parte, la teoría del balance de poder busca explicar el resultado que dichos métodos producen. Dicha teoría debe considerarse a partir de los siguientes supuestos:

“Que los Estados son actores unitario, que como mínimo, buscan su propia preservación y, como máximo, intentan la dominación universal y, que los Estados tratan, de maneras más o menos sensibles, de usar los medios a su disposición en orden para alcanzar sus fines”²⁰

De ahí, el orden internacional es el resultado que se obtiene de un proceso continuo de equilibrio de poder, mediante procesos internos y externos.²¹

Finalmente, los estados se encuentran en un sistema de “auto-ayuda”, estos deben utilizar sus capacidades combinadas en orden para servir a sus intereses. Expresa que las capacidades económicas, militares y políticas de una nación no pueden ser separadas y tienen el mismo peso, siendo difícil de medir.

¹⁷ *Ibid.* pp. 102-114.

¹⁸ *Ibid.*, pp.116-117.

¹⁹ Keohane, Robert O. (ed.), *Neorealism and its critics*, *op.cit.* pp. 115-116.

²⁰ Waltz Kenneth N., *Theory of International Politics*, *op.cit.*, p. 118.

²¹ Borja y Stevenson, *Regionalismo y Poder en América: los límites del neorrealismo*, *op.cit.*, p. 20.

1.1.2. Robert Gilpin

Robert Gilpin es considerado como otro de los neorrealistas contemporáneos más importantes por su peso en el debate actual de la reinterpretación de la teoría realista clásica. Su obra *War and change in world politics* centra el análisis en el cambio en el sistema internacional y provee un marco de pensamiento sobre el problema de la guerra y el cambio en la política mundial. Las ideas que presenta son generalizaciones basadas en observaciones de la experiencia histórica y son propuestas plausibles de cómo ocurre el cambio en la política internacional.

Para tal fin el autor aisló y analizó los patrones y las regularidades más obvias asociadas con cambios en los sistemas internacionales. Consideró que los mayores cambios políticos son consecuencias de la conjunción de eventos únicos e impredecibles, pero que a pesar de ello es posible identificar patrones recurrentes, elementos comunes o tendencias generales en los momentos de cambio más importantes que se han dado en la historia.

A partir de ello establece que “la naturaleza fundamental de las relaciones internacionales no ha cambiado durante milenios” y, por tanto, “las relaciones internacionales continúan siendo una lucha recurrente por la riqueza y el poder entre actores independientes en un estado de anarquía”.²²

El cambio, ya sea en el sistema político nacional o en el internacional, es reflejo de los esfuerzos de grupos de individuos o de estados para transformar las instituciones y las relaciones existentes, con el fin de ajustar dichos sistemas a sus propios intereses.

Existen cinco supuestos en los que recae la conceptualización del cambio en el sistema internacional y que tienen relación directa con la conducta de los estados:

1. Un sistema internacional se encuentra estable (en estado de equilibrio) si ningún estado considera benéfico intentar cambiar el sistema.
2. Un Estado intentará cambiar el sistema internacional si los beneficios esperados exceden los costos (si existe una ganancia neta).
3. Un Estado intentará cambiar el sistema internacional a través de una expansión territorial, política o económica, hasta que los costos marginales del cambio adicional se vuelvan iguales o excedan los beneficios marginales.
4. Una vez que se alcanza un equilibrio entre los costos y los beneficios, la tendencia para los costos económicos de mantener el *status quo* se eleva más rápido que la capacidad económica de apoyar el *status quo*.

²² Gilpin, Robert, *War and change in world politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1981, p. 7

5. Si el desequilibrio del sistema internacional no se resuelve, entonces el sistema cambiará y un nuevo equilibrio que refleje la redistribución de poder se establecerá.²³

Antes de ofrecer la explicación de los anteriores supuestos es importante establecer cuatro consideraciones importantes.

En primer lugar, el análisis que Gilpin propone sobre el cambio político se inicia con la idea de que el sistema internacional se encuentra en un estado de equilibrio, si los estados más poderosos del sistema están satisfechos con el *status quo* territorial, político y económico.²⁴ Dicho *status quo* debe ser considerado legítimo, lo que implica su aceptación por parte de las potencias mayores. Asimismo, debe considerarse que el sistema internacional existe en una condición de equilibrio dinámico y no está completamente en reposo, sino existen cambios en el nivel de las interacciones interestatales. Aunque en general, los conflictos, alianzas o las acciones diplomáticas entre los actores del sistema tienden a preservar las características definitorias del sistema.

En segundo lugar, los estados tienen dos funciones básicas: una hacia el interior, que es definir y proteger los derechos de propiedad de individuos o grupos y otra hacia el exterior, que es proteger dichos derechos y la seguridad personal de sus ciudadanos *vis- a-vis* los ciudadanos y las acciones de otros estados. Estas funciones y la naturaleza última de su autoridad significan que es el principal actor del sistema internacional, aunque cabe señalar que no se niega la existencia de otros actores individuales o colectivos.

En tercer lugar, se establece que los objetivos y las políticas exteriores de los estados se determinan, sobre todo, por los intereses de los miembros dominantes (élites) o las coaliciones gobernantes. Estos objetivos pueden variar y, al respecto, el autor considera que no deben separarse los objetivos tradicionales (seguridad nacional, poder, influencia, etc.) y los objetivos modernos (estabilidad económica, bienestar, control de la economía global, etc.). En realidad, los estados combinan ambos tipos de objetivos y ello, depende de los intereses específicos de las élites en el poder en determinado momento. Sin embargo, resalta que entre los objetivos de los estados están aquellos que se consideran vitales y son por los que están dispuestos a ir a la guerra.

En cuarto lugar, las relaciones internacionales se caracterizan por la ausencia de control. Es decir que, la política internacional se lleva a cabo en condiciones de anarquía, ya que no existe ninguna autoridad supranacional que tenga control sobre la conducta de los actores. Sin embargo, establece que, a través de la historia, han existido tres tipos de estructuras que han caracterizado a

²³ *Ibid.*, p. 10.

²⁴ Dougherty, James (jr.) y Pfaltzgraff, Robert, *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, *op.cit.*, p. 133.

los sistemas internacionales: la imperial o hegemónica, la bipolar y la de balance de poder.

Establecido lo anterior a continuación se desarrollarán los supuestos arriba señalados. Sobre el primer supuesto se argumenta que los estados se comprometen en cálculos de costo-beneficio acerca de cursos alternativos de acción a su disposición cuando elaboran su política exterior. La meta principal de la política exterior de cualquier estado es cambiar el sistema internacional de modo que afiancen sus propios intereses. Sin embargo, debe quedar claro que "...el estado no sólo debe contar con los recursos necesarios para enfrentar tales costos, sino también debe de estar dispuesto a pagarlos".²⁵

Respecto al segundo supuesto, un estado buscará o no cambiar el sistema internacional dependiendo de su naturaleza y de la sociedad que represente, así como de las ventajas relativas que tenga sobre otro estado o grupo de estados.²⁶ En concreto, el ambiente material (especialmente las condiciones económicas y tecnológicas) y el balance de poder internacional incentivan o desalientan a los estados en sus intentos por cambiar el sistema.

La estructura del sistema internacional en sí, afecta la capacidad y la voluntad de un Estado en su intento por conseguir un cambio. Por estructura, nos referimos a la forma de interrelaciones entre los estados que componen el sistema y ésta impone una serie de condiciones restrictivas para los actores. En particular, la distribución de capacidades y los modos en que tal distribución de capacidades cambia en el tiempo, son quizás los factores más significativos del proceso de cambio en el sistema.

La distribución de capacidades se relaciona con el poder, por lo tanto, si un Estado aumenta sus capacidades, aumenta su poder y puede desequilibrar al sistema. Sin importar que el sistema internacional sea bipolar o multipolar, el crecimiento desigual de poder entre los estados implica que aquél o aquellos estados más poderosos intenten incrementar su control sobre el ambiente internacional. Para incrementar su seguridad, un Estado tratará de expandir su control político, económico, militar o territorial. Todo ello, en base a los intereses de sus élites²⁷

Sobre el tercer supuesto el autor establece que a medida que el poder de un estado aumenta, éste busca extender su control territorial, su influencia política y su dominio sobre la economía internacional. A medida que lo consigue crece su tamaño y el alcance de su control. Eventualmente llega un momento en que el

²⁵ Gilpin, Robert, *War and change in world politics*, *op.cit.*, p. 50.

²⁶ Un estado intentará o no cambiar el sistema dependiendo de factores nacionales tales como: los intereses de grupos y clases, el crecimiento económico, el crecimiento demográfico, los avances tecnológicos en el sector de comunicaciones y transportes, las innovaciones en las técnicas militares y en el armamento y finalmente, los factores económicos (las técnicas y la organización de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios). *Ibid.*, 55-84

²⁷ *Ibid.*, pp. 85-105.

costo de expansión relativo a los beneficios derivados limita la capacidad de control y de ulterior expansión provocando que el sistema alcance finalmente un estado de equilibrio.²⁸

En cuanto al cuarto supuesto, el autor establece que una vez que se alcanzó el equilibrio, éste se encontrará sujeto a un cambio, debido a la existencia de una tendencia a que los costos económicos de mantener el *status quo* aumenten más rápido que la capacidad económica de apoyarlo. Como resultado de esto, surgirá el desequilibrio que “representa una brecha entre las unidades del sistema internacional y la capacidad de los estados dominantes de mantener el sistema existente”.²⁹

Por último, sobre el quinto y sexto supuestos, se aborda ampliamente el tema de la guerra hegemónica y el cambio internacional. Debido a la declinación del “agente principal” (o potencia hegemónica), un nuevo actor surge en la escena internacional. Éste intentará extender su control territorial y aumentar su influencia, pero a expensas de la primera. Y ésta tiene en esencia varias opciones para impedirlo: eliminar la fuente del problema; buscar reducir los costos de mantener su posición a través de una expansión ulterior; reducir sus compromisos de política exterior; tratar de aumentar sus capacidades para equipararse a la potencia en surgimiento; entrar en alianzas u otros acuerdos con otras potencias; o hacer concesiones a la potencia en surgimiento.³⁰

A través de la historia el medio principal de resolver el desequilibrio entre la estructura del sistema internacional y la redistribución de poder ha sido la guerra hegemónica, cuya función principal es establecer la jerarquía de prestigio internacional y, por lo tanto, determinar cuáles estados gobernarán al sistema.³¹ Es decir, la consecuencia más importante de este tipo de guerra es que cambia al sistema de acuerdo a la nueva distribución de poder internacional y reordena los componentes básicos del sistema.

Las características de una guerra hegemónica son tres: involucra una competencia directa entre la (s) potencia (s) dominante (s) y la potencia en surgimiento; el asunto fundamental en discusión es la naturaleza y gobierno del sistema y, se utilizan medios ilimitados y una extensión general de armamento. Por lo tanto, las guerras hegemónicas se caracterizan por su intensidad, alcance y duración.³²

Sobre la jerarquía de prestigio, el autor establece que en las relaciones internacionales, el prestigio es la función equivalente al rol de autoridad en la política doméstica. Al igual que el concepto de autoridad, el prestigio se vincula

²⁸ *Ibid.*, pp. 106-155.

²⁹ Dougherty, James (hijo) y Pfaltzgraff, Robert, *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, *op.cit.*, p.135.

³⁰ Gilpin, Robert, *War and change in world politics*, *op.cit.*, pp. 191-193.

³¹ *Ibid.*, p. 197.

³² *Ibid.*, p. 200.

pero es diferente al concepto de poder. Éste tiene una base moral y funcional y la jerarquía de prestigio en un sistema internacional descansa en el poder económico y militar.

Gilpin considera que el prestigio se refiere “a la percepción de otros estados con respecto a las capacidades de otro estado y su habilidad y voluntad de ejercer su poder” es decir, el prestigio involucra “la credibilidad del poder de un estado y su voluntad para contener y repeler a otros estados, en orden para alcanzar sus objetivos”.³³

El prestigio está directamente relacionado con la legitimidad que puede tener una gran potencia de liderar el sistema internacional. Dicha legitimidad descansa en tres factores. Primero, se basa en la victoria que dicha potencia tuvo en la última guerra hegemónica y en su habilidad para imponer su voluntad a otros estados. Lo anterior generalmente se lleva a cabo a partir de los tratados que se firman posterior a una guerra y que definen el *status quo* internacional y proveen la constitución del orden establecido.

Segundo, el liderazgo del poder dominante es aceptado frecuentemente porque provee ciertos bienes públicos tales como un orden económico benéfico o seguridad internacional. Y el tercero es que la posición de la potencia dominante puede ser apoyada por valores ideológicos, religiosos o de otro tipo que, son comunes para otros estados.

Al igual que en cualquier otro sistema social, el sistema internacional crea reglas y leyes para dirigir la conducta de los estados. Las reglas que afectan la interacción entre estados cubren tres amplias áreas: en primer lugar, se relacionan con la conducción de la diplomacia y las interacciones entre los estados (códigos legales); en segundo lugar, hay reglas para la guerra (el trato a prisioneros, el derecho a la neutralidad, etc.) y, en tercer lugar las reglas que abarcan cuestiones económicas y de otro tipo.

En general, estas reglas están formalmente englobadas en los tratados internacionales y descansan en valores e intereses comunes y son generadas por la cooperación entre los estados. Cabe señalar que al finalizar una guerra hegemónica el estado vencedor lleva a cabo la negociación de varios tratados con el fin de moldear un *status quo* estable, así como proponer una serie de reglas y derechos reconocidos internacionalmente.

Finalmente, Gilpin establece que existen tres tipos ideales de cambio en el sistema internacional: cambio de sistema, cambio sistémico y cambio de interacción. En el primer tipo hay un cambio en la naturaleza de los actores o las diversas entidades que componen el sistema internacional; en el segundo el cambio es en la forma de control del sistema internacional y, el tercero es un

³³ *Ibid.*, p. 31.

cambio en las formas en que se realizan las interacciones o procesos entre los estados.³⁴

1.1.3. Postulados

De las obras anteriores se pueden desprender los siguientes postulados que engloban el enfoque neorrealista:

1. El Estado es el actor fundamental de las Relaciones Internacionales y se le considera como un actor soberano, racional y unificado, motivado por consideraciones de interés nacional.
2. La anarquía es el principio ordenador del sistema internacional.
3. Los Estados sólo cuentan con sus propias capacidades para garantizar su supervivencia y su seguridad.
4. Las relaciones entre Estados se rigen por la distribución de capacidades que existe entre ellos y éstos buscan ganancias relativas más que absolutas.

Finalmente, hay que mencionar que de la bibliografía encontrada sobre el neorrealismo existen también diferentes hipótesis relacionadas con las cuestiones sobre el poder, el balance de poder y el cambio del sistema internacional.

Sobre la primera cuestión tenemos que los neorrealistas no tienen una concepción unánime sobre lo que es el poder.³⁵ Respecto a la segunda cuestión, encontramos que entre los realistas y los neorrealistas la cuestión se centra en dos preguntas:

1. ¿El balance de poder ocurre automáticamente o es creado por los estadistas?

Para Henry Kissinger, a quien se cita en la obra de Viotti y Kauppi, el balance de poder es una creación de política exterior de los estadistas. Para él, el balance de poder “no ocurre automáticamente ya que los creadores de las políticas exteriores no son autómatas, prisioneros del balance de poder que se ven constreñidos por él. Por el contrario, ellos son sus creadores y por lo tanto, se esfuerzan en mantenerlo”³⁶

³⁴ *Ibid.*, pp. 39-44.

³⁵ Robert Gilpin el poder es lo que “abarca las capacidades militares, económicas y tecnológicas de los Estados”; para Charles P. Kindleberger es “una fuerza capaz de ser utilizada eficazmente en apoyo de algún objetivo”, para Arnold Wolfers es “la capacidad de mover a los otros o lograr que hagan lo que uno quiere que hagan y no hagan lo que uno no quiere que hagan” y para Waltz el poder se entiende en términos de las capacidades con las que cuenta un Estado

³⁶ Viotti Paul y Kauppi Mark, *International Relations Theory: realism, pluralism, globalism, op.cit.*, p. 51.

En contraste, Waltz considera que el balance de poder es un atributo del sistema que ocurre independientemente de la voluntad o no de los estadistas. Es una tendencia sistémica que ocurre aunque los estados busquen o no establecerlo.

Para Robert Gilpin el balance de poder es una condición que simplemente ocurre en la medida en que los agentes principales del sistema internacional están satisfechos con el *status quo* territorial, político y económico.

2. ¿Qué tipo de balance de poder es el más conveniente para mantener la estabilidad internacional y evitar la guerra?

Para Waltz un sistema multipolar es menos deseable que un sistema bipolar, dado su asociación con un nivel más alto de incertidumbre. A medida que el número de Estados en el sistema aumenta, la incertidumbre crece y ello hace más probable que ocurran guerras.³⁷

Por su parte, Bruce Bueno de Mesquita considera que no importa qué tipo de balance de poder exista – multipolar o bipolar- el nivel de incertidumbre en un sistema ni disminuye ni incrementa la probabilidad de guerra.

Sobre la cuestión relativa al cambio en un sistema internacional encontramos las siguientes posiciones: Gilpin considera que la guerra ha sido y es el principal mecanismo para el cambio; Waltz que simplemente el sistema internacional se modifica cuando hay cambios en la distribución de las capacidades de los Estados³⁸ y George Modelski argumenta que un sistema internacional atraviesa por ciclos históricos o patrones recurrentes de conducta.³⁹

1.2. Teoría sobre las relaciones cívico-militares

Se entiende como relaciones cívico-militares a “todas aquellas formas de relacionamiento posible entre los ciudadanos uniformados de un país, que por su misión profesional ejerce el monopolio del máximo nivel de la violencia legítima del estado, y los ciudadanos civiles en general, las estructuras del poder político constitucional en general y sus instituciones de gobierno en cada caso particular”.⁴⁰

³⁷ *Ibid.*, p. 53.

³⁸ Keohane, Robert O., *Neorealism and its critics*, *op.cit.*, p. 96.

³⁹ Estos ciclos son de cien años surgiendo a raíz de una guerra, tras la cual emerge un Estado dominante que organiza al mundo y lo mantiene ordenado. Sin embargo, el papel de potencia mundial atrae competidores y el sistema se va moviendo hacia la multipolaridad, lo cual hace que se libere una lucha feroz entre las principales potencias. Por lo cual, gradualmente el orden se disuelve llevando al sistema hacia su punto de partida: la guerra. Vioti y Kauppi, *op.cit.* 60.

⁴⁰ Definición de Jaime Garreta, extraída del portal de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina. <http://www.resdal.org/sidea-pon-jaime.htm>

En México su estudio ha sido escaso y la mayor parte de la teoría al respecto proviene de Estados Unidos, que ha elaborado un conjunto de supuestos y creencias derivados de las premisas subyacentes al liberalismo y, de los países del Cono Sur que, a mediados de la década de los años ochentas, comenzaron a experimentar procesos de democratización y a interesarse sobre las cuestiones relacionadas a la supremacía civil,⁴¹ con el fin de evitar nuevos golpes de estado en la región.

Los estudios en Estados Unidos han abarcado cuestiones relacionadas con la organización, la profesionalización y el comportamiento de las fuerzas armadas, destacando la necesidad de su subordinación a la autoridad política como factor básico para la gobernabilidad democrática.

Por su parte, los estudios en América Latina han abordado los desafíos a los que se ha enfrentado el control civil debido a la autonomía militar y han planteado diversos mecanismos para frenarla. Asimismo, han establecido mecanismos para medir la eficacia de los gobiernos civiles en el control de los militares y, en particular, han analizado la organización, estructura y misiones de los diversos ejércitos latinoamericanos.

Es objetivo de este apartado establecer de manera general los puntos básicos que se desprenden de varios trabajos que han abordado el tema que nos ocupa, ya que nos serán útiles en el análisis de la actual relación entre el Ejército Mexicano y la autoridad política.

Samuel P. Huntington fue uno de los primeros en abordar el tema en el marco de la seguridad nacional a partir de dos supuestos metodológicos: 1) que las relaciones cívico-militares deben estudiarse como un sistema compuesto por los siguientes elementos interdependientes: la posición estructural de las instituciones militares en el gobierno, el papel informal y la influencia de los grupos militares en la política y la sociedad en general y la naturaleza de las ideologías correspondientes a los grupos militares y no militares y 2) que partiendo de ciertas premisas sobre la naturaleza y el fin de las instituciones militares, es posible definir en abstracto el tipo particular de equilibrio entre la autoridad civil y la autoridad militar.⁴²

En la obra se señala que las relaciones cívico-militares constituyen un aspecto de la seguridad nacional, la cual tiene el objetivo de reforzar la seguridad de las instituciones sociales, económicas y políticas de una nación contra las

⁴¹ Diamint Rut, "Las relaciones cívico-militares en las nuevas democracias de América Latina" en Diamint Rut (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Universidad Torcuato Di Tella/ Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, 1999, p. 13.

⁴² Huntington Samuel P., *The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations*, Harvard University Press, MA., 1985, p. 10.

amenazas que puedan surgir de otros estados y existe en tres formas y dos niveles:⁴³

a) Formas de la política de seguridad nacional:

1. Política de seguridad militar, es un programa de actividades diseñado para minimizar o neutralizar los esfuerzos por debilitar o destruir a la nación a través de fuerzas armadas que actúan fuera de sus confines institucionales y territoriales.
2. Política de seguridad interna, es la que se encarga de la amenaza de subversión.
3. Política de seguridad situacional, es la que aborda la amenaza de erosión que surge de cambios a largo plazo en las condiciones sociales, económicas, demográficas y políticas que tienden a reducir el poder relativo del Estado.

b) Niveles de la seguridad nacional:

1. Política operativa, es la que consiste en los medios inmediatos que se adoptan para responder a la amenaza de la seguridad.
2. Política institucional, es la que se encarga de la forma en la cual la política operativa se formula y se ejecuta.

Se pone gran énfasis en la política de seguridad militar porque las relaciones cívico-militares son su principal componente institucional. Dicha política aborda temas cuantitativos (tamaño, reclutamiento y aprovisionamiento de las fuerzas armadas, incluidas las cuestiones relacionadas con los recursos estatales destinados a las necesidades militares), cualitativos (organización, composición, equipamiento y despliegue de las fuerzas armadas, incluyendo el tipo de armamento, la ubicación de las bases, los arreglos con aliados) y dinámicos (uso de las fuerzas armadas) que, manejados adecuadamente, tienden a desarrollar un sistema equilibrado entre grupos civiles y militares.⁴⁴

Asimismo, la política de seguridad militar guía a los mandos castrenses a considerar al Estado como la unidad básica de organización y delimita su responsabilidad hacia éste en tres niveles:⁴⁵

- a) Los militares tienen una función representativa de los reclamos de seguridad militar dentro de la maquinaria estatal. Es decir, deben de mantener informadas a las autoridades civiles respecto de lo que considera necesario para la mínima seguridad militar del Estado a la luz de las capacidades de otros estados.

⁴³ *Ibid.*, p. 13

⁴⁴ *Ibid.*, p. 14.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 82.

- b) Los militares tienen una función de asesoría y deben analizar e informar las implicaciones de cursos alternativos de acción estatal desde el punto de vista militar.
- c) Los militares tienen una función ejecutiva, por lo cual deben poner en práctica decisiones estatales respecto de la seguridad militar aún si es una decisión que va en contra de su juicio militar, ya que la profesión militar existe para servir al Estado.

Por otra parte, en teoría existen dos clases de control civil: el subjetivo y el objetivo. El primero tiene el fin de “llevar al máximo el poder civil de algún grupo o grupos particulares”⁴⁶ y el segundo “llevar al máximo el profesionalismo militar autónomo”.⁴⁷

El control civil subjetivo se identifica con el hecho de llevar al máximo el poder de instituciones gubernamentales particulares, clases sociales particulares y formas constitucionales particulares y de hecho, la consigna del control civil es utilizada por grupos que carecen de poder sobre las fuerzas militares en lucha con otros grupos civiles que tienen dicho poder.⁴⁸

Por su parte, el control civil objetivo hace de los militares una herramienta del Estado, es decir, hace que estos lleven adelante las órdenes de cualquier grupo que ostente la autoridad legítima estatal. (Profesionalismo)

Las condiciones necesarias para que se lleve a cabo al máximo el profesionalismo militar y, por ende, el control civil objetivo son: el poder del cuerpo de oficiales respecto de los grupos civiles dentro de la sociedad y la compatibilidad de la ética militar profesional con las ideologías políticas prevalecientes en la sociedad.⁴⁹

Huntington considera que para analizar el modelo de autoridad en las relaciones cívico-militares los criterios clave deben de ser los siguientes:

- a) El nivel relativo de la autoridad: se refiere a la posición que ocupa el grupo en la jerarquía de autoridad gubernamental. (control vertical = ejercido sobre los militares en la medida en que se ven reducidos a niveles subordinados de autoridad; independencia militar = cuando existen dos estructuras paralelas de autoridad, la civil y la militar y ninguna posee autoridad sobre la otra y, control ministerial = cuando el cuerpo de oficiales puede estar subordinado sólo a una institución que posee la autoridad efectiva final)
- b) La unidad de autoridad: se refiere a la medida en la cual un grupo dado está unificado estructuralmente respecto de otro grupo. (Ejército, Fuerza

⁴⁶ *Ibid.*, p. 91.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 94.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 92.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 96

- Aérea y Marina = unidas por un Estado Mayor Conjunto y un comandante en jefe = mayor autoridad respecto de otras instituciones gubernamentales)
- c) El alcance de la autoridad: se refiere a la variedad y tipo de valores respecto de los cuales el grupo está formalmente autorizado a ejercer el poder.⁵⁰

Asimismo, sostiene que existen cuatro índices a través de los cuales se puede evaluar la influencia de los militares:⁵¹

1. El alcance y la naturaleza de sus afiliaciones grupales y sus líderes en contraste con otros grupos poderosos.
2. Los recursos económicos y humanos sujetos a la autoridad de los militares.
3. Las interpretaciones jerárquicas del cuerpo de oficiales y otros grupos. (la influencia de los militares aumenta si estos asumen posiciones de autoridad dentro de las estructuras de poder no militares)
4. El prestigio y la popularidad del cuerpo de oficiales y sus líderes. (cómo los ve y el lugar que ocupan dentro de la opinión pública)

Por último, el autor señala que existen cinco tipos ideales distintos de relaciones cívico-militares:⁵²

1. Ideología antimilitar, alto poder político militar y bajo profesionalismo. (cercano Oeste, Asia y América Latina).
2. Ideología antimilitar, bajo poder político militar y bajo profesionalismo. (Alemania durante la 2GM).
3. Ideología antimilitar, bajo poder político militar y alto profesionalismo militar. (EUA después de la Guerra Civil hasta la 2GM).
4. Ideología promilitar, alto poder político militar y alto profesionalismo militar. (Prusia y Alemania durante la época bismarckiana-moltkeana).
5. Ideología promilitar, bajo poder político militar y alto profesionalismo militar. (Gran Bretaña del siglo XX).

Felipe Agüero señala que “las fuerzas armadas están presentes en todo momento, como institución permanente del Estado, aún si la democratización las empuja más allá del primer plano de los acontecimientos y dejan ellas de ser fuente cotidiana de inestabilidad e incertidumbre”, estando presentes sin haber cambiado sustancialmente y manteniéndose en lo fundamental inalteradas.⁵³

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 97-98.

⁵¹ *Ibid.*, p. 99.

⁵² *Ibid.*, pp. 105-106.

⁵³ Agüero Felipe, “Las fuerzas armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina”, en Diamint Rut (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, op.cit., p. 72.

En su estudio realiza una rápida revisión de la literatura sobre las fuerzas armadas como objeto de estudio y señala cuatro fases importantes:⁵⁴

- a) **Primera fase:** ofreció la disputa de tres enfoques que de diversas maneras estudiaban la frecuencia de las intervenciones militares en política:
 1. Enfoque liberal: constataba la distancia entre las cláusulas constitucionales y las desviaciones representadas por el comportamiento militar intervencionista.
 2. Enfoque de la dependencia: veía a las fuerzas armadas como agente de represión estructuralmente situado en el marco de la división clasista de la sociedad y fuertemente influenciado por intereses capitalistas foráneos.
 3. Enfoque de la modernización: enfatizaba la superioridad relativa de las fuerzas armadas como organización racional y las postulaba como agentes dinamizadores de la misión general de modernización para los sistemas políticos y sociales de la región. (cumplen un rol funcional a las tareas asignadas a las sociedades latinoamericanas en el paradigma de la modernización).

- b) **Segunda fase:** se concentró en la explicación de la intervención militar en la generación de regímenes militar-autoritarios de nuevo tipo que comenzó con el golpe militar de 1964 en Brasil. Los principales estudios explicaban el origen de dichos regímenes en las tensiones políticas, y su manifestación específica en los militares como un actor autónomo y complejo, que eran alentadas y agudizadas por la pérdida de dinamismo del crecimiento económico y la movilización social. Posteriormente, se centraron en el análisis de las características y políticas de los regímenes impuestos y dominados por las instituciones militares.

- c) **Tercera fase:** abordó el análisis de la crisis de los regímenes autoritarios, los cálculos de retirada de los militares y las cuestiones de transición. Asimismo, se abordaron cuestiones relacionadas con las divisiones internas en las fuerzas armadas, sus posiciones y su poder en la determinación y gestación de la transición y las consecuencias para las democracias sucesoras.

- d) **Cuarta fase:** es actual en la cual se evalúa el desempeño de las democracias en el marco de un poderoso legado militar y se estudian las formas de acomodación de las fuerzas armadas en relaciones cívico-militares enmarcadas en las nuevas circunstancias.

Aún dentro de su notable continuidad organizacional y doctrinaria, el autor señala que, las fuerzas armadas siempre han sido sensibles a las transformaciones sociales, económicas y políticas. Han adecuado la definición de

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 74-75.

amenazas y objetivos de acuerdo con su lectura de los cambios contextuales con el fin de prepararse para un mejor cumplimiento de sus compromisos con la nación, pero también han reaccionado frente al contexto a partir de un cierto instinto de supervivencia burocrática u organizacional.⁵⁵

Por lo anterior, considera que es necesario que en la región se alcance la supremacía civil, entendida como “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar”.⁵⁶

Por su parte, Richard H. Kohn asegura que la subordinación de las fuerzas militares a la autoridad política es uno de los problemas más antiguos de la gobernabilidad humana debido a que la institución militar está catalogada entre las menos democráticas, porque ha sido diseñada para la violencia y la coerción.⁵⁷

Considera que, en teoría, el control civil es simple pues todas las decisiones del gobierno (incluyendo las de seguridad nacional) deben ser hechas o aprobadas por funcionarios elegidos popularmente. Sin embargo, cree que en la práctica dicho control no ha podido alcanzarse porque las instituciones castrenses han ganado un poder significativo y han alcanzado un alto grado de autonomía; producto de la necesidad de profesionalizar “el manejo y administración de la guerra”.⁵⁸

Señala que la mejor manera para el entendimiento del control civil, para medir su existencia y evaluar su efectividad es midiendo la influencia relativa de los oficiales militares y los funcionarios civiles en decisiones relativas a la guerra, la seguridad interna, la defensa externa y la política militar. Es decir, analizando la forma, tamaño, estructura y operatividad de los institutos armados, es posible conocer si existe o no control por parte de los civiles.

Para hacer posible el control civil existen cuatro requisitos que tienen que cumplirse:⁵⁹

1. La gobernabilidad democrática: que hace referencia al conjunto de leyes, libertades civiles, métodos estables para la sucesión del poder de manera pacífica, prácticas factibles para elegir funcionarios, etc. Todo ello legitimado a los ojos de las élites y el público en general.
2. Los mecanismo operativos de gobierno: se refieren a los métodos por los cuales la autoridad rige a las fuerzas armadas.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 89.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 89.

⁵⁷ Kohn Richard H., *How Democracies control the military*, *Journal of Democracy*, Vol. 8, Issue 4, October 1997, p. 141.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 142.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 144-147.

3. El poder de bloqueo: se refiere a las maneras en que la interferencia de los militares se puede bloquear, ya sea a través de la fuerza ejercida por otros cuerpos armados (policías, milicia, etc.) o a través del conocimiento de que cualquier acto ilegal de su parte conducirá a un arresto, prisión, juicio o retiro.
4. Los propios militares: cuando se les define un papel apropiado y se les confina a actividades dentro de sus propias fronteras ellos mismos se vuelven garantes del control civil.

Asimismo, para que un gobierno pueda mantener el control civil es necesario que establezca una clara cadena de mando, que se asegure de que la decisión de iniciar o terminar una guerra recae en los civiles y que establezca la política militar, que incluye las cuestiones relacionadas al tamaño, forma, organización, armamento, carácter, procedimientos operativos, etc. de la institución castrense.⁶⁰

Además, para que la institución castrense pueda funcionar de manera adecuada es indispensable la colaboración de las tres ramas del gobierno. Por una parte, se requiere de un secretario de defensa civil, que sea apoyado por una burocracia civil con suficientes conocimientos y experiencia en temas de seguridad y defensa con el fin de que el presidente no sea asesorado tan sólo por militares. Por otra, es necesario que el poder legislativo supervise las actividades de los militares, trate las cuestiones relativas al presupuesto y apruebe las acciones tomadas por el poder ejecutivo en materia de defensa.⁶¹

Finalmente, se señala que es evidente que como cualquier otra profesión, la militar lucha por limitar la jurisdicción externa sobre su dominio, definir sus propios requerimientos para su membresía, sus estándares de conducta, sus principios, misiones y promociones, así como el carácter de su relación con la sociedad en general. Por ello, es indispensable que los civiles no carezcan de conocimiento y entendimiento sobre los asuntos militares.

Por otra parte, Narcis Serra Serra, señala que el punto neurálgico para la consolidación democrática y la reducción de la autonomía militar es el marco institucional en el que se ejerce el control civil sobre las fuerzas armadas.⁶² En tanto no exista un marco institucional que regule las relaciones entre civiles y militares continuarán existiendo elementos de tensión, tales como, la defensa de intereses corporativos por parte de las fuerzas armadas; la lucha por ampliar su autonomía organizativa y de gestión y las diferencias existentes entre los valores militares y los de la sociedad.⁶³

⁶⁰ *Ibid.*, p. 148.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 149-150.

⁶² Serra Serra, Narcis, "El control de las fuerzas armadas en la transición democrática", en Tulchin Joseph S. (et. al.), *Nuevos Temas de Seguridad en América Latina*, CIDOB, Barcelona, 2002, p.

25.

⁶³ *Ibid.*, p. 27

Ahora bien, este autor establece que el proceso de democratización puede dividirse en dos: el de la transición y el de la consolidación. El primero es un período en el que los militares dejan de intervenir en la política y, el segundo, se produce cuando el poder civil pasa a definir la política de seguridad y defensa y a dirigir a las fuerzas armadas.⁶⁴

En seguida, su estudio diferencia tres etapas de control civil sobre las fuerzas armadas:

1. La etapa de la transición democrática: en ella la actuación de los civiles debe centrarse en lograr el cese de la intervención de los ejércitos en la política, reducir la conflictividad y prevenir posibles golpes de Estado. Aquí, la posición de autonomía de los ejércitos se puede mantener a través de las siguientes posiciones:
 - a) Se consideran guardianes de las esencias nacionales. (creen que están por encima de la política y los partidos, en vez de ser un sector de la administración del Estado).
 - b) Son condicionadores de la política del gobierno. (ponen límites a las reformas o vetan determinadas acciones).
 - c) Son defensores de su autonomía organizativa y operativa (impiden que las autoridades civiles intervengan en estos campos).
 - d) Aceptan formalmente la supremacía civil pero con desobediencia de determinadas órdenes y, sobre todo, con actuaciones por propia iniciativa, no ordenadas ni deseadas por las autoridades civiles.
 - e) Aceptan determinados controles organizativos y operativos, pero mantienen los controles ideológicos, sobre todo, su control de la educación militar.⁶⁵

Para reforzar el control civil en esta etapa es muy importante la labor legislativa sobre la defensa, así como la reducción de la presencia militar en la administración pública.⁶⁶ Las relaciones cívico-militares en esta etapa están muy condicionadas por el proceso general de transición a la democracia y cuanto mayor sea el esfuerzo de transformación de las instituciones, será más fácil llevar a términos la reforma militar paralela.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 27

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 28-29

⁶⁶ Respecto a la labor legislativa el autor sugiere las siguientes tareas: a) Definir el mando propio del Presidente de la República; b) Otorgarle al Secretario de Defensa las capacidades del presidente por delegación de éste; c) Crear un Consejo Nacional de Defensa que muestre el interés del presidente y del gobierno por conocer, definir y dirigir los asuntos militares del país; d) Hacer la conversión de cualquier órgano colectivo militar de decisión en órgano de asesoramiento del presidente o el secretario; e) Definir los procesos de planeamiento de la defensa y los procesos militares; f) Potenciar a la Secretaría de Defensa como departamento homologable a los de las democracias consolidadas y g) Definir el sistema de inteligencia del Estado y de inteligencia militar asegurando su control civil. *Ibid.*, p. 31

2. La etapa de la consolidación democrática: es aquella en la que se debe elaborar la política militar, eliminar los privilegios militares, definir las misiones a realizar por las fuerzas armadas y procurar que el concepto de profesión militar evolucione.⁶⁷
3. La etapa de democracia consolidada: en ésta, el contenido del control civil se refiere a la definición del campo de autonomía considerado como conveniente para cada gobierno y la adecuación de las fuerzas armadas a una realidad que experimenta cambios constantes. Aquí, el control civil adquiere una dimensión de dirección de las fuerzas armadas que se consideran ya como un sector específico de la administración del Estado.⁶⁸

El siguiente estudio es el de Carlos J. Moneta, en el cual se señala que la reestructuración de las relaciones cívico-militares es “uno de los desafíos más importantes que se plantea actualmente la región latinoamericana para asegurar la vigencia de la democracia en un medio caracterizado por la crisis económica-social, el creciente impacto de los fenómenos internacionales, la acción de los actores no estatales y transnacionales y la profunda transformación económica, científico-tecnológica, cultural y estratégica del sistema mundial”.⁶⁹

En el plano de las relaciones cívico-militares, el autor considera que se pueden ubicar los siguientes problemas: aquellos relativos a la pérdida de control de los gobiernos sobre sus fuerzas armadas; la militarización de la sociedad; la reducción del espacio político del conjunto social y su ocupación progresiva por los militares; las formas que adopte un gobierno militar y los temas relativos a la industria militar.⁷⁰

Para desalentar la participación de los militares en la política y abatir los problemas arriba señalados, el autor establece que el gobierno civil debe realizar una adecuada combinación de políticas, que contribuyan a la profesionalización, a la reestructuración institucional y operativa, al cambio de hipótesis de conflicto, a la modificación de las vías de participación de los militares, a la cooperación intra latinoamericana y al cumplimiento de tareas con fin social.⁷¹

Ahora bien, en el ámbito de la organización militar, tanto en su evolución interna como en sus relaciones con la sociedad en general, un tema de fundamental importancia es cómo promover y ampliar su capacidad de cambio,

⁶⁷ *Ibid.*, pp.32-37.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 38.

⁶⁹ Moneta, Carlos J., “Pensamiento y acción latinoamericana ante las fuerzas armadas. Percepciones, conductas tradicionales y nuevas alternativas”, en Moneta, Carlos J. (comp.), *Civiles y Militares. Fuerzas armadas y transición democrática*, Editorial Nueva Sociedad/ Comisión Sudamericana de Paz, Caracas, 1990, p. 7.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 15.

⁷¹ *Ibid.*, p. 16.

adaptación e innovación. Al respecto, el autor proporciona las siguientes alternativas para apoyar los procesos seculares de socialización:

- a) La profesionalización y la construcción de un nuevo rol para los militares.
- b) La cooperación fuerzas armadas –sectores civiles, basada en intereses de industrialización, modernización y avance científico-tecnológico.
- c) La preparación de cuadros intelectuales y técnico-burocráticos que posean conocimientos adecuados sobre las fuerzas armadas y que sean capaces de proponer medidas y de promover el necesario debate intrasocietal sobre la misión y funciones de las fuerzas armadas, sobre el planteamiento estratégico, los problemas de equipamiento, administración y presupuesto, así como de las hipótesis de conflicto.
- d) La compatibilización de los intereses de seguridad y defensa de los países latinoamericanos.⁷²

El siguiente autor es Jaime Garreta, quien señala que existen varios factores de cambio del contexto internacional que operaron sobre las relaciones cívico-militares. En primer lugar se tiene que, debido a los procesos de integración y de cooperación, ya no se puede hablar del ejercicio irrestricto de la soberanía nacional. En su lugar, se considera hoy en día, que la soberanía es relativa.

En segundo lugar, el modelo neoliberal que ha traído aparejado el recorte significativo en los presupuestos para las áreas de seguridad y defensa, ha provocado una mayor violencia. Esto ha tenido como consecuencia que las fuerzas armadas jueguen un papel emergente, dificultando el control civil y promoviendo su participación en política.

En tercer lugar, la obligación de los estados a promover y proveer respuestas satisfactorias a las demandas básicas de su población también ha ido desapareciendo debido al modelo neoliberal. El descuido del frente social por parte de los gobiernos ha creado una gran conflictividad social, debilitando al Estado para garantizar la gobernabilidad. Esto es un condicionamiento negativo en las capacidades para elaborar políticas de seguridad y defensa eficientes y sustentables.

En cuarto término, las relaciones cívico-militares atraviesan a la propia dinámica de reconfiguración en la que se encuentran los estados, las sociedades y sus respectivas instituciones. En el caso de las democracias en etapa de transición se tiene lo siguiente: problemas en el plano de los derechos humanos; autoritarismo dentro de las estructuras militares y las fuerzas de seguridad; ausencia de marcos jurídicos que normen los temas de seguridad, defensa y otros conexos; falta de civiles que trabajen los aspectos de seguridad y defensa; inexistencia de una burocracia civil capacitada para lidiar con las mismas cuestiones; subsistencia de altos niveles de autonomía militar respecto del poder

⁷² *Ibid.*, pp. 18-22.

político y la inexistencia de ONG's que ayuden al diseño de políticas democráticas en estos campos .

En quinto lugar, están las dinámicas de regresión que perforan la gobernabilidad democrática. Esto se relaciona con las consecuencias del modelo neoliberal que al provocar violencia, crisis e ingobernabilidad hace que la sociedad mire hacia sus institutos armados para contener la protesta social.

Por último, el autor establece que para el sostén de las relaciones cívico-militares es necesario desarrollar un sistema articulado en el que las respuestas en el plano de la seguridad y la defensa deben ser más específicas, puntuales y diferenciadas. Además de que deben diseñarse políticas que contemplen las especificidades diferenciales entre la actividad militar y la de la seguridad interior; marcos jurídicos que especifiquen la operatividad de los militares, etc.⁷³

Por su parte, Augusto Varas considera que para analizar el papel político de las fuerzas armadas latinoamericanas durante las décadas de los sesentas y los setentas se utilizaron el enfoque del nuevo profesionalismo y el de los regímenes burocrático-autoritarios. En el primero, la imputación del papel modernizador inherente a las instituciones castrenses se sostiene en la idea de que existiría una contradicción irresoluble entre altos niveles de profesionalización y la necesaria prescindencia política de los institutos militares.⁷⁴ En el segundo, se analiza a las fuerzas armadas como profundizadoras del orden capitalista dependiente a través de la puesta en práctica de regímenes burocrático-autoritarios.

Si bien ambos enfoques reconocieron dimensiones fundamentales del lugar y el papel de las fuerzas armadas en las políticas locales, no lograron una apreciación más ajustada de la “nueva fase de autonomía profesionalizada”, que se inició en los años ochentas y se caracterizaría por la existencia de unas fuerzas armadas “proyectadas a niveles superiores de corporativización institucional, observando débiles controles por parte de la civilidad”.⁷⁵

Los factores que aumentaron la autonomía profesionalizada de las fuerzas armadas han sido, por un lado, los avances tecnológicos y el propio desarrollo de la ciencia militar y, por el otro, los cambios ocurridos en las relaciones hemisféricas con el papel dirigente de los militares estadounidenses.⁷⁶

El autor establece que a inicios de la década de los noventas, los términos comunes de la defensa hemisférica, que habían unificado a las fuerzas armadas

⁷³ Garreta Jaime, en el Portal de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) <http://www.resdal.org/sidea-pon-jaime.htm>

⁷⁴ De tal hipótesis se desprendió la política estadounidense de mantener una permanente y privilegiada relación con las fuerzas armadas latinoamericanas y la idea de que las fuerzas armadas eran puertas de contención del avance de los sectores de izquierda en las políticas locales. Varas Augusto (coord.), *La autonomía militar en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1998, p. 15

⁷⁵ *Ibid.*, p. 16.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 17.

latinoamericanas por más de tres décadas, perdieron fuerza y se enfatizaron los intereses militares nacionales, generando “crecientes dificultades para mantener un control civil sobre las instituciones armadas del continente”.⁷⁷ Dicha dificultad ha provocado una fuerte presión castrense por imponer su visión del interés nacional y se ha traducido en mayores niveles de militarización en las respectivas sociedades de la región.

Algo muy interesante que señala es que ahora existe una gran novedad en lo que respecta a las fuerzas armadas latinoamericanas y es que “pueden establecer vínculos internacionales sin gran control gubernamental y, a través de estos, transfieren ideologías, intereses económicos y estratégicos, provenientes de diversas instituciones armadas y/ o proveedoras de armamentos”.⁷⁸ Esto refuerza el lugar de privilegio de los militares en sus respectivas sociedades y aumenta los niveles de corporativización e independencia funcional.

De lo anterior se desprende que en la medida en que las fuerzas armadas vayan aumentando su autonomización institucional tenderá a perderse la posibilidad de articular la variedad de intereses sectoriales en una política más o menos consensual.⁷⁹

Ahora bien, en la actualidad los niveles institucionales de autonomía profesionalizada de las fuerzas armadas latinoamericanas dependerán de “la capacidad de control gubernamental sobre sus institutos, sus procesos ideológicos y materiales institucionales, así como su capacidad para asignar recursos fiscales escasos y, del nivel de corporativización de las instituciones armadas, producto del impacto simultáneo y combinado de la modernización profesionalizante y de la segregación institucional que le puede asociar”.⁸⁰

Finalmente, de acuerdo a este sistema de relaciones, el autor elabora un cuadro estableciendo las diferencias al interior de las fuerzas armadas latinoamericanas:⁸¹

- a) Corporativización condicionada: aquí se ubican instituciones armadas que se mueven al interior de un marco institucional democrático tradicional, en el cual los sectores gobernantes mantienen la capacidad de orientar los principales procesos institucionales castrenses. Existe una corporativización alta (alta modernización y segregación institucional) y también un control civil igualmente poderoso. (casos de Colombia, Argentina, Ecuador y Venezuela)
- b) Autonomización profesionalizada: existe un alto nivel de corporativización y grados diversos de sometimiento al control civil junto con un débil e

⁷⁷ *Ibid.*, p. 19.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 20-21.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 22.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 23.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 23-27.

inexistente control de las instituciones armadas. (casos de Brasil, Chile, Panamá y Perú)

- c) Corporativización integrativa: aquí el control civil y gubernamental es alto y la segregación institucional débil. (casos de Cuba, México y Nicaragua)
- d) Autonomización desprofesionalizada: existe un débil control civil y una baja corporativización institucional. (casos de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Uruguay)

El siguiente trabajo es el de Rut Diamint, quien aborda el estudio que realizó Alfred Stepan sobre el ejército brasileño y señala que de éste se desprenden dos dimensiones básicas que son factores de medición de la eficacia de los gobiernos civiles en el control de los militares: 1) la capacidad de contestación de la fuerzas armadas contra las políticas establecidas por los nuevo gobiernos y 2) la magnitud de las prerrogativas institucionales de los militares.

El primer factor se mide en tres asuntos clave: cómo se maneja la cuestión de los abusos contra los derechos humanos; cómo se presenta el proceso decisorio en las cuestiones de defensa, y cómo se da la reestructuración del gasto militar.⁸² Y el segundo, se refiere a aquellas áreas donde, desafiando o no, los militares como institución asumen que tienen derechos adquiridos o privilegios, formales o informales, para ejercer control efectivo sobre su propio gobierno, para jugar un rol en áreas extra-militares del aparato estatal, o incluso estructurar relaciones entre el estado y la sociedad política y civil.⁸³

Por otra parte, se expresa que las reformas económicas que se emprendieron en los años noventas han ido modificado varios de los procedimientos a través de los cuales los militares acumulaban poder, dando lugar a un nuevo tipo de autonomización tanto individual como institucional. Estas reformas económicas que implicaron la reducción del presupuesto en los rubros sociales provocaron mayor marginalidad al interior de las sociedades latinoamericanas y una creciente descomposición social que, acarrió más violencia y criminalidad e hizo posible la misión de los militares para ocuparse del orden publico.⁸⁴

Además de lo anterior, también hay que agregar que otros factores que han fortalecido el rol de las fuerzas armadas en la región, han sido la internacionalización de la lucha contra el narcotráfico, la aparición de transferencias financieras vinculadas a la droga y más recientemente la lucha contra el terrorismo.

⁸² Diamint Rut, "Las relaciones cívico-militares en las nuevas democracias de América Latina", en Diamint, Rut, op.cit., pp 14-15.

⁸³ Diamint Rut, "Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar en los '90", en Diamint Rut, opcit., p. 54.

⁸⁴ Diamint Rut, "Las relaciones cívico-militares en las nuevas democracias de América Latina", en Diamint, Rut, op.cit., p 16.

Debido a lo anterior, los militares en América Latina se han convertido en funcionarios multipropósitos adaptándose con facilidad a las cambiantes condiciones – tanto internas como externas- de sus países. Los mandos castrenses han operado frente a estos cambios rearmando sus estrategias, sus alianzas, sus objetivos, su planificación y sus relaciones con el poder político.⁸⁵ Encima de ello, la ampliación del concepto de seguridad nacional ha provocado que exista “el riesgo de ‘securitizar’ la agenda social, militarizando asuntos que no se resuelven por medio de instituciones militares”.⁸⁶

Para minimizar dicha situación la autora considera que los principales objetivos que deben asumir los gobiernos civiles en la región son: “establecer una rutina que elimine la dominación militar en puestos públicos ubicando a civiles en las áreas de defensa; la definición de esferas de competencia establecidas no por antiguos privilegios militares; la vinculación de las cuestiones militares con los demás asuntos de política pública; un interés tenaz de análisis y seguimiento en organizaciones de la sociedad”⁸⁷

El último trabajo que se analiza es el elaborado por Carlos Basombrío el cual elabora una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación militar. De este se pueden desprender los siguientes elementos que ayudan a medir el control civil:⁸⁸

- a) La existencia misma de la democracia como sistema político. Es decir, el grado de aceptación por parte de las fuerzas armadas del régimen democrático y de las nuevas reglas de juego que ésta trae en la relación entre civiles y militares.⁸⁹
- b) El tipo de misión legal y constitucional que se le asignan a las fuerzas armadas. Esto tiene que ver con la delimitación o no de ámbitos precisos de actuación vinculados a las funciones específicas de defensa de la seguridad exterior y la soberanía nacional. Así como las atribuciones que se preserven para la definición de las políticas de estado en diversos campos o en el poder de veto que puedan ejercer en asuntos de interés nacional.⁹⁰
- c) Hasta qué punto son los civiles los que definen las políticas en el campo de la defensa o si son los militares los que conservan esa prerrogativa. (ver capacidad efectiva del presidente de ejercer su condición de jefe supremo de las fuerza armadas y que es ejercida a través del Secretario de Defensa.

⁸⁵ Diamint Rut, “Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar en los ‘90” , en Diamint Rut, *opcit.*, p. 30.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 37.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 20.

⁸⁸ Basombrío Iglesias, Carlos, “Militares y democracia en la América Latina de los ‘90. (Una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación)”, en Diamint Rut (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Universidad Torcuato Di Tella/ Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, 1999, pp. 105-162.

⁸⁹ *Ibid.*, p.106.

⁹⁰ *Ibid.*, p.118.

Además, se debe ver la composición, funciones y responsabilidades de autoridades civiles y militares en los sistemas de defensa nacional, cuál es el peso que los militares retienen en las decisiones de esos organismos y, determinar hasta qué punto el concepto de defensa y el rol de los militares en él, se extiende o no a materias que deberían ser privativas de los gobernantes civiles).⁹¹

- d) El grado de autonomía económica que preservan o desarrollan las fuerzas armadas.⁹²
- e) La participación del Congreso en los ascensos y promociones; su capacidad de fiscalización de las políticas y los presupuestos de defensa y en la vigilancia de los derechos humanos.⁹³
- f) El tema de las sanciones a los militares por violar los derechos humanos cometido en el pasado.⁹⁴
- g) Hasta qué punto están separadas las tareas de orden público y control de la delincuencia de las funciones de defensa.⁹⁵
- h) La cuestión de los privilegios en cuanto a fuero de juzgamiento que los militares tengan.⁹⁶
- i) El tipo de servicios de inteligencia e información que existen, el grado de control militar sobre ellos, el tipo y legitimidad de las funciones que realizan, y el nivel de fiscalización de las autoridades civiles de su organización, acciones y presupuesto.⁹⁷

A manera de conclusión se señala que el neorrealismo es una herramienta útil para analizar el actual contexto internacional en el que se desenvuelve la relación bilateral México – Estados Unidos y, las teorías sobre relaciones cívico-militares son una base para el análisis del rol que desempeña el Ejército Mexicano en cuestiones de seguridad nacional.

⁹¹ *Ibid.*, p. 122.

⁹² *Ibid.*, p. 125.

⁹³ *Ibid.*, p. 128.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 132.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 136.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 139.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 141.

CAPÍTULO 2. LA SEGURIDAD NACIONAL ESTADOUNIDENSE A INICIOS DEL SIGLO XXI

2.1. La política de seguridad nacional estadounidense

2.1.1 Antecedentes

No se puede entender la creación y el desarrollo tan singular del sistema político estadounidense y por ende, de sus políticas de seguridad nacional y de defensa, si no tomamos en cuenta que, “Estados Unidos es la única nación del mundo que está fundada sobre un credo”⁹⁸ encuadrado en las ideas (por cierto muy particulares) que se tienen sobre la libertad, el individualismo, el capitalismo, la democracia, la igualdad y el constitucionalismo. Planteados con lucidez dogmática en la Declaración de Independencia y, en la Constitución que rige al país vecino desde 1789, dichos valores han sido considerados como preceptos de validez universal y se han defendido incluso con la fuerza.

La exportación de tales valores al mundo ha sido uno de los principales objetivos de la política estadounidense, como se puede dilucidar del análisis del siguiente enunciado realizado por Alfred Beveridge, senador republicano, en 1900:

“Dios nos ha hecho los master organizers del mundo para establecer sistemas allí donde reina el caos. Nos ha concedido el espíritu del progreso para aplastar las fuerzas de reacción a lo largo de la tierra. Nos ha hecho expertos en gobierno para administrarlo entre pueblos salvajes y seniles. Dios ha señalado al pueblo norteamericano como su nación elegida finalmente para dirigir en la regeneración del mundo”⁹⁹

Como se acaba de observar, ha sido a través de la doctrina que nace de la inclinación anglosajona de calificar a su raza como superior, con función y destino providenciales y que, conocemos como “Destino Manifiesto”, que Estados Unidos se ha erigido como “juez, árbitro y guardián del mundo”¹⁰⁰ en contra del Mal.

Es a partir de lo anterior que se entiende el expansionismo estadounidense en el siglo XX; su lucha contra la entonces Unión Soviética con el objetivo de preservar su hegemonía; las constantes intervenciones armadas y no armadas en los diferentes países del continente americano y alrededor de todo el mundo durante la Guerra Fría; así como la actual guerra contra el terrorismo y, por supuesto, “ el predominio que terminó ejerciendo sobre la teoría y la práctica de la seguridad nacional occidentales”.¹⁰¹

⁹⁸ Lipset, Seymour Martin, *El excepcionalismo norteamericano. Una espada de dos filos*, FCE, México, 2000, p. 33

⁹⁹ Orozco, José Luis, *Razón de Estado, Razón de Mercado. Teoría y Pragma de la Política Exterior Norteamericana*; FCE, México, p. 223.

¹⁰⁰ Rodríguez Sumano, Abelardo; *En las entrañas de Goliath*.; *op.cit.*, p. 204.

¹⁰¹ Aguayo Quezada, Bagley Michael; Stark Jeff; “México y Estados Unidos en busca de la seguridad”; en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (comp.); *En busca de la*

Ahora bien, para Estados Unidos las tesis realistas han sido sin duda el marco en el que se ha inscrito su concepto de seguridad nacional, y éste, a su vez, ha sido la justificación para instrumentar e implementar una serie de doctrinas y alianzas que -a lo largo de los años- han caracterizado la política exterior de sus gobiernos.

Al respecto, se puede mencionar que durante los casi cincuenta años que duró la Guerra Fría, la política de contención marcó las directrices que conformarían los esquemas teórico- filosóficos y práctico – operativos de defensa política y militar de la Doctrina de Seguridad Nacional estadounidense. La contención, también conocida como “Doctrina Kennan”,¹⁰² configuró la estrategia estadounidense apropiada para contrarrestar la amenaza del expansionismo soviético y representó la aplicación de la contra fuerza en una serie de puntos geográficos y políticos que correspondían a los cambios y las maniobras de la política de su rival. Y fue, a su vez, la justificación intelectual de las Doctrinas Truman, Eisenhower, Kennedy, Johnsonn – Mann y Nixon.¹⁰³

Bajo el amparo de la Doctrina de Seguridad Nacional, Estados Unidos creó las siguientes alianzas militares: OTAN, CENTO, SEATO, ANZUS y el TIAR. Y, operativamente, proporcionó ayuda y asesoramiento militar para la contrainsurgencia y para la acción policiaca de tipo político a diversos países al amparo de acuerdos bilaterales.

Asimismo, reestructuró su comunidad de inteligencia, que en ese entonces y hasta los atentados terroristas de 11 de septiembre de 2001, contaba con los siguientes organismos a nivel federal:

seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana; Siglo XXI Editores; México; 1990, p. 17.

¹⁰² Ex consejero de la embajada de EUA en Moscú (1945) y posteriormente, embajador de su país en la URSS (1952-1953), George Kennan publicó en la Revista Foreign Affairs, bajo el seudónimo Mr. X, un artículo titulado “The Source of Soviet Conduct” en el que recomendaba que la política exterior de su país debía enfocarse en la retención de las tendencias de expansión rusas.

¹⁰³ Doctrina Truman.- consiste en dar asistencia económica y militar a Grecia y Turquía para luchar contra el comunismo y establece que la política de EUA debe dirigirse a apoyar a los pueblos libres que están resistiendo los intentos de sometimiento de minorías armadas o presiones externas. Ésta, sería ampliada diez años después (1957) por la Doctrina Eisenhower, para todos los países del Medio Oriente. Posteriormente, la Doctrina Kennedy (1961) fue proclamada para justificar el boicot estadounidense al gobierno cubano y en ella se establece que EUA sólo ayudaría a los países latinoamericanos con gobiernos elegidos en elecciones universales de acuerdo con la democracia representativa. Lo anterior, se cambiaría con la Doctrina Johnson – Mann, que propuso que el gobierno estadounidense pudiera apoyar a los gobiernos latinoamericanos creados por golpes militares o civiles. Y finalmente, la Doctrina Nixon reforzaría la política de disuasión al establecer el mantenimiento de un potencial nuclear suficiente para hacer frente a toda amenaza contra la seguridad de EUA o de sus aliados; además de que reafirmaba la disposición de su gobierno para ayudar a otros países en la obtención de una capacidad de autodefensa y establecía que EUA cumpliría sus compromisos establecidos en los tratados signados y actuaría en defensa de sus intereses siempre y dondequiera que se vieran amenazados. Ver Osmañczyk , Edmund; *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*; F.C.E. ; México; 1976, pp. 494-501.

- a) La Central de Inteligencia Americana (CIA), que efectúa operaciones de inteligencia en el extranjero, así como investigaciones y no tenía autoridad para operar en territorio estadounidense.
- b) La Agencia de Seguridad Nacional (NSA), que intercepta señales de inteligencia a nivel mundial, realiza escuchas encubiertas en el extranjero a través de puestos especiales de escucha, satélites y una variada gama de tecnología altamente sofisticada; descifra códigos militares y diplomáticos de determinadas naciones extranjeras y se ocupa de proteger las comunicaciones, los sistemas criptográficos y los códigos de los EUA.
- c) La Oficina de Inteligencia e Investigación (INR), que es la oficina de inteligencia del Departamento de Estado.
- d) La Agencia de Inteligencia de la Defensa, que es la oficina de inteligencia del Departamento de Defensa.¹⁰⁴

Además, también se creó el Consejo de Seguridad Nacional, cuya función es la de aconsejar y asistir al presidente sobre relaciones exteriores y políticas de seguridad nacional, así como, servir de principal contacto entre el presidente y las siguientes agencias gubernamentales: el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa, el Departamento del Tesoro, la Agencia Central de Investigación (CIA), el Estado Mayor Conjunto, la Secretaría Adjunta de Defensa, y la Jefatura de Gabinete de la Casa Blanca.

Ahora bien, la administración de George Bush padre coincidió con el desmantelamiento del bloque socialista y el fin de la Guerra Fría, lo que implicó que éste realizara ajustes en la política de seguridad nacional. Las estrategias que se plantearían en la misma tuvieron que ajustarse a la nueva realidad internacional y, en especial, tendieron a consolidar el liderazgo y hegemonía mundial de su país. Básicamente, el objetivo primordial que se planteó fue el de lograr “la supervivencia de Estados Unidos como nación libre e independiente, con sus valores fundamentales intactos y sus instituciones y su gente segura”.¹⁰⁵ Para ello, era indispensable “la promoción y consolidación de los valores democráticos” y “la promoción de los principios de libre mercado”.¹⁰⁶

En el cumplimiento de la primera meta se haría uso de “transmisiones, intercambios académicos y culturales, conferencias de prensa, publicaciones y oradores” - con el fin de iniciar un diálogo acerca de quién y qué son los Estados Unidos- para que los públicos extranjeros estuviesen informados “acerca de nuestras políticas, tradiciones democráticas, sociedad plural y rica diversidad académica y cultural”.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Ver Woodward, Bob, *Las guerras secretas de la CIA*, Editorial Grijalbo, México, 1987, pp. 17-19.

¹⁰⁵ Casa Blanca, *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos*, 1991, p. 4.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 20.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 16.

En la segunda meta, el Consenso de Washington, se convertiría en el principal instrumento. Éste término, designa hoy día “las posiciones políticas comunes entre la administración de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)”,¹⁰⁸ y surgió en 1990 con el objetivo de “obtener una fórmula para conseguir la estabilidad macroeconómica y desmantelar los elementos básicos del proteccionismo del modelo de desarrollo”, que estaba vigente en los países en vías de desarrollo.¹⁰⁹

En dicho Consenso se plantearon diez tesis que marcaban las pautas a seguir por los demás gobiernos: disciplina fiscal, redirección del gasto público y de sus prioridades para elevar sus posibilidades y crear el incentivo para mejorar la distribución del ingreso, reforma de impuestos, liberalización de la tasa de interés, un tipo de cambio competitivo, liberalización comercial, liberalización de los flujos de inversión directa provenientes del exterior, privatizaciones, derechos de propiedad, y desregulación (en el sentido de abolir barreras arancelarias).¹¹⁰

Se dice que el espíritu de las reformas de liberalización económica fue el resultado de una convergencia intelectual por encima de la imposición de las instituciones con base en Washington (léanse el FMI y el BM, así como el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal), sin embargo, con el transcurso del tiempo y la implementación de dichas medidas por parte de diferentes gobiernos de la región (iniciando por México), comenzó a considerarse que el Consenso de Washington era “un fundamentalismo de mercado, nacido en la capital de la nación triunfante de la Guerra Fría”¹¹¹

Como se sabe, las medidas propuestas por el Consenso de Washington han traído magros resultados que han generado que se revisen y ajusten dichos postulados. Lo importante a señalar, es que ésta ha sido una herramienta que ha sabido utilizar desde entonces el gobierno estadounidense para la consecución de unos de sus principales intereses nacionales: la expansión comercial de sus exportaciones en todo el mundo y su libre paso al acceso de recursos naturales.

A continuación, se rescatan los siguientes enunciados provenientes de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos que son más que elocuentes:

“...nuestro poder nacional en última instancia se basa en la fortaleza y permanencia de nuestra economía y nuestra seguridad perdería terreno si permitiéramos que la irresponsabilidad fiscal del país erosionara nuestra capacidad de proteger nuestros intereses en el extranjero, para ayudar a las nuevas democracias o encontrar nuevas soluciones a otros problemas mundiales”.¹¹²

¹⁰⁸ Pollin, Robert, “Contours of Descent”, Verso Press, New York, 2003, p. 7

¹⁰⁹ Rodríguez Sumano, Abelardo; “La Dinastía Bush y el Nuevo Siglo Norteamericano”, Nuevo Siglo/ Aguilar, México, 2003, p. 137.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 137.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 139-140.

¹¹² Casa Blanca, op.cit., p. 4.

“La seguridad nacional y la fortaleza económica son indivisibles. Por lo tanto debemos promover un sistema económico internacional abierto y en expansión, basado en los principios del mercado, con distorsiones mínimas al comercio y la inversión, divisas estables y reglas ampliamente respetadas para la administración y solución de disputas económicas...”¹¹³

“...la fuerte actuación macroeconómica por parte de Estados Unidos no es sólo un objetivo económico sino un requisito previo para mantener una posición de liderazgo político en el mundo”.¹¹⁴

“La ayuda económica es un instrumento vital de la política exterior de Estados Unidos....La ayuda norteamericana debe alentar la reforma económica y el desarrollo sostenido. En el terreno multilateral- a través de instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio- patrocinaremos políticas que derrumben las barreras estadísticas a la empresa y desencadenen a las fuerzas productivas de toda la sociedad” .¹¹⁵

“La interrelación de las fuerzas económica y militar jamás ha sido más importante. Ambas resultan afectadas por la manera en que se maneja la transferencia de tecnología, particularmente con respecto a los controles a las exportaciones. Deben eliminarse los equilibrios. La pérdida del liderazgo tecnológico puede socavar el estado de alerta y fortaleza militar de nuestra nación...”¹¹⁶

“Las reservas de energía segura, amplia, diversificada y limpia son indispensables para nuestra prosperidad económica y seguridad nacional. Para el futuro predecible, el petróleo seguirá siendo un elemento vital de nuestra mezcla energética” .¹¹⁷

“La seguridad de las reservas petroleras se mejora a través de una política exterior sustentadora y de capacidades militares apropiadas. Nos esforzaremos por mejorar el entendimiento entre los participantes clave de la industria petrolera acerca de los principios básicos del mercado petrolero. También, mantendremos nuestra capacidad para responder a las solicitudes de protección de instalaciones petroleras vitales, en tierra o en el mar, trabajando al mismo tiempo para solucionar las tensiones políticas, sociales y económicas subyacentes que pudieran amenazar el flujo libre de petróleo” .¹¹⁸

“La estabilidad de la región del Golfo, la cual contiene las dos terceras partes de las reservas petroleras conocidas en el mundo, es de preocupación fundamental para nosotros. La turbulencia militar en la región tiene un impacto directo en nuestra economía, en gran medida, a través de aumentos en los precios del petróleo e interrupciones potenciales del suministro” .¹¹⁹

“Estados Unidos debe desarrollar mecanismos creativos para llenar su Reserva Estratégica de Petróleo hasta alcanzar los mil millones de barriles establecidos que son consistentes con prácticas presupuestales sólidas y evitando cualquier carga innecesaria sobre el mercado petrolero” .¹²⁰

“Nuestro uso del petróleo es la fuente clave de nuestra vulnerabilidad...”¹²¹

¹¹³ *Ibid.*, p. 5.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 23.

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 20-21.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 25.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 26.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 26.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 26.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 27.

¹²¹ *Ibid.*, p. 27.

De lo anterior, es claro observar que el poder nacional en Estados Unidos, tal como expresaba Wright Mills en 1957, reside “en los dominios económico, político y militar”,¹²² cuyos intereses – a través de una serie de alianzas tácticas o explícitas- se determinan por una circunstancia especial: “La guerra”. Lo cual se verá con mayor claridad cuando se aborde el siguiente apartado.

Ahora bien, los antecedentes directos de la actual política de seguridad nacional estadounidense son la *Quadrennial Defense Review*, la *National Security Strategy for a New Century* y la *National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, que se produjeron durante la administración de William Clinton.

En 1996 Clinton firmó el Acta de Revisión de la Estructura de la Fuerza Militar, iniciando formalmente con el proceso conocido como el Quadrennial Defense Review (QDR), cuyo objetivo desde entonces, ha sido elaborar una evaluación de la estructura militar estadounidense. Tal como lo señala su nombre, en el QDR de 1996, se revisaron, tanto la estructura de la fuerza militar estadounidense, como la estrategia de defensa. Y en el reporte que el entonces secretario de Defensa, W.S. Cohen dio a conocer sobre dicho proceso, se destaca lo siguiente:¹²³

1. Se reconoce que, a pesar de que la amenaza de una guerra global disminuyó tras el fin de la Guerra Fría, aún existía la posibilidad de que Estados Unidos y sus aliados tuvieran que enfrentar conflictos regionales en Medio Oriente, África y Europa Central.
2. Se preveía que los intereses estadounidenses continuarían siendo desafiados por una gran variedad de peligros transnacionales como el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas, el crimen organizado y el flujo incontrolado de inmigrantes.
3. Se establecía que el Departamento de Defensa debía de llevar a cabo las siguientes tres acciones con el fin de afianzar el poder de Estados Unidos: amoldar el contexto internacional a los intereses estadounidenses, responder al espectro amplio de crisis potenciales y prepararse para los retos de un futuro incierto.

Por su parte, la *National Security Strategy for a New Century* establecía que para Estados Unidos existen tres tipos de intereses: los vitales, los importantes y los humanitarios. Los primeros son aquellos de importancia extrema para la supervivencia, seguridad y vitalidad del país (integridad territorial, seguridad de sus ciudadanos); los segundos se refieren a aquellos que si bien no afectan la supervivencia del estado, sí afectan el bienestar y el carácter del mundo, por lo que deben de ser promovidos (democracia, libre mercado, etc.) y los terceros son

¹²² Mills, Wright Charles., *La Elite del Poder*, FCE, México, 1957, p. 13.

¹²³ Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review*, pp. 1-12. en <http://www.defenselink.mil/pubs/qdr/sec2.html>

los que llevan a la acción cuando los valores lo demandan (desastres naturales, violación a los derechos humanos, etc.).¹²⁴

Los objetivos de la estrategia eran incrementar la seguridad, aumentar la prosperidad económica y promover la democracia y los derechos humanos en el exterior.¹²⁵ Para conseguir el primer objetivo se debía influir en el contexto internacional y se requería que Estados Unidos poseyera una variedad de herramientas (diplomáticas, económicas, de mantenimiento del orden, militares) para promover sus intereses y para dar una amplia y equilibrada respuesta a los nuevos desafíos.¹²⁶

En lo que respecta al segundo objetivo, el documento reconoce que los intereses económicos están ligados a la seguridad¹²⁷ y, por lo tanto, se debe tener interés en el buen funcionamiento del ámbito económico internacional y se debe promover el desarrollo sustentable en el exterior. Y sobre el tercer objetivo, la estrategia reconoce que las instituciones democráticas benefician a Estados Unidos y al mundo,¹²⁸ por lo que se ayudaría a las democracias emergentes a través de la movilización de recursos económicos y políticos internacionales, y se prepararían para tomar represalias contra los trasgresores de los derechos humanos (sanciones económicas, embargos, restricciones de visas).¹²⁹

En cuanto a la *National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, se debe señalar que era un programa multilateral de seguridad nacional, en el que se “establecía una mayor dependencia de la ONU como el vigilante de la paz número uno en el planeta”.¹³⁰ Las prioridades que establece en materia de política exterior, y por ende de seguridad nacional, fueron el asegurar que sus aliados en sus zonas de influencia brindaran estabilidad política y económica, que a su vez garantizara la expansión comercial de sus exportaciones en esas regiones, y su libre paso al acceso de recursos naturales.¹³¹ La intención era reformular un ambiente favorable a sus intereses y para ello, resultaba vital la estabilidad de las regiones del mundo.

Sin embargo, la política de Clinton tuvo que dar un giro y abandonar el multilateralismo debido a sucesos como los ocurridos en Mogadiscio, Somalia en donde dieciocho rangers estadounidenses perdieron la vida a manos de grupos armados enfrentados en una sangrienta guerra civil.

Al interior del país se consideró que subordinarse a la ONU era ineficaz y costaba vidas humanas que no estaban dispuestos a pagar, por lo que, la

¹²⁴ The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, mayo 1997, p.13.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 2.

¹²⁶ *Ibid.*, pp. 9-11.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 8.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 25.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 27.

¹³⁰ Rodríguez Sumano, Abelardo, *En las entrañas de Goliath*, *op.cit.*, p. 61.

¹³¹ *Ibid.*, pp. 206-218.

Administración Clinton se vio presionada para impulsar los procesos de paz desde sus estructuras, sobre todo militares.

Finalmente, dicha administración vislumbró la reestructuración del sistema industrial de defensa. Tras el fin de la Guerra Fría, William Clinton se planteó la oportunidad de recortar el gasto militar y fijó las condiciones para el uso de la fuerza. Esto se abordará más adelante.

2.1.2. Reestructuración

Para entender la reestructuración de las políticas de seguridad y de defensa estadounidense, antes que nada es indispensable echar un breve vistazo al ex presidente George W. Bush y a algunos de los que fueron miembros de su gabinete. La razón de ellos es poder establecer los vínculos que estos tenían con el complejo industrial militar, quien fue el más beneficiado tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

El paso estelar por la vida política de George W. Bush ha estado “estrechamente vinculado con la oligarquía estadounidense”¹³², específicamente con las grandes corporaciones petroleras (como Harken Energy Corporation, Chevron’s Gulf Oil, Exxon Mobil y la hoy desaparecida, Enron, entre otras), las cuales contribuyeron decisivamente en su campaña para la gubernatura de Texas y, por supuesto, para la presidencia y, que se debe mencionar, cobraron la factura por sus favores. (Reestructuración de Afganistán e Irak)

Las corporaciones petroleras, sin duda alguna, tuvieron una influencia muy importante en el delineamiento de las políticas de poder (política interna y política exterior) implementadas desde el año 2000 en la Casa Blanca. Y no fueron las únicas, basta con echar un vistazo a los personajes de aquel gabinete presidencial y las conexiones que estos tenían con industrias relacionadas con la fabricación de armamento, de productos químicos y farmacéuticos, de transportes, de telecomunicaciones, de automóviles, así como industrias relacionadas con la biotecnología y diversas clases de tecnología de punta, etc. para darse cuenta de ello.¹³³

Cabe señalar que otra de las peculiaridades de ese gabinete fue que los integrantes del círculo más cercano a George W. Bush eran personajes que colaboraron durante las administraciones de tres presidentes republicanos, considerados belicistas y, que por lo tanto, dieron gran apoyo al sector de defensa: Richard Nixon, Ronald Reagan y George Bush. La clave estructural de la élite del

¹³² Rodríguez Sumano, Abelardo, *La Dinastía Bush y el Nuevo Siglo Norteamericano*, op.cit. p. 27.

¹³³ Ver Anexo I. Para mayor información sobre las conexiones corporativas de esta administración se remite al lector a los siguientes textos: Laurent, Eric, *El mundo secreto de Bush*, Ediciones B, Barcelona, 2004; Mann, James, *Rise of the Vulcans. The History of Bush’s War Cabinet*, Penguin Books, New York, 2004 y Montoya, Roberto, *El Imperio Global. George W. Bush, de Presidente dudosamente electo a aspirante a César del siglo XXI*, El Ateneo, Buenos Aires, 2003.

poder estadounidense principalmente reside en el sector económico, y –como veremos más adelante- éste guarda una estrecha relación con el sector de defensa.

Por su parte, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, fueron un acontecimiento trascendental que marcaría las acciones de la administración de George W. Bush relacionadas con la seguridad nacional y el fortalecimiento del sector de defensa. La siguiente cita, ejemplifica a la perfección el significado del suceso:

“Aquel día, el sueño americano se convirtió en pesadilla. La invulnerabilidad de la superpotencia única se convirtió en fuego, humo, escombros y cenizas. El 11 de septiembre de 2001 el imperio tembló y el mundo entero se aterrorizó... después de los ataques contra Nueva York y Washington: nada volverá a ser igual”¹³⁴

Si bien es cierto que antes de los atentados terroristas la administración republicana ya había hecho suyas las propuestas del Proyecto para el Nuevo Siglo Estadounidense (PNAC) en cuanto a materia de política exterior, de defensa y de seguridad nacional se refiere; también es más que cierto, que dichos atentados hicieron posible su ejecución.

La propuesta del PNAC engloba la idea de un “intervencionismo militar directo y unilateral para proteger de las amenazas el estatus estadounidense de gran superpotencia”¹³⁵, lo que hace indispensable el contar con fuerzas armadas fuertes, bien equipadas, preparadas y, por supuesto, listas para entrar en lo que hoy conocemos como “guerra preventiva”. El anterior postulado también se complementa con la idea de redibujar el orden de seguridad internacional de acuerdo con los principios e intereses estadounidenses; y en su conjunto, esto se conoce en la actualidad con el nombre de Doctrina Bush.

La Doctrina Bush, fue expuesta inicialmente en un discurso que el presidente dio en West Point el mes de junio de 2002 y fue recogida posteriormente en la Estrategia de Seguridad Nacional. Ésta se apoya sobre dos pilares: “Primero, que Estados Unidos hará todo lo que esté en sus manos para perpetuar su incuestionable supremacía militar, y segundo, que Estados Unidos se arroga el derecho a emprender acciones preventivas”.¹³⁶

Ahora bien, es necesario mencionar que dentro de la Declaración de Principios del PNAC se establecía lo siguiente:

“La historia del siglo XX debió enseñarnos que es importante transformar las circunstancias antes de que surjan las crisis, así como enfrentarnos a las amenazas antes de que llegue el horror. La historia de este siglo debe habernos enseñado que hay que abrazar la causa del liderazgo estadounidense.

¹³⁴ Semanario Proceso, Edición Especial 10, México, septiembre de 2002, p. 7.

¹³⁵ www.nodo50.org/csca/agenda2003/con_iraq/move_on_12-05-03.html

¹³⁶ Soros, George, *La Burbuja de la Supremacía Norteamericana. Cómo corregir el abuso de poder de Estados Unidos*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2004, p. 27.

Nos proponemos recordar tales lecciones a los estadounidenses y extraer las consecuencias pertinentes para abordar la situación actual:

- para asumir nuestras responsabilidades globales y modernizar las fuerzas armadas estadounidenses con mira al futuro, debemos aumentar significativamente los gastos de defensa;
- debemos fortalecer los lazos que nos unen a nuestros aliados democráticos y tenemos que enfrentarnos a los regímenes hostiles a nuestros intereses y valores;
- debemos de promover la causa de las libertades políticas y económicas en el extranjero;
- debemos asumir la responsabilidad que implica el papel singular de Estados Unidos en materia de promoción y difusión de un orden internacional favorable a nuestra seguridad, nuestra prosperidad y nuestros principios.¹³⁷

Se hizo uso de lo anterior con el objetivo de que el lector compare las similitudes que existen con la “Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de Norteamérica” (The National Security Strategy of the United States of America) presentada al Congreso el 20 de septiembre de 2002,¹³⁸ y que establece ocho objetivos básicos:

1. Defender la libertad y la justicia, que son indispensables para que el ser humano viva con dignidad.
2. Reforzar las alianzas en contra del terrorismo global con el fin de debilitarlo y acabar con él.
3. Trabajar con otras naciones para neutralizar los conflictos regionales ya existentes o los que puedan aparecer.
4. Prevenir ataques enemigos con armas de destrucción masiva (ADM).
5. Promover el libre comercio en todo el mundo.
6. Promover la democracia en todo el mundo.
7. Desarrollar agendas adecuadas para conseguir la cooperación de otros centros de poder global.
8. Transformar las instituciones de seguridad nacional estadounidenses para que estén preparadas para enfrentar los nuevos retos del siglo XXI.

A su vez, de cada objetivo general se desprenden una serie de objetivos particulares, de los cuales nos interesa lo siguiente:¹³⁹

- a) La defensa de Estados Unidos, de su pueblo y de sus intereses - tanto en el interior como en el exterior- se realizará al identificar y destruir las amenazas “antes de que alcancen nuestras fronteras” y no se dudara en actuar unilateralmente si es necesario, “para ejercer nuestro derecho de auto defensa”. (Preemptive Action)

¹³⁷ <http://www.newamericancentury.org> La traducción es mía.

¹³⁸ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002, en www.whitehouse.gov/nsc/nss.html y “Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos”; Periódico electrónico del Departamento de Estado de EUA, Vol. 7, Num. 4, p. 43.

¹³⁹ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002, en www.whitehouse.gov/nsc/nss.html

Al respecto Condolezza Rice, entonces secretaria de Estado señaló que “lo preventivo no es un concepto nuevo” y que “nunca hubo un requisito moral o legal de esperar ser atacado antes de poder enfrentar amenazas existenciales”.¹⁴⁰

- b) Los militares deben asegurar aliados y amigos; disuadir a futuros competidores militares; detener amenazas en contra de sus intereses, sus aliados y amigos y finalmente, derrotar a cualquier adversario si es que la contención falla.¹⁴¹

Sobre todo, esta administración considera que la presencia de bases militares fuera de las fronteras estadounidenses es indispensable para cumplir con los compromisos que ha adquirido con sus aliados; por lo tanto, requiere de bases y estaciones dentro y fuera de Europa Occidental, así como en el noreste de Asia. (Ésta última región era considerada con anterioridad como de baja prioridad, pero que con la guerra en Afganistán cobró una mayor importancia).

También, establece que la guerra contra Afganistán mostró que no sólo es importante el despliegue de tropas en zonas específicas de combate, sino que el despliegue de todas las ramas de las fuerzas armadas a lo largo y ancho de la nación fue una necesidad que debe tomarse en cuenta, para que éstas estén mejor preparadas en un futuro, por lo que se sugiere el desarrollo de nuevas capacidades y activos militares.

Se considera que en vista de que la política de contención (ahora del terrorismo) puede fallar, es importante que tanto las fuerzas armadas como el Departamento de Defensa se transformen. Ésta transformación- continúa el documento- puede ser a través del uso de la ciencia y la tecnología, a través de la experimentación de nuevos enfoques o planteamientos de guerra, a través del reforzamiento de operaciones conjuntas o la explotación de sus ventajas en materia de inteligencia; sin olvidar, por supuesto el manejo del presupuesto y la manera de reclutar y mantener a los miembros del sector de defensa.¹⁴²

- c) Se deben fortalecer las alertas y los análisis de inteligencia para proveer evaluaciones exactas sobre las amenazas a la seguridad interna o nacional.

Para ello se reforzará la autoridad del Director de la CIA para encabezar el desarrollo y las acciones tendientes a reestructurar los servicios de inteligencia. Al respecto, la Casa Blanca emitió un boletín el 8 de septiembre de 2004, en el que presenta todas las acciones presidenciales que se han realizado para reformar y fortalecer dichos servicios.

¹⁴⁰ “Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos”; Periódico electrónico del Departamento de Estado de EUA, Vol. 7, Num. 4, p. 7.

¹⁴¹ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002, en www.whitehouse.gov/nsc/nss.html

¹⁴² *Ibid.*

En este documento se señala que el presidente George W. Bush propuso al Congreso establecer un Director de Inteligencia Nacional (National Intelligence Director), con la intención de que éste fuese la cabeza de la comunidad de inteligencia estadounidense; tuviera plena autoridad sobre el presupuesto del National Foreign Intelligence Program; determinara y estableciera requisitos y prioridades para la recolección de inteligencia; supervisara el Centro Nacional Contra el Terrorismo (National Counterterrorism Center) y supervisara nuevos centros nacionales, tales como el posible National Center to Counter Weapons of Mass Destruction (WMD) Proliferation; determinara y estableciera las prioridades en la producción y el análisis de inteligencia; entre otras funciones.

Asimismo, se señala que bajo el plan de dicho presidente la estructura de la Comunidad de Inteligencia sería la siguiente:

- El Director Nacional de Inteligencia la encabezaré y tendrá autoridad sobre el presupuesto y coordinará sus actividades internas y en el extranjero.
- Se mantendrán las agencias de inteligencia nacional – la Agencia de Seguridad Nacional (National Security Agency), la Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial (National Geospatial Intelligence Agency) y la Oficina Nacional de Reconocimiento (National Reconnaissance Office) que depende del Departamento de Defensa).

Por último, el documento indica que George W. Bush había tomado ya las siguientes acciones:

- Implementar, por orden ejecutiva, varias de las recomendaciones de la Comisión del 9/11 relativas a la reforma de los servicios de inteligencia.
- Reformar el FBI.
- Crear el Departamento de Seguridad Interna.
- Establecer el Terrorist Threat Integration Center.
- Crear el Terrorist Screening Center.
- Crear el Comando del Norte.
- Proponer y firmar el Acta Patriótica (USA Patriot Act).
- Crear un Consejo de Seguridad Interna en la Casa Blanca, encabezado por el consejero de seguridad interna.¹⁴³

Si bien es cierto que todas las acciones arriba mencionadas son muy importantes, para la presente investigación nos concentraremos únicamente en tres: la firma del Acta Patriótica, la creación del Departamento de Seguridad Interna y la creación del Comando del Norte, éste último, se abordará en los siguientes apartados porque forma parte de la reestructuración de la política de defensa estadounidense.

¹⁴³ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/09/20040908-5.html>

El 26 de octubre de 2001 el entonces presidente de Estados Unidos firmó el Acta Patriótica que confiere al Poder Ejecutivo “poderes sin precedentes y levanta una serie de restricciones que regulaban los procesos judiciales”.¹⁴⁴ Básicamente, dicha Acta promueve el acceso al gobierno a información personal de sus ciudadanos, así como de extranjeros y, permite la cesión de ésta a las autoridades locales, estatales o federales que la requieran. Asimismo, el acta limita el acceso del público a la información gubernamental.¹⁴⁵

El Acta Patriótica ha causado gran polémica al interior de Estados Unidos ya que se considera que limita las libertades civiles de sus ciudadanos, consagradas en la constitución. Por un lado, se expresa que dicha ley va dirigida contra los terroristas y extranjeros y, que si bien puede afectar la privacidad de los ciudadanos, ello es un costo que estos están decididos a pagar en aras de que el gobierno los proteja contra ataques terroristas. Por el otro, se señala que el acta abre las puertas para que el gobierno cometa abusos de poder, tales como apresar a alguien injustificadamente, hacerlo declararse culpable bajo amenazas, juzgarlos en secreto e incluso en tribunales militares y por supuesto, sin proporcionarle una defensa.

Ahora bien, el 16 de julio de 2002 la Administración de George W. Bush dio a conocer su Estrategia Nacional de Seguridad Interna (National Strategy for Homeland Security), en ella se identifican tres objetivos clave: prevenir ataques terroristas dentro de los Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad de la nación ante el terrorismo y minimizar los daños y acelerar la recuperación de la nación en caso de que ocurran ataques terroristas.¹⁴⁶

El Departamento de Seguridad Interna inició funciones el 1 de marzo de 2003, integrando a 22 agencias gubernamentales. Con el fin de proteger a la nación dichas agencias tienen la labor de analizar las amenazas y la información de inteligencia; salvaguardar las fronteras y aeropuertos; proteger la infraestructura crítica y los activos claves y coordinar la respuesta del país en la eventualidad de emergencias futuras.¹⁴⁷

Este Departamento se compone de cinco subsecretarías o “Directorios”, así como de varias agencias independientes. Estas son las siguientes:

1. Subsecretaría de Seguridad y de Transporte (BTS): su misión es el mantenimiento de la seguridad de las fronteras y los sistemas de transporte estadounidenses. Es el área de mayor tamaño, integrada por agencias como la Administración para la Seguridad del Transporte, el Servicio de Aduanas, el Servicio de Inmigración y Naturalización, el Servicio de

¹⁴⁴ Soros, George, *op.cit.*, p. 51.

¹⁴⁵ Para mayor información al respecto se puede consultar la siguiente página electrónica:
<http://www.fincen.gov/hr3162.pdf>

¹⁴⁶ National Strategy for Homeland Security:
http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf

¹⁴⁷ Homeland Security Act of 2002. Title I- Department of Homeland Security, p. 8.

Inspección de Sanidad Animal y Vegetal, así como el Centro de Capacitación de Impartición de Justicia Federal y la Patrulla Fronteriza.¹⁴⁸

Otra de sus funciones principales es la de evitar la inmigración ilegal y reforzar las leyes antimigrantes, como lo hemos podido observar en los últimos años en la frontera que nuestro país comparte con ellos.

2. Secretaría de Preparación y Respuesta a Emergencias (EPR): tiene la función de asegurar que el país esté preparado para enfrentar ataques terroristas y desastres naturales, así como para recuperarse de los mismos. Esta se integra por la Agencia Federal de Manejo de Desastres (FEMA), el Abasto Estratégico Nacional, el Sistema Médico Nacional de Desastres, los Equipos Nacionales de Apoyo en Emergencias y la Oficina Nacional de Preparación.¹⁴⁹
3. Secretaría de Ciencia y Tecnología (S&T): tiene la responsabilidad de coordinar los esfuerzos en cuanto a investigación y desarrollo, incluidas la preparación y respuesta a un amplio número de amenazas terroristas que involucren armas de destrucción masiva. En ella se incluyen los Programas de Contramedidas, el Laboratorio de Mediciones Ambientales, el Centro de Análisis de Defensa Nacional y el Centro de Enfermedades Animales.¹⁵⁰
4. Secretaría de Información y Protección de Infraestructura (IAIP): combina en una sola división la capacidad de identificar y evaluar una amplia gama de información de inteligencia relacionada con amenazas al territorio nacional, emitiendo alertas periódicas y poniendo en vigor acciones preventivas y protectivas adecuadas a la situación. Comprende la Oficina para Asegurar la Infraestructura Crítica, el Centro Federal de Respuesta a Incidentes Computacionales, el Sistema Nacional de Comunicaciones, el Centro Nacional de Protección a la Infraestructura y el Programa de Seguridad Energética.¹⁵¹
5. Secretaría de Administración: se encarga de asuntos relativos a la administración de recursos humanos y materiales.¹⁵²

Asimismo, las siguientes agencias también están integradas al nuevo Departamento y sus titulares informan directamente al Secretario de Seguridad Interna:¹⁵³

¹⁴⁸Homeland Security Act of 2002, Title IV- Directorate of Border and Transportation Security, pp. 43- 77. Ver también http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0089.xml

¹⁴⁹Homeland Security Act of 2002, Title V- Emergency Preparedness and Response, pp. 78-81. Consultar también http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0093.xml

¹⁵⁰Homeland Security Act of 2002, Subtitle D- Office of Science and Technology, pp. 25- 43.

Además podemos encontrar información en <http://www.dhs.gov/dhspublic//display?theme=53>

¹⁵¹ Homeland Security Act, Title II- INFORMATION, ANÁLISIS AND INFRAESTRUCTURE PROTECTION, pp. 11-24. Asimismo, se pueden consultar las siguientes direcciones electrónicas: <http://www.dhs.gov/dhspublic//display?theme=52&content=3455>
<http://www.dhs.gov/dhspublic//display?theme=52&content=207>
<http://www.dhs.gov/dhspublic//display?theme=52&content=3815>

¹⁵² Homeland Security Act of 2002, Title VII- Management, pp. 84- 86. Información también en la página http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0089.xml

¹⁵³ Homeland Security Act of 2002, Title VIII- Coordination with non-federal entities; Inspector General; United States Secret Service; Coast Guard; General Provisions, pp. 86- 90.

1. Guardia Costera.
2. Servicio Secreto.
3. Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración.
4. Oficina de Coordinación Estatal y Local.
5. Oficina de Enlace con el Sector Privado.

Ahora bien, en el tiempo que lleva trabajando el Departamento de Seguridad Interna, sus dirigentes han expresado que se han alcanzado numerosos logros que han fortalecido la seguridad interna de los Estados Unidos. Entre los que se considera más importante anotar están los siguientes:¹⁵⁴

1. La implementación del US- VISIT (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology): es un sistema que trata de fortalecer la seguridad a través de la revisión y fichado que se hace a las personas y mercancías que llegan a la nación estadounidense. Se dice que su objetivo es facilitar los viajes legales y evitar la entrada ilegal de personas y de terroristas. Durante el primer año de su funcionamiento el sistema detectó a 107 individuos que eran buscados por crímenes o que habían sido previamente deportados.
2. La implementación del Programa One Face at the Border, cuyo objetivo es capacitar y distribuir a su personal a lo largo de sus fronteras para que realicen funciones de inspección, tanto de aduanas, agricultura y, por supuesto, inmigración ilegal.

Por último, el Acta de Seguridad Interna establece la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Interna al interior de la Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos, cuya función es el aconsejarlo y ofrecerle recomendaciones en cuestiones de seguridad interna. Dicho consejo estará encabezado por el presidente y formarán parte el Vicepresidente, el Secretario de Seguridad Interna, el Fiscal General, el Secretario de Defensa y algún otro individuo que sea asignado por el Ejecutivo Federal.¹⁵⁵

En conclusión la reestructuración de los esquemas operativos de la política de seguridad nacional estadounidense tiene dos premisas básicas: asegurar que la nación no vuelva a sufrir un ataque como el del 11 de septiembre de 2001 y reformular un ambiente favorable a sus intereses, buscando la estabilidad política y económica de todas las regiones del mundo (con el fin de que sus corporaciones tengan acceso a los mercados y a los recursos naturales que le garanticen su supervivencia en el siglo que hemos iniciado) y evitar que surja una nueva potencia que lo desafíe.

¹⁵⁴ <http://www.dhs.gov/dhspublic//display?theme=10&content=3240>

¹⁵⁵ Homeland Security Act of 2002, Title IX- National Security Council, pp. 183-184.

2.2. La política de defensa estadounidense

2.2.1. Antecedentes

La política de seguridad nacional estadounidense va estrechamente ligada con su política de defensa. Esta última va subordinada a la primera y se encarga exclusivamente del manejo de las fuerzas armadas frente a las posibles amenazas provenientes de otros estados.

En los años posteriores a la caída del bloque socialista, la política de defensa estadounidense se encargó de mostrarle al mundo su poderío inigualable en cuestión de despliegue de tropas y armamento. Ello se puede comprobar en el caso de la invasión a Panamá en 1989 y, posteriormente, a Irak en la primera Guerra del Golfo Pérsico. En ambas incursiones el alto mando castrense hizo uso de su nuevo armamento y de sus nuevas tácticas que incluían fuerzas especiales.

Ahora bien, en enero de 1993 William Clinton asumió la presidencia del país vecino y trajo consigo una nueva manera de ver las cuestiones de defensa. Ante un escenario en el que ya no había un enemigo a combatir, dicha administración apostó al multilateralismo para resolver los conflictos regionales y enfrentar las amenazas a la seguridad internacional (tráfico de drogas, de armas, terrorismo, cuestiones medioambientales, etc.).

Clinton estableció claramente las condiciones en las que su administración haría uso de la fuerza:

1. Ante amenazas contra los intereses vitales que justificaran el empleo masivo y unilateral.
2. Ante amenazas contra el bienestar de Estados Unidos que exigiesen un estudio de las ventajas e inconvenientes del empleo de la fuerza, que no debería utilizarse más que dentro de un marco internacional.
3. Ante las acciones humanitarias, para las cuales no debería de emplearse la fuerza más que como último recurso y en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

De hecho, Colin Powell, entonces Jefe del Estado Mayor Conjunto, retomó las ideas de Caspar Weinberger para elaborar una doctrina de intervención militar centrada en la idea de una clara separación entre los militares y los políticos.¹⁵⁶ La Doctrina Powell, como llegó a conocerse, “ponía considerables límites sobre las acciones militares unilateralistas de Estados Unidos, al demandar que una

¹⁵⁶ Ex Secretario de Defensa de Ronald Reagan, Casper Weinberger, inspirado por las lecciones de la guerra de Vietnam, vertió en un discurso titulado “The Uses of Military Power” una serie de reglas y condiciones para decidir cuándo las fuerzas de combate estadounidenses deberían ser mandadas al extranjero. Mann James, *Rise of the Vulcans. The History of Bush’s War Cabinet*, Penguin Books, New York, pp. 112-126.

serie de requerimientos fuesen cumplidos...antes de que las tropas fuesen comprometidas en batalla”.¹⁵⁷

Antes de cualquier intervención debían de plantearse siete cuestiones clave: ¿se han agotado ya todas las vías pacíficas?, ¿se han definido claramente los objetivos militares?, ¿cuáles pueden ser las consecuencias indirectas de una intervención?, ¿qué medios son necesarios?, ¿cuál será el costo económico y humano de la operación?, ¿cómo garantizar el apoyo de la opinión pública y el Congreso? y ¿existe una vía de salida en caso de fracaso?

Tomando en cuenta tales imperativos, la política de defensa estadounidense se concentró en calibrar a sus fuerzas armadas para estar dispuestas a responder simultáneamente a dos conflictos o crisis: uno de proporciones mayores, donde se tuviera que desplegar un gran número de tropas y otro menor.

Así bien, como ya se señaló con anterioridad, una de las principales preocupaciones del gobierno de Clinton fue modernizar la infraestructura militar estadounidense a través del recorte al gasto de defensa. Entre las primeras acciones al inicio de su gobierno encontramos la reducción en el monto del presupuesto para el Departamento de Defensa (Ver Tabla 1) y la clausura o reestructuración de bases militares. (BRAC)

Tabla 1.
PRESUPUESTO PARA EL DEPARTAMENTO DE DEFENSA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE WILLIAM CLINTON

AÑO	GASTO (billones de dls.)
1993	312.1
1994	290.3
1995	272.1
1996	265.6
1997	267.7
1998	259.4
1999	265.5
2000	274.1

Fuente: <http://www.cdi.org/>

La reducción en el presupuesto del sector de defensa abarcó básicamente recortes en programas para la fabricación de armamento, así como recortes al personal civil y el congelamiento de salarios para los militares en activo. Por su parte, la clausura o reestructuración de bases militares se efectuó en dos rondas, conocidas como: BRAC 1993 y BRAC 1995; las cuales afectaron en total a 102 bases militares mayores y a 184 bases menores. De las 102 bases mayores se

¹⁵⁷ Lafeber Walter, *“The Bush Doctrine”*, *Diplomatic History, The Journal of the Society for Historians of American Foreign Relations*, Vol. 26, Num. 4, Fall, 2002, p. 550.

cerraron 64 y se reestructuraron 38 y, con respecto a las bases menores, las 184 fueron solamente reestructuradas.¹⁵⁸

Como se puede observar a partir del Anexo II California fue el estado de la Unión Americana que perdió más bases militares en la administración demócrata. En dicha región fueron clausuradas doce bases mayores militares y reestructuradas tres, lo que ocasionó la pérdida de aproximadamente 32,000 empleos militares y civiles solamente en 1993.¹⁵⁹

Es importante señalar el caso de California, porque es precisamente este estado el que fue más beneficiado durante la Guerra Fría. La inversión y el incremento del gasto federal que atrajo en ese tiempo hicieron posible la creación de su propia industria aérea, el que se forjara una base naval muy importante y la industria vital y necesaria para la creación del nuevo y poderoso material armamentista. El crecimiento de California se debió a tres grandes industrias: la de defensa, la aeroespacial y la de comercio. Mismas que entraron en recesión a partir de la década de los noventa, y como se puede imaginar uno, a partir de la administración demócrata.¹⁶⁰

El ejemplo de California, establece el impacto que el cierre o reestructuración de bases militares tiene en la economía de la región donde éstas se realizan, sobre todo, porque además de repercutir en el ámbito económico, también tiene consecuencias de índole política. Y es que a pesar de los programas que el gobierno federal puede implementar para que el impacto económico que generan estas medidas sea menos radical, el hecho de que los ciudadanos de las localidades afectadas lo resientan en su economía provoca la erosión de apoyo hacia el gobierno. En cierta medida, una de las muchas razones por las que los demócratas pierden la mayoría en el Congreso en 1994 tiene mucho que ver con el cierre de bases militares y la reducción de los salarios de empleados civiles y militares del sector defensa.

Además, se debe mencionar que algunas de las iniciativas propuestas por el presidente Clinton para no afectar de manera tan brusca a los residentes locales fueron obstaculizadas por los congresistas republicanos. Por ejemplo, a través de la Comisión de 1995 para la Clausura y Reestructuración de Bases el presidente recomendó el cierre de dos depósitos de mantenimiento – el Centro Mc Clellan de Logística Aérea en California y el Centro Logístico Aéreo Kelly en Texas- y como alternativa al cierre (pues estaba conciente de que ambos estados habían sido de los más castigados con las rondas) propuso que el trabajo de mantenimiento en dichos centros fuera ocupado por contratistas privados con el fin de que estos pudieran generar o mantener empleos. Sin embargo, los republicanos se

¹⁵⁸ Center for Defense Information: <http://cdi.org/issues/brac/> Ver Anexo II en el que se señalan las principales bases que se cerraron durante las dos rondas.

¹⁵⁹ Congressional Quarterly, 29 de mayo de 1993, p. 1375.

¹⁶⁰ Rodríguez Sumano, *En las entrañas de Goliat. La política estadounidense y su relación con México*,. *op.cit.*, pp. 93, 95.

opusieron expresando que no confiaban en que el gobierno demócrata actuara de manera apolítica en el proceso.¹⁶¹

Otra de las acciones que emprendió dicha administración fue iniciar el debate para levantar la prohibición de incluir a los homosexuales en las fuerzas armadas, así como incorporar a las mujeres en actividades de combate. Como se puede deducir, tales acciones ponían en peligro los intereses del Complejo Industrial Militar y enfurecía a gran parte de los grupos neoconservadores, que en un contexto carente de adversarios, no podían justificar una doctrina militar encaminada a lograr la hegemonía mundial a través del mantenimiento de la superioridad en armamento convencional y nuclear, el incremento de efectivos y bases militares en zonas geoestratégicas, el desarrollo de un sistema global de misiles, entre otras acciones.

Finalmente, cuando Clinton dejó la presidencia, el personal del Departamento de Defensa - que incluye a militares en activo, la reserva y personal civil - contabilizaba un total de 2,950,000 elementos y, el presupuesto federal mantenía un superávit de 281 mil millones de dólares (el mayor en la historia de EUA).

2.2.2. Reestructuración

“The best way to keep the peace is to redefine war on our terms. We must shape the future with new concepts, new strategies and new resolve”

*Governor George W. Bush
September 23, 1999.*

La idea de llevar a cabo una reestructuración de la política militar y de defensa estadounidenses no fue algo que surgiera a partir o después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. De hecho, fue una idea que tanto George W. Bush como Donald Rumsfeld ya contemplaba al asumir sus funciones.

En la declaración que realizó durante la audiencia de confirmación ante la Comisión de Servicios Armados del Senado, el 11 de enero de 2000, Rumsfeld estableció cinco objetivos clave que pensaba concretar en su paso por el Departamento de Defensa:

1. Formar y sostener los medios de disuasión apropiados para el entorno de seguridad contemporánea. Para ello, la credibilidad, seguridad, confiabilidad y eficacia de la disuasión nuclear de Estados Unidos debían seguir siendo incuestionables.

¹⁶¹Global Security: <http://www.gobalsecurity.org/military/facility/brac.htm> Cabe mencionar que Clinton solicitó tres nuevas rondas en 1998 y 1999 para la clausura o reestructuración de bases militares y el Congreso no las autorizó, señalando que sería hasta el año 2001 que se podría poner en la mesa de discusión el tema.

2. Garantizar el estado de disponibilidad y sustentación de las fuerzas estadounidenses desplegadas. Éstas deben estar preparadas para hacer frente a cualquier situación imprevista que se les presente y deben de tener la capacidad de sostener las operaciones militares durante un largo período de tiempo si fuese necesario.
3. Modernizar las capacidades estadounidenses de mando, control, comunicaciones, inteligencia y espaciales para sostener las necesidades del siglo XXI. Para ello, sugirió el desarrollo y despliegue de un sistema de mando-control-comunicación e inteligencia.
4. Transformar la institución de defensa estadounidense para que esté preparada a las circunstancias del siglo XXI.
5. Reformar las estructuras, procesos y organización del Departamento de Defensa.¹⁶²

Como se verá a continuación, debido a los atentados del 11 de septiembre de 2001, el ex - Secretario de Defensa pudo ir implementando sin gran dificultad y con el apoyo básicamente de todos los miembros del Congreso los objetivos que se había planteado.

En primer lugar, George W. Bush y Donald Rumsfeld movilizaron todos sus esfuerzos para conseguir un dramático ascenso en el presupuesto de defensa.

En la Tabla 2 se puede observar el monto del presupuesto solicitado para el sector defensa durante la gestión del republicano. El presupuesto del año fiscal 2004 representa un monto mayor que el presupuesto militar conjunto de los 16 países que le siguen en la lista mundial. (El presupuesto del Reino Unido es de 35,000 millones de dólares anuales; el de Rusia es de 29,000 millones, el de Francia de 27,000 millones y el de Alemania de 23,100 millones).¹⁶³

Tabla 2
PRESUPUESTO PARA EL SECTOR DE DEFENSA DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE GEORGE W. BUSH

AÑO	GASTO (billones de dls.)
2001	305.4
2002	343.2
2003	396.1
2004	401.0
2005	401.7
2006	422.7
2007	443.9

Fuente: <http://www.cdi.org/> y <http://www.c/w.org/>

¹⁶² Periódico electrónico del Departamento de Estado de Estados Unidos.
<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0301/ijps/pj61rums.htm>

¹⁶³ Montoya Roberto, *El Imperio Global. George W. Bush de presidente dudosamente electo a aspirante a César del siglo XXI*, op.cit., p. 286.

Según Graydon Carter, si incluimos al presupuesto del año fiscal 2004 los fondos suplementales para las fuerzas en Iraq, el presupuesto para los gastos militares y de defensa de otras agencias gubernamentales, y los intereses generados por los gastos militares de años anteriores, el verdadero presupuesto de defensa alcanzó la estratosférica cantidad de 754 billones de dólares. Es decir, cerca de 2,570 dólares por cada ciudadano estadounidense.¹⁶⁴

Analizando los presupuestos, se observa que se incrementaron en gran medida el gasto en los programas para construir armas nucleares y convencionales, en especial, el de aquél armamento fabricado en estados como California, Texas, Pensilvania, Florida, Virginia, Washington, Maryland y Georgia y por grandes corporaciones ligadas con los republicanos.¹⁶⁵ Por lo que, en esos años, hubo una consolidación de la industria de defensa muy significativa, que además, dio como resultado la concentración del poder económico y político en las manos de unas cuantas corporaciones.

Además, a partir del 2002 se incrementaron los salarios de los militares; consecuencia lógica del involucramiento de las fuerzas armadas estadounidenses en conflictos bélicos en Afganistán e Irak. En el año 2002, se utilizaron 82.3 billones de dólares para cubrir los salarios del personal militar, lo que constituyó un incremento del 4.6% con respecto al año anterior, para el 2004 fue de 4.2% el incremento y para el 2007 se alcanzó la cifra de 113.1 billones de dólares. También, el personal del Departamento de Defensa, tanto militares en activo, como en reserva y civiles se incrementó y en 2005 sumaban un total de 2,938,900 elementos; 11,100 personas más de las que laboraban en la administración de Clinton.¹⁶⁶

Otra cosa que hay que resaltar, es que el incremento de los presupuestos de los primeros tres años de dicha administración fueron los más altos desde 1966 cuando se luchaba la guerra de Vietnam. Y de hecho, el del año fiscal 2004 superó el de cualquier otra nación en el mundo. Y esto es importante porque a medida que el presupuesto militar aumentaba, el déficit del presupuesto también. En el 2002 hubo un déficit de 106 billones de dólares y en 2005 fue de 80 billones de dólares. Además, por ejemplo, el porcentaje del presupuesto para el 2004 fue de 3.4% en relación al PIB y representó el 16.6% del total de la inversión federal.¹⁶⁷

En segundo lugar, la administración de George W. Bush consiguió que el Congreso aceptara una nueva ronda para la clausura y reestructuración de bases militares. El proceso se inició el 31 de diciembre 2003 y el Departamento de Defensa entregó su criterio final de selección el 16 de febrero del 2004 enviando, a

¹⁶⁴ Carter Graydon, *What we've lost. How the Bush Administration has curtailed our freedoms, mortgaged our economy, ravaged our environment and damage our standing in the world*, Farrar, Stratus and Giroux, New York, 2004, p. 48.

¹⁶⁵ Ver Anexo III

¹⁶⁶ <http://www.cdi.org/>

¹⁶⁷ <http://www.defenselink.mil/speeches/2003/sp20030227-depsecdef0044.html>

la vez, un reporte al Congreso justificando el presupuesto para el año fiscal 2005. El 16 de mayo de 2004 el entonces Secretario de Defensa envió a la Comisión para Clausuras y Reestructuración de Bases un reporte que contenía las bases recomendadas, y ésta tras analizarlas las sometió al presidente el 8 de septiembre de 2005. A su vez, el Congreso estadounidense tuvo 45 días para analizar las propuestas y finalmente, aprobó la mayoría.¹⁶⁸

Lo importante que se debe resaltar al respecto, es que el Departamento de Defensa consideró que con esta medida se ahorrarían aproximadamente 7 billones de dólares anuales, dinero que podría ser destinado a otros requisitos de mayor prioridad, como por ejemplo, la modernización de armamento.

Sin embargo, la otra cara de la moneda es que el cierre o reestructuración de bases tuvo consecuencias negativas para las regiones en las que se realizaron, aunque conllevó ciertos beneficios para las grandes corporaciones del sector privado, a quienes el gobierno autorizó que se les transfirieran las propiedades de las instalaciones de las bases clausuradas sin ningún costo por un mínimo de 7 años.

Para ejemplificar el impacto de las clausuras tomemos el caso del Fuerte Lewis y la Base de la Fuerza Aérea de McChord en el estado de Washington. Estas bases, eran el primero y el segundo empleador del condado de Pierce. Con su cierre, el estado de Washington tuvo que buscarse un proveedor privado de servicios de emergencias que cubriera la labor que realizaba el Centro Médico del Ejército; el 9.2% de su población (86,000 personas) se vio en la necesidad de emigrar; la tasa de desempleo aumentó de 7.3% a 13.3%; el ingreso personal disminuyó un 6.7%; en la región existían 30,000 personas retiradas que perdieron apoyo en su servicio de hospital; la industria de la vivienda fue la primera impactada debido a que ha tuvo que disminuir sus tasas de renta; las industrias locales se vieron afectadas por la pérdida de poder adquisitivo de los residentes, así como por la pérdida de personal calificado y los servicios personales (como peluquerías, aseguradoras personales, bienes raíces, venta de autos) se vieron rápidamente impactados por la pérdida de este segmento del mercado, entre otras.

Lo anterior lleva a la conclusión de que las clausuras programadas tuvieron impactos graves en las economías de las regiones en las que se implementaron y, finalmente quienes fueron las mayores beneficiadas siguieron siendo las grandes corporaciones que dispusieron de mayores recursos por parte del Departamento de Defensa.

Ahora bien, antes de abordar la Estrategia de Defensa Nacional y la Estrategia Militar Nacional de los Estados Unidos, analizaremos un documento

¹⁶⁸ <http://www.defenselink.mil/brac/>

publicado por la Oficina del Secretario Asistente para Asuntos Públicos en febrero del 2005, el cual resalta las prioridades, iniciativas y logros del Departamento de Defensa en el período comprendido de 2001 al 2004.

Dicho documento señala que tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y de la elaboración e implementación de la Estrategia de Seguridad Nacional, una de las prioridades fue iniciar una total transformación del Departamento de Defensa. Para ello, se sancionó el Acta de Transformación de Defensa (Defense Transformation Act), que estipula la creación de la *Office of Force Transformation (OFT)* con el objetivo de asistir al secretario en el desarrollo de estrategias de transformación que abarquen cuestiones relativas a la operación, estructura y tamaño de las fuerzas armadas, así como cuestiones relacionadas a la tecnología, el armamento, la inteligencia, el manejo de riesgos, etc.¹⁶⁹

Una de las principales iniciativas en este proceso de transformación fue la disminución de la burocracia en el Departamento de Defensa. Se señala que 31 de los 72 consejos de adquisiciones fueron eliminados; el personal de numerosas jefaturas se redujo al 15%; se fusionaron varios departamentos para evitar la duplicación de actividades; diversos servicios (como el de salud, computación) fueron puestos en manos del sector privado, que se cree realiza un mejor desempeño y disminuye los costos; entre otras cosas.¹⁷⁰

Asimismo, el documento señala puntualmente los resultados obtenidos con las operaciones *Enduring Freedom* e *Iraqi Freedom*. También hace mención de la guerra que libra Estados Unidos contra el terrorismo y cómo ello ha hecho que dicho país busque el fortalecimiento y transformación de sus alianzas, en especial, la OTAN.¹⁷¹ Y finalmente, ofrece una visión general de cómo se fueron estableciendo nuevas relaciones de trabajo que han mejorado la calidad de vida de sus fuerzas armadas.¹⁷²

Ahora bien, lo que más interesa para la presente investigación es que el documento aborda el Nuevo Plan de Comando Unificado (New Unified Command Plan, UCP) como una de las prioridades en este proceso de transformación. Dicho plan establece las misiones, responsabilidades y áreas geográficas de cada comando combatiente dentro de las fuerzas armadas estadounidenses y provee dirección a sus comandantes.¹⁷³

¹⁶⁹ Office of the Assistant Secretary for Public Affairs, *Facing the future: meeting the threats and challenges of the 21st. century. Highlights of the priorities, initiatives and accomplishments of the U.S. Department of Defense 2001-2004.*, Febrero 2005, pp. 11- 17. Ver http://www.defenselink.mil/pubs/facing_the_future/home1.html

¹⁷⁰ *Ibid*, pp. 19-27.

¹⁷¹ *Ibid*, pp. 29-55.

¹⁷² *Ibid*, pp. 59-69.

¹⁷³ *Ibid.*, pp. 49-51.

Los cambios más importantes que se le hicieron al UCP fueron tres:

1. Se estableció un nuevo comando conocido como NORTHCOM o Comando del Norte. Éste nació el 1 de octubre de 2002 y tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad aérea, territorial y marítima de Estados Unidos, además de coordinar el apoyo a las autoridades civiles en caso de desastres naturales. Asimismo, este comando se coordina con el Comando de Defensa Aeroespacial de Norte América (NORAD) y su área de operaciones incluye, además de Estados Unidos, Canadá y México, partes del Caribe y las aguas contiguas de los océanos Pacífico y Atlántico.¹⁷⁴
2. El Comando de Fuerzas Conjuntas (Joint Forces Command) ahora tiene la tarea primordial de transformar a las fuerzas armadas estadounidenses en términos de ejercicios, entrenamiento conjunto y experimentación. Se eliminó una de las responsabilidades que ejercía: el Comando Supremo Aliado Atlántico, que era un comando de la OTAN. Su área de responsabilidad geográfica se le transfirió al NORTHCOM y al Comando Europeo (European Command).¹⁷⁵
3. Se asignó cada área del mundo a un comandante específico. Aunque los diversos comandantes también son responsables de la cooperación en seguridad y la coordinación militar con otros países en todas las regiones mundiales.

A continuación, se abordará la Estrategia de Defensa Nacional estadounidense (National Defense Strategy of the United States of America). Este documento establece que el fin principal de Estados Unidos es utilizar su posición para “construir un mundo mejor y seguro que favorezca la libertad humana, la democracia y la libre empresa”¹⁷⁶ y en ella se señalan la fortaleza vulnerabilidades, oportunidades y retos que tiene la nación estadounidense a inicios del siglo XXI. Además, se establecen una serie de objetivos, estrategias

¹⁷⁴ A pesar de su importancia el Comando del Norte tiene poco personal asignado a su base en Colorado Springs, Colorado. Se ha asignado a cerca de 500 empleados civiles y uniformados y se le asignarían más fuerzas cuando se considere necesario para ejecutar las misiones que el presidente ordene.

¹⁷⁵ Los comandos con que cuenta Estados Unidos son tres funcionales (Comando Estratégico, Comando de Operaciones Especiales y Comando de Transporte) y se encuentran en territorio estadounidense; y cinco regionales: Comando Europeo (Europa, y se le incluyó recientemente Rusia y el Mar Caspio); el Comando Central (India, Asia y parte de África); el Comando Sur (Centro y Sudamérica); el Comando del Pacífico (Asia, Australia y se le incluyó recientemente la Antártida y se le asignó responsabilidad para asistir al Comando Europeo en asuntos rusos que conciernen al Distrito Militar del Lejano Oriente) y el Comando del Norte, que ya se señaló con anterioridad. Los comandos regionales “deben promover estabilidad, fomentar la buena cooperación militar entre fuerzas y proveer respuestas inmediata a las crisis, desde las humanitarias hasta el conflicto”. Gral. Richard B. Mayers, *Las Fuerzas Militares de Estados Unidos: visión mundial de paz y seguridad en el siglo XXI*, en Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos, Vol. 7, Num. 4, diciembre de 2002, p. 18.

¹⁷⁶ Department of Defense, *National Defense Strategy of the United States of America*, p. 1 en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/main-docs.html>

específicas y líneas directrices para su implementación, que a continuación señalaremos.

Objetivos: ¹⁷⁷

1. Resguardar a los Estados Unidos de un ataque directo.
2. Resguardar sus accesos estratégicos y emplear una libertad global de acción.
3. Fortalecer sus alianzas y sociedades.
4. Establecer condiciones favorables de seguridad.

Estrategias: ¹⁷⁸

1. Asegurar aliados y amigos que simpaticen con sus compromisos de defensa y compartan intereses en común.
2. Disuadir a los adversarios potenciales, que puedan adoptar métodos y capacidades amenazantes, a través del sostenimiento y desarrollo de sus ventajas militares.
3. Contener la agresión y la coerción proveniente de cualquier enemigo, previniéndose y protegiéndose contra ataques.
4. Emplear todo el poder militar junto con otros instrumentos de poder nacional para derrotar a los enemigos. Esta estrategia pretende proveerle al presidente una amplia gama de opciones que van desde las acciones preventivas, operaciones de combate en contra de cualquier organización militar, paramilitar o adversario insurgente, hasta operaciones de estabilización que incluyen desde el mantenimiento de la paz hasta una acción sustancial de combate.

Tomando en cuenta que para Estados Unidos ganar la guerra contra el terrorismo es el objetivo esencial de su política de seguridad nacional, su estrategia de defensa tiene como blanco las ocho principales vulnerabilidades de los grupos terroristas: el apoyo ideológico (el cual es clave para el reclutamiento y el adoctrinamiento), el liderazgo, los soldados (que mantienen un flujo regular de reclutas), los paraísos o santuarios seguros (que les proporcionan la capacidad para entrenarse, planear y operar), el armamento (que puede incluir armas de destrucción masiva), los fondos, las comunicaciones y libertad de movimiento y el acceso a los blancos u objetivos. ¹⁷⁹

Por otra parte, la estrategia central en contra del terrorismo se compone de tres elementos:

1. La protección de la patria compartiendo información de inteligencia, conduciendo misiones militares en ultramar, y operaciones de defensa

¹⁷⁷ *Ibid.*, pp. 6-7.

¹⁷⁸ *Ibid.*, pp. 7-8.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 8

aéreas y marítimas dentro del territorio estadounidense, proveyendo apoyo defensivo a las autoridades civiles y asegurando la continuidad del gobierno.

2. La deslegitimación de los terroristas eliminando el apoyo ideológico que reciben tanto de extremistas estatales como no estatales. Para ello, también se pretenden construir lazos más fuertes entre los países musulmanes, ayudar a cambiar la mala percepción que dichos países tienen de Estados Unidos y reforzar el mensaje de que la guerra global contra el terrorismo no es una guerra contra el Islam.
3. El ataque y desbaratamiento de las redes terroristas a partir de su identificación y el mejoramiento de las capacidades militares contra terroristas de los aliados y socios de Estados Unidos.

Para dar cumplimiento a todo lo anterior, el Departamento de Defensa ha considerado implementar una serie de directrices que abarcan los siguientes puntos:¹⁸⁰

1. Establecer una defensa activa en donde las “acciones preventivas” serán un componente crítico. Dicha clase de acciones incluyen una cooperación en materia de seguridad, la contención, asistencia humanitaria, operaciones de paz, iniciativas para evitar la proliferación de armas, sobre todo de destrucción masiva. Asimismo, se podrán realizar operaciones militares para prevenir la irrupción de hostilidades o para defender y restituir a algún gobierno amigo y, por supuesto, el uso de la fuerza también se considerará cuando sea necesario.
2. Realizar una transformación continua del Departamento de Defensa para que pueda hacerle frente de manera adecuada a los retos del siglo XXI. El fin de la transformación es que dicho departamento aumente sus ventajas y disminuya su vulnerabilidad. Se considera que la idea de transformación no sólo abarca las cuestiones netamente tecnológicas, sino que incluyen cambiar el modo que se tiene de pensar sobre los retos y oportunidades que se presentan a diario, así como adaptar a todo el *establishment* militar y defensivo a esa nueva perspectiva.
3. Hacer una planeación basada en las capacidades que se tienen y que se enfoque más en cómo sus adversarios pueden retarlos que en cómo pueden ser o dónde se les puede enfrentar. Para ello, se buscará que los objetivos de planeación estén ligados con las capacidades con la idea de construir nuevos conceptos operativos que les permitan visualizar un amplio rango de escenarios posibles.
4. Establecer un adecuado manejo de los riesgos. En este punto el Departamento de Defensa establece un marco que los engloba: los riesgos operativos, los riesgos a futuro, los riesgos de manejo de las fuerzas y los riesgos institucionales.¹⁸¹

¹⁸⁰ *Ibid.*, pp. 9-11

¹⁸¹ Los riesgos operativos son aquellos que abarcan la ejecución de la estrategia por parte del Departamento de Defensa dentro de los costos humanos, materiales, financieros y estratégicos

Finalmente, este documento establece que a partir del proceso de transformación del Departamento de Defensa podrán obtenerse las capacidades y atributos necesarios para hacer frente a sus enemigos. Al conseguirlas, las fuerzas armadas estadounidenses tendrán una mayor habilidad para proteger sus bases de operación críticas; realizar operaciones desde cualquier lugar dentro y fuera del mundo (el espacio, aguas internacionales, espacio aéreo, ciberespacio); proyectarse y sostenerse en cualquier ambiente inaccesible; negarle a los enemigos cualquier tipo de santuario; conducir operaciones a través de una red céntrica que haga compatible la información, útil los datos y los sistemas de comunicación; mejorar su destreza en contra de retos irregulares e incrementar las capacidades de sus socios nacionales e internacionales, a través del programa de cooperación en seguridad.¹⁸²

El último punto relativo al programa de cooperación en seguridad es muy importante porque afecta directamente a México y Canadá por ser sus vecinos inmediatos. Dicho programa trabaja de la siguiente manera y me permito plasmarlo tal como está en el documento original:¹⁸³

1. *Identify areas where our common interests would be served better by partners playing leading roles;*
2. *Encouraging partners to increase their capability and willingness to operate in coalition with our forces;*
3. *Seeking authorities to facilitate cooperation with partner militaries and ministries of defense; and,*
4. *Spurring the military transformation of key allies through development of a common security assessment and joint, combines training and education; combined concept development and experimentation; information sharing; and combined command and control.*

Sobre lo anterior, en los siguientes capítulos se abordarán las medidas que Estados Unidos ha tomado para asegurar sus fronteras con México y Canadá y, las acciones que ambos países han implementado en materia de cooperación en seguridad.

A continuación se revisará la Estrategia Militar Nacional de los Estados Unidos (The National Military Strategy of the United States of America) elaborada para apoyar las estrategias de seguridad y defensa nacionales. Esta describe el plan de las fuerzas armadas para alcanzar sus objetivos militares en el corto plazo

aceptables; los riesgos a futuro son aquellos asociados con la capacidad del departamento para ejecutar misiones a futuro de manera exitosa en contra de nuevos adversarios; los riesgos de manejo de las fuerzas armadas tiene que ver con las cuestiones de entrenamiento, equipamiento, reclutamiento y retención con el fin de que estén preparadas y, los riesgos institucionales son los que se asocian con la capacidad de los nuevos comandos, así como su administración, manejo y prácticas de negocio. *Ibid.*, p. 11

¹⁸² *Ibid.*, pp. 12-14.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 15.

y provee una nueva visión que asegura que éstas permanezcan siendo decisivas a inicios del siglo XXI.

Básicamente, en ella se definen una serie de objetivos militares y conceptos operativos a partir de los cuales los comandantes de cada servicio (fuerza aérea, marina, ejército) y los comandantes de combate puedan identificar las capacidades deseables de sus fuerzas y evaluar los riesgos que se presenten.

Al igual que las estrategias arriba mencionadas, la militar tiene como principal prioridad la protección de la nación estadounidense en contra de cualquier ataque, por lo cual, se considera importante que las fuerzas armadas estén conformadas de tal manera que puedan defender su territorio y al mismo tiempo continúen operando en y desde las siguientes cuatro regiones: Europa, Asia y Medio Oriente, África y Latinoamérica. Asimismo, se establece la importancia de que dichas fuerzas tengan la capacidad de derrotar rápida y contundentemente a sus adversarios en dos campañas militares que se desarrollen al mismo tiempo.¹⁸⁴

Ahora bien, se establece que los fundamentos estratégicos que guían el desarrollo de la Fuerza Conjunta son la agilidad, la decisión e integración. La primera, se refiere a la habilidad con la que deben contar para desplegar, emplear, sostener y replegar sus capacidades en diversas regiones separadas geográficamente y cuyo medio ambiente sea distinto. Esto permitirá que los comandantes conduzcan misiones simultáneas mientras mantienen la habilidad de responder a crisis emergentes. La segunda, considera el uso de sus capacidades de manera innovadora con el fin de permitir a los comandantes de combate destruir a sus adversarios, controlar situaciones y alcanzar resultados definitivos. Y la tercera, se enfoca en fundir y sincronizar las operaciones militares entre los Servicios, las agencias gubernamentales, el sector comercial, las organizaciones no gubernamentales, así como sus socios en el extranjero.¹⁸⁵

Además del primer objetivo mencionado anteriormente, las fuerzas armadas estadounidenses deben prevenir los conflictos y los ataques sorpresa y prevalecer en contra de sus adversarios. Para ello, es necesario que aseguren el acceso a regiones estratégicas, establezcan condiciones favorables de seguridad y ayuden a incrementar las capacidades de sus aliados para proteger sus intereses comunes.

¹⁸⁴ Ello debido a que existe un amplio rango de nuevos adversarios: actores estatales (países) y no estatales (redes terroristas, redes del crimen organizado internacional, grupos armados ilegales) que hacen que el campo de batalla sea más complejo y extenso; y que tienen acceso a tecnología y armamento de punta. Se considera que el campo de batalla no solamente es territorio estadounidense, sino también el ciberespacio, el espacio, las aguas y el espacio aéreo internacionales. Department of Defense, *The National Military Strategy of the United States of America. A strategy for today; a vision for tomorrow*, pp. 4 - 6 en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/main-docs.html>

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 7.

La promoción de la seguridad en el exterior será una misión básica para las fuerzas armadas. Donde quiera que estén desplegadas, éstas tendrán la función de establecer interacciones militares importantes y construir puentes de confiabilidad entre Estados Unidos y los distintos países. El documento establece que “comprometerse en la cooperación en seguridad alentará a las naciones a desarrollar, modernizar y transformar sus capacidades; ayudará a resolver las controversias que surgen por el empleo de diferentes doctrinas entre sus contrapartes militares; facilitará los vínculos en cuestiones de inteligencia y comunicaciones; facilitará una integración de las operaciones militares con sus aliados y una respuesta rápida a las crisis que puedan suscitarse”.¹⁸⁶

Asimismo, el presente documento considera que la Fuerza Conjunta requiere nuevos niveles de interoperabilidad que aseguren que las barreras técnicas, doctrinales y culturales no limiten su habilidad para alcanzar sus objetivos. Y para ello diseñó nuevos conceptos operativos que establecen las siguientes características con las fuerzas armadas estadounidenses deberán contar en el corto plazo:

1. Integradas: se refiere a que las funciones y capacidades de las fuerzas armadas estén enfocadas hacia un propósito unificado.
2. Expedicionarias: que éstas puedan ser rápidamente desplegadas, empleadas y sostenidas a través de todo el campo global de batalla.
3. Articuladas: que estén ligadas y sincronizadas en tiempo y propósito.
4. Descentralizadas: que sus capacidades integradas puedan operar de manera conjunta en escalones menores.
5. Adaptables: que estén preparadas para una respuesta rápida a partir de una mezcla apropiadas de capacidades.
6. Superiores en decisión: que estén mejor informadas para una más rápida implementación de decisiones con el fin de que el adversario no pueda reaccionar.
7. Letales: que puedan destruir al adversario y/ o sus sistemas en cualquier clase de condiciones.¹⁸⁷

Además, el documento señala que la aplicación de la fuerza militar para alcanzar los objetivos de dicha estrategia es la primera tarea de las fuerzas armadas, requiriéndose para ello, el uso integrado de maniobras y combate para crear efectos precisos y definidos.

La aplicación de la fuerza implica la capacidad aérea, terrestre, naval, de operaciones especiales, de información y del espacio y requiere activos de proyección del poder, a partir de los cuales, se puedan apoyar a las fuerzas operativas en y desde lugares hostiles, austeros e improbables; se logre que éstas cuenten con la movilidad necesaria; tengan el equipo, provisiones y personal en cantidades correctas y en el momento y tiempo adecuados; cuenten con la

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 15.

infraestructura de información y distribución de material que provea una visibilidad de tiempo real en toda la cadena logística; y posea programas de reclutamiento, entrenamiento, educación y retención de alta calidad.¹⁸⁸

Por último, el documento señala que además de las cuestiones relacionadas con la tecnología, para mejorar su capacidad de combate, es necesario que el Departamento de Defensa también examine su doctrina, organizaciones, sistemas de entrenamiento, material y abastecimiento, así como la preparación de sus líderes, los programas de personal y sus instalaciones actuales.

Es por ello que se propusieron las siguientes iniciativas en las que las fuerzas armadas ya se encuentran activamente involucradas:¹⁸⁹

1. La creación del Cuartel General o Sede Central Permanente de la Fuerza Conjunta (Standing Joint Force Headquarters, SJFHQ) que proveerá la capacidad de creación de un Cuartel General de Agrupación de Fuerzas Conjuntas (Joint Task Force Headquarters, JTF) dentro de cada comando operativo y facilitará el rápido empleo de las capacidades de los servicios para responder a contingencias y crisis alrededor del mundo.
2. La implementación de los Counter Terrorist (CT) Joint Interagency Coordination Groups (JIACFs) en cinco comandos regionales y dos comandos de combate globales, facilitando así la integración entre agencias.
3. El desarrollo de una completa e ínter operativa red de distribución de información que tenga el potencial de convertirse en el único y más importante facilitador de decisión.
4. La sincronización e integración de todas las fuentes de inteligencia e información.
5. El fortalecimiento y la expansión de la red de socios de los Estados Unidos.
6. El mejoramiento de la educación militar en todos los niveles.

De todo lo visto en el presente apartado se concluye que el ámbito de la transformación es el del combate, la gestión y la manera en cómo colaborará y operará el Departamento de Defensa en el marco de la Guerra contra el Terrorismo. Por supuesto que las principales responsabilidades de dicho proceso radicarán en el secretario de defensa, en el Jefe del Estado Mayor Conjunto y el director de la Oficina de Transformación, pero no se puede dejar de lado la participación que las grandes corporaciones y los líderes de los comandos operativos desempeñarán para que las fuerzas armadas estadounidenses logren mantener la proyección que de ellas se tiene a nivel mundial.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 17.

¹⁸⁹ *Ibid.*, pp. 24-26.

En consecuencia, será interesante observar a quiénes ya ha beneficiado y beneficiará en un futuro cercano la puesta en marcha de esta transformación encaminada a encarar los retos del siglo XXI.

Así como la manera en cómo los líderes del Comando del Norte y del Comando del Sur se desempeñarán y buscarán la transformación de las fuerzas armadas latinoamericana.¹⁹⁰ Una labor, por cierto, nada fácil debido a las condiciones de los países de la región, en los que existen distintas doctrinas militares, políticas de seguridad nacional y de defensa diferentes, en algunos casos, legislaciones obsoletas o normas jurídicas incompatibles, distintos niveles de educación militar, capacidades asimétricas y, por supuesto, una falta de recursos e incluso de visión.

A manera de conclusión se establece que a partir del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos se realizó una constante reestructuración de sus esquemas teórico- filosóficos y práctico- operativos de las políticas de seguridad nacional y de defensa, que de una u otra manera afectarán a los países que se encuentran dentro de su esfera de influencia, incluyendo a México.

Este proceso de reestructuración que encabezó el gobierno de George W. Bush contó con el apoyo de los sectores más conservadores en Estados Unidos, quienes se vieron, directamente beneficiados y que confirma las aseveraciones que – en su tiempo- Wright Mills expuso en su obra *La élite del poder* y que podemos resumir de la siguiente manera:

El máximo poder nacional de Estados Unidos reside en los dominios económico, político y militar. La élite del poder estadounidense se compone por los altos directivos de las grandes empresas transnacionales, los señores de la guerra que dirigen el Departamento de Defensa estadounidense y el directorio político o el Gabinete del presidente en turno. Las relaciones entre ellos se basan en el aseguramiento de sus intereses mutuos a través de una serie de alianzas – tácitas o implícitas que se determinan por una circunstancia especial: la guerra.

La clave estructural de esta élite en el poder en Estados Unidos reside en el sector económico. Dicha clave consiste en el hecho de que la economía estadounidense es a la vez una economía de guerra permanente y una economía corporativa privada. El capitalismo del vecino del norte es, en gran medida, un capitalismo militar y la relación más importante entre las grandes empresas y el Estado se funda en la coincidencia de intereses de las necesidades militares y corporativas.

¹⁹⁰ Para mayor información ver Perales, José Raúl (ed.), "Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares", *Woodrow Wilson Center Reports on the Americas*, No. 20, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, Washington, D.C. Agosto 2008.

CAPÍTULO 3. LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO- ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

3.1. Patrones históricos de la relación bilateral en materia de seguridad nacional.

3.1.1. De enemigos a socios y aliados: 1822-1940.

El inicio de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos comenzó el 12 de diciembre de 1822 cuando el gobierno estadounidense acordó conceder su reconocimiento a México como nación soberana. A partir de entonces y hasta 1867, las relaciones entre ambos recorrieron un camino sinuoso determinado por “el conflicto entre la expansión (Estados Unidos) y la sobrevivencia (México).¹⁹¹ De 1867 a la primera década del siglo XX dichas relaciones se caracterizaron por una sociedad de conveniencia mutua. Y de 1910 a mediados de 1940 oscilaron entre el conflicto y la intervención, la concretización de un pacto tácito con beneficios mutuos y, posteriormente, una alianza ante los peligros que representaron los países nazi - fascistas.

En la primera etapa (1822-1867) la debilidad de los gobiernos y las instituciones fueron la característica esencial de México. La lucha entre liberales (respaldados por Estados Unidos) y conservadores (apoyados por las potencias europeas) por el poder fue la constante y el país atravesó por tres tipos de gobierno diferentes (la monarquía, la república centralizada y la república federal) y cuatro guerras provocadas por intervenciones militares extranjeras. (1828, 1838-1839, 1846-1848 y 1861-1867).

En lo que respecta a la relación bilateral con Estados Unidos los temas manejados en la agenda diplomática fueron el comercio, las indemnizaciones, la cuestión de los límites en la frontera y la separación y posterior anexión de Texas. Los dos primeros fueron objeto de negociaciones que se resolvieron de manera positiva, sin embargo, los últimos dos resultaron prácticamente irresolubles más que por la vía armada.

Poco después de que México alcanzó su independencia de España, el ministro Joel R. Poinsett recibió instrucciones del secretario de Estado, Henry Clay, para rediscutir el Tratado Adams-Onís (1819) que se había negociado con España y en el cual se trazaba la línea fronteriza con Estados Unidos. El objetivo de la misión era lograr modificaciones territoriales favorables a su país en la frontera con las provincias de Texas, Nuevo México y California. Sin embargo, las

¹⁹¹ Benítez Manaut, Raúl, “Seguridad y geopolítica en América del Norte. El Tratado de Libre Comercio: regionalismo versus nacionalismo” en Diamint Rut, *La OTAN y los desafíos del MERCOSUR. Comunidad de seguridad y estabilidad democrática*, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano/ Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 2001, p. 97.

autoridades mexicanas rechazaron la propuesta y el asunto se convirtió en la controversia central de las relaciones entre ambas naciones.

El expansionismo estadounidense en ese tiempo fue un fenómeno de carácter complejo en el que se involucraron consideraciones de seguridad nacional. A pesar de que el gobierno mexicano no las desconocía, extendió generosos permisos de colonización a ciudadanos estadounidenses en esas regiones. Si bien es cierto que luego intentó remediar la situación a partir de la implementación de medidas que incluyeron el mayor control militar, la prohibición de la importación de esclavos, la prohibición de la entrada a más estadounidenses, la prohibición de la venta de tierras y la expulsión de extranjeros, la realidad es que les dio a los texanos la justificación perfecta para declarar su independencia (1836) y buscar su anexión a la Unión Americana.

En cuanto a los estadounidenses, cabe señalar que aunque se declararon neutrales en el conflicto, no dejaron de apoyar la rebelión con armas, hombres y dinero. Incluso, el Gral. Edmund Gaines cruzó la frontera con una tropa de voluntarios. Por supuesto que el entonces secretario de Estado, John Forsyth, estableció que uno de los objetivos del envío del general había sido “el de cumplir nuestro convenio con México protegiendo su territorio contra los indios de los Estados Unidos. Las tropas de los Estados Unidos podrían legalmente ser enviadas hasta el corazón del mismo México, y su presencia en vez de ser motivo de queja, sería la mayor prueba de fidelidad a los compromisos y a la amistad con México”.¹⁹² Con todo y eso, es importante señalar que en el mismo documento se expresa que Forsyth tenía la instrucción presidencial de rehusarse a entablar “cualquier discusión sobre los derechos o pretensiones de los Estados Unidos al territorio en cuestión”.¹⁹³

La secesión de Texas fue el inicio del problema, le siguió la petición de anexión a Estados Unidos, el reconocimiento estadounidense de la autonomía de dicha región, los intentos de la diplomacia europea para frustrar la anexión, el acta de admisión de Texas al país vecino durante el gobierno de James K. Polk y finalmente, en 1846 la guerra con Estados Unidos y la posterior firma del Tratado Guadalupe- Hidalgo. Sobre estos dos últimos acontecimientos se discutirá a continuación.

El presidente Polk en plena concordancia con el Destino Manifiesto decidió continuar con el proyecto expansionista que su nación había iniciado y envió a México al ministro especial John Slidell con las siguientes instrucciones: obtener el pago de las reclamaciones de los ciudadanos estadounidenses que fueron afectados en su persona y su propiedad desde 1837; como se sabía que el gobierno mexicano no estaba en condiciones de satisfacer dicha demanda

¹⁹² “John Forsyth a Manuel E. Gorostiza: sobre la misión en Texas del General Edmund Gaines”, Suárez Arguello Ana Rosa, *EUA. Documentos de su historia política*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, México, 1988, p. 158.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 160.

pagándola con dinero, la segunda encomienda era proponerle la compra de Nuevo México (incluía el monto de las reclamaciones más cinco millones de dólares) y California (incluía el monto de las reclamaciones más veinticinco millones de dólares) y, por último, era conseguir el reconocimiento mexicano sobre la anexión de Texas a Estados Unidos considerando que su límite sur era el Río Bravo y no el Río Nueces.¹⁹⁴

En esos momentos México padecía un período crítico en el proceso de conformación del Estado. Había pasado de la dictadura de Antonio López de Santa Ana (1841 y 1843), a ser una república centralista vigente hasta diciembre de 1845 y de ahí, a una dictadura de ocho meses encabezada por Mariano Paredes, durante la cual se consideró de nueva cuenta la alternativa de instaurar una monarquía. Fue en dichas condiciones que se desarrolló el problema de Texas, su posterior anexión y la misión del ministro especial John Slidell.

Ésta última, sin duda alguna, se insertó en los debates de los partidos y las facciones políticas. Por un lado, había quienes consideraban que la mejor alternativa era recibir al ministro y considerar las propuestas estadounidenses y, por el otro, quienes se negaban rotundamente. Finalmente, el gobierno del general Herrera (que estaba a favor) fue derrocado por Paredes, quien se negó a la petición de recibir al enviado especial estadounidense.

Elo fue tomado como una falta de interés por parte del gobierno mexicano para resolver los asuntos pendientes entre ambas naciones y, de inmediato el presidente Polk optó por ordenar al general Zachary Taylor, que avanzara y ocupara con las tropas a su mando las posiciones sobre la ribera oriente del Río Bravo para la defensa y protección del estado texano, a quien “supusieron” que las tropas mexicanas atacarían.

Es interesante hacer notar que el Río Bravo jamás había sido limítrofe entre Estados Unidos y México, y cuando se dio la separación de Texas y la posterior anexión a la Unión Americana, México no había reconocido entre él y dicha provincia una frontera común con el Bravo sino con el Río Nueces.

Lo anterior llama mucho la atención ya que, a final de cuentas, la justificación que el presidente Polk le dio al Congreso estadounidense para declararle la guerra a México fue que, las tropas mexicanas al mando del general Arista, cruzaron el Río Bravo y al hacerlo invadieron el “supuesto” territorio estadounidense, violando su soberanía.¹⁹⁵ Cuando la realidad era que dichas tropas cruzaban a través de su propio territorio.

¹⁹⁴ “Todo México”, Suárez Arguello Ana Rosa, *EUA. Documentos de su historia política*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, México, 1988, pp. 167-179.

¹⁹⁵ “Polk: sobre la guerra con México (11 de mayo de 1846)”, Suárez Arguello Ana Rosa, *EUA. Documentos de su historia política*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, México, 1988, pp. 182-190.

La guerra con Estados Unidos se prolongó hasta el 2 de febrero de 1848 cuando, finalmente y tras un año de negociaciones fallidas, ambos gobiernos firmaron el Tratado de Guadalupe – Hidalgo, el cual trajo consigo transformaciones trascendentales para las dos naciones.¹⁹⁶

Por un lado, el vecino del norte logró ampliar su extensión geográfica de un área de 2, 301 km² a una de 5,525,959, km².,¹⁹⁷ y le demostró a las naciones europeas que contaba con una fuerza militar bien adiestrada, capacitada y equipada para enfrentar cualquier tipo de conflicto, y afianzó su título de primer potencia en el continente americano. Por el otro, aunque para México representó un trágico despertar a las realidades geopolíticas y estratégicas de la época (debido a que perdió más de la mitad de su territorio), también aseguró su existencia ante Estados Unidos como nación independiente y fue la semilla para despertar una conciencia nacional.

Ahora bien, después de la guerra y durante la siguiente década (1850) las intenciones expansionistas de Estados Unidos se volvieron a sentir dos ocasiones más en México. La primera fue en el año de 1853 durante la administración de Franklin Pierce y la segunda en 1857 con el gobierno de James Buchanan. En ambas ocasiones México se vio presionado diplomáticamente, sin recursos económicos y sin la capacidad militar para defender su territorio. Los resultados fueron la firma del Tratado de la Mesilla el 30 de diciembre de 1853 y la firma del Tratado McLane- Ocampo el 14 de diciembre de 1859.

En el primer Tratado se estableció la compra (10 millones de pesos) por parte de Estados Unidos de una porción de tierra situada al norte de los estados de Sonora y Chihuahua, que consideraban indispensable para poder construir un ferrocarril transcontinental. Y además, el gobierno mexicano autorizaba la construcción de un camino y de un ferrocarril en el Istmo de Tehuantepec, con el fin de posibilitar el libre tránsito de personas y bienes estadounidenses.

Respecto a la firma del segundo Tratado, la situación fue más compleja. Las condiciones internas en México no mejoraban del todo, pues la inestabilidad social, política y económica continuaba y la lucha entre liberales y conservadores se había hecho más encarnizada, conduciendo al país a una guerra civil que inició en 1854 y se prolongó hasta 1867.

A tres años de iniciada la batalla, en 1857, el presidente Buchanan envió al ministro Forsyth a México con la siguiente misión: obtener el control sobre el Istmo de Tehuantepec y proponerle al gobierno liberal de Juárez “la compra de la

¹⁹⁶ Para mayor información al respecto consúltese: “Tratado de Guadalupe- Hidalgo (2 de febrero de 1848), Suárez Arguello Ana Rosa, *EUA. Documentos de su historia política*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, México, 1988, pp. 191-212.

¹⁹⁷ Velasco Márquez Jesús, “Visión Panorámica de la historia de Estados Unidos”; en Fernández de Castro, Franco Hijuelos Claudia, Lorenzo Francisco (comp.), *¿Qué son los Estados Unidos?*, McGraw-Hill/ Interamericana Editores, México, 1996, p. 29.

provincia de Baja California junto con casi todo Sonora y la porción de Chihuahua que se encuentra al norte del paralelo de los treinta grados”.¹⁹⁸

En un inicio, el presidente Juárez no quiso negociar ningún acuerdo con Estados Unidos, sin embargo, cuando éste le otorgó el reconocimiento a los conservadores con la esperanza de obtener dichas concesiones, el gobierno liberal accedió a discutir la cuestión del Istmo de Tehuantepec y, finalmente, se firmó el Tratado McLane – Ocampo, que no ratificó el Senado estadounidense.

En el Tratado se estipulaba que México cedía “a los Estados Unidos y sus conciudadanos y bienes, en perpetuidad, el derecho de tránsito por el istmo de Tehuantepec, de uno a otro mar, por cualquier camino que actualmente exista o existiere...”¹⁹⁹ Siendo el deber de la República Mexicana “el emplear fuerzas militares para la seguridad y protección de las personas y los bienes que pasen por alguna de las precitadas rutas... pero si, por cualquier causa dejase de hacerlo, el gobierno de los Estados Unidos... podrá emplear tal fuerza con este y no con otro objeto”.²⁰⁰

Y por si fuese poco, México concedía al país vecino “el simple tránsito de sus tropas, abastos militares y pertrechos de guerra por el istmo de Tehuantepec, y por el tránsito o ruta de comunicación a que se alude en este convenio, desde la ciudad de Guaymas, en el Golfo de California, hasta el rancho de Nogales, o algún otro punto conveniente de la línea fronteriza entre la República de México y los Estados Unidos...”²⁰¹

Como puede observarse, dicho tratado no era ventajoso para México y sí le exigía el cumplimiento de una serie de obligaciones que vulneraban la soberanía nacional y, además, ligaba la existencia del gobierno liberal a los intereses estadounidenses.

Ahora bien, en 1861 la secesión de varios estados sureños conduciría a la conformación de la Confederación de Estados Americanos y a una cruenta guerra civil en Estados Unidos. Y en México, el puerto de Veracruz sería ocupado por España, Gran Bretaña y Francia tras el decreto de suspensión de la deuda externa del gobierno juarista; y ello, finalmente conduciría a una guerra más con una potencia europea y a la instauración de una monarquía encabezada por Maximiliano de Habsburgo. Dichos acontecimientos obligaron a ambos gobiernos a reorientar sus relaciones buscando un acercamiento debido a cuestiones de seguridad nacional.

¹⁹⁸ “Lewis Cass a John Forsyth: sobre su misión en México”, Suárez Arguello Ana Rosa, *EUA. Documentos de su historia política*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, México, 1988, pp. 239-240.

¹⁹⁹ “Tratado McLane- Ocampo”, Suárez Arguello Ana Rosa, *EUA. Documentos de su historia política*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, México, 1988, pag. 243.

²⁰⁰ *Ibid*, p. 244.

²⁰¹ *Ídem*.

Para Estados Unidos, la prioridad fue evitar a toda costa que las potencias europeas reconociesen a la Confederación y le proporcionaran ayuda de cualquier tipo, por lo que implementaron una política de no intervención respecto a los acontecimientos en México. El gobierno estadounidense – en un primer momento no invocó la Doctrina Monroe y aceptó la presión militar de los acreedores de México, pero al mismo tiempo, rechazó participar directamente en cualquier intento por apoderarse de cualquier parte de nuestro territorio o de cambiar la forma de gobierno. De esta manera, se aseguraba el apoyo de los dos bandos y evitaba cualquier tipo de injerencia.

Para México, la prioridad fue evitar que Estados Unidos se uniera a las fuerzas expedicionarias europeas que reclamaban el pago de la deuda externa, así como evitar el verse forzado a aceptar la propuesta del gobierno estadounidense para firmar un tratado a través del cual la Unión pagaría los intereses de la deuda mexicana, pues ello, significaría que con el tiempo los estadounidenses obtendrían una ganancia territorial más.²⁰²

Así bien, al asegurarse de que cada una de sus prioridades fuera satisfecha, la diplomacia de ambos gobiernos consiguió convertir a sus naciones de enemigas a socias.

Tras el fin de la guerra civil en 1865 y con un ejército en lucha, el gobierno estadounidense reivindicó la Doctrina Monroe, logrando que Francia se retirara de territorio mexicano. Finalmente, el gobierno juarista acabó con la monarquía y pudo fortalecer las instituciones mexicanas bajo un régimen nacionalista, en el cual, el vecino del norte se convirtió en parte central de la política exterior. Y en los años venideros, durante el largo período en el que gobernó Porfirio Díaz (1876-1911), continuó existiendo una estrecha y cordial relación política y económica que se transformaría hasta comienzos del siglo XX.

De todo lo expuesto anteriormente se concluye que, durante el primer siglo de vida independiente, la diplomacia mexicana intentó salvaguardar la existencia del nuevo Estado, estuvo sujeta a los vaivenes de la política interna (lucha por el poder entre liberales y conservadores) y además no pudo gozar de un cierto grado de independencia ante la influencia de los Estados Unidos.

Para México, las cuestiones principales en materia de seguridad nacional fueron la supervivencia misma del Estado ante la amenaza estadounidense, así como la creación y afianzamiento de instituciones que permitieran la gobernabilidad. Para Estados Unidos fueron la expansión territorial y la no

²⁰² El tratado que se intentó negociar con México establecía que si éste aceptaba el pago de los intereses de su deuda por parte del gobierno estadounidense, se comprometía a asegurarle el reembolso del dinero al cabo de seis años a una tasa del seis por ciento anual y bajo la garantía de que al no cumplir, los estados de Baja California, Chihuahua, Sonora y Sinaloa, pasaría a ser propiedad de Estados Unidos. “Seward a Corwin: sobre su misión en México”, Suárez Arguello Ana Rosa, *EUA. Documentos de su historia política*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, México, 1988, pp. 491-492.

injerencia de las potencias europeas en el continente. Lo que sucedió en México, provocó que – desde entonces- se le considerara como un asunto de seguridad nacional. Por último, no se puede negar que desde entonces las relaciones bilaterales entre ambas naciones quedarían marcadas por la mutua desconfianza.

Ahora bien, durante los años que duró la Revolución Mexicana (1910-1921), México intentó mantener una política exterior independiente de los paradigmas estadounidenses,²⁰³ al construir sus propias doctrinas y principios. Sin embargo, esto provocó diversas tensiones en la relación bilateral e hizo que el gobierno estadounidense interfiriera en diversos acontecimientos internos.

El primero de tales acontecimientos sucedió en 1911 y se le conoce como el “Pacto de la Embajada”, en el cual el militar golpista, Victoriano Huerta, y el embajador estadounidense, Lane Wilson, negociaron el derrocamiento del presidente Francisco I. Madero,²⁰⁴ provocando un movimiento militar encabezado por Venustiano Carranza que duraría hasta 1914. Año, que a su vez, se vería empañado por un segundo acontecimiento de carácter lamentable: la ocupación estadounidense al Puerto de Veracruz, que afortunadamente vio su fin gracias al involucramiento del vecino del norte en la Primera Guerra Mundial.²⁰⁵

En este período el gobierno estadounidense provocó que la relación bilateral tuviera muchos altibajos, en especial, porque interfirió en asuntos que sólo concernían a los mexicanos y a cada gobierno revolucionario le condicionó su reconocimiento con el fin de salvaguardar sus intereses.

Por otro lado, con el triunfo del general Álvaro Obregón sobre las demás facciones revolucionarias terminaría la etapa armada de la revolución (1921) y se iniciaría la etapa de reconstrucción, pues no se contaban con instituciones políticas, sociales y económicas sólidas que consolidaran la hegemonía del grupo revolucionario y las promesas hechas por él.

En los siguientes años, los gobiernos posrevolucionarios se encargarían de dotar al Estado de instituciones capaces de sustentar la gobernabilidad, orientar la modernización económica, configurar la identidad y el nacionalismo mexicanos e implementar una política exterior guiada por una serie de doctrinas (Doctrina Juárez, Doctrina Carranza, Doctrina Estrada) y principios (de No Intervención, de Autodeterminación y de Solución Pacífica de Controversias).

²⁰³ Los paradigmas de Estados Unidos están orientados a defender sus intereses, combatir las amenazas y promover (a veces imponer) su estilo de vida y su forma de organización económica y política. Aguayo Quezada Sergio; *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*; Grijalbo/ Colegio de México; México; 1998; p. 52

²⁰⁴ Para una detallada descripción de este suceso véase la obra de Isidro Fabela, *Historia Diplomática de la Revolución Mexicana*, Tomo I., Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana; México, 1985, pp. 24-88.

²⁰⁵ Para conocer a detalle las razones y desenlace de dicha invasión remítase el lector a la misma obra de Isidro Fabela, en su segundo tomo, pp. 310- 366.

Además, Sergio Aguayo señala que en dicha etapa, México y Estados Unidos “establecieron una forma práctica para resolver sus diferencias: un compromiso mutuo sustentado en intereses compartidos”²⁰⁶ Se considera que a partir de un diálogo informal entre el presidente Calles y el embajador estadounidense Dwight Morrow, la relación bilateral comenzaría a basarse en un entendimiento tácito que operaría de la siguiente manera: “Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México de disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para Estados Unidos sea importante, más no fundamental. Y a cambio de ello, México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aún importante para Estados Unidos, no lo es para el país”²⁰⁷

En este período posrevolucionario existieron dos acontecimientos importantes que vale la pena anotar porque ayudaron a fortalecer, de cierto modo, la confianza y el respeto mutuo entre ambos países: la implementación (en el gobierno de Lázaro Cárdenas) de una serie de reformas encaminadas a impulsar el desarrollo económico mexicano, que incluyó la nacionalización petrolera en 1938; y la declaración de guerra a los países del Eje en 1942, con lo cual México se convertiría en aliado de Estados Unidos. (En el gobierno de Manuel Ávila Camacho).

Las reformas cardenistas se encaminaron a impulsar el desarrollo, tanto económico como político del país, con autonomía del exterior, y esto pudo hacerse realidad debido a la coyuntura internacional. Se peleaba ya la Segunda Guerra Mundial y México supo que Estados Unidos no intervendría para proteger los intereses de sus compañías petroleras porque estaba próximo a entrar en el conflicto.

Estados Unidos, por su parte, consideró importante obtener la cooperación mexicana en el ámbito económico y militar y, optó por aceptar las indemnizaciones ofrecidas a sus compañías. De cierta manera, la brecha de asimetrías – en cuando a intereses nacionales se refiere- se redujo entre ambos países. La necesidad del gobierno de Washington de ser apoyado por México, redujo la debilidad y vulnerabilidad de este último y, el gobierno mexicano tuvo capacidad de participar en el conflicto bélico con posturas autónomas.

Por supuesto que todo ello involucró cuestiones de seguridad nacional. Ambas naciones vieron la pertinencia de cooperar bilateralmente para desarrollar planes conjuntos que disminuyeran los riesgos que la inestabilidad internacional provocaba. Por ello, se firmó un Tratado de Comercio, se suscribió un Acuerdo Bracero y se creó la Comisión de Defensa Conjunta en 1942.

²⁰⁶ Aguayo Quezada; op.cit., pp. 62-64.

²⁰⁷ Ojeda Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, 2ª. Edición, México, 1984, p. 93.

El Tratado Comercial firmado en 1942 reconocía la importancia de México como proveedor de materias primas necesarias para el soporte y desarrollo del conflicto bélico. Con dicho tratado se aseguraba la entrada de productos estratégicos mexicanos (como el plomo, zinc y magnesio) a la economía estadounidense y, a cambio, se establecía la exportación estadounidense de maquinaria y productos manufacturados, con el fin de desarrollar la industria y la economía mexicanas.

Por su parte, la suscripción del Acuerdo Bracero ese mismo año, se derivó de la situación de la economía estadounidense que carecía de mano de obra debido al enrolamiento de sus hombres en la guerra. Básicamente éste revirtió el proceso de repatriación de braceros mexicanos iniciado por la crisis del 29 y en él “se sancionaba el flujo y las condiciones jurídicas y laborales de los mismos”.²⁰⁸

Por último, la creación de la Comisión de Defensa Conjunta respondió a la necesidad de establecer un órgano binacional en el que se propusieran medidas de cooperación para reducir las amenazas latentes y, básicamente, se pudiera elaborar un “plan de defensa integral” contra ataques enemigos provenientes, sobre todo, de Japón en la costa del Pacífico.²⁰⁹

De todo lo vertido con anterioridad, se considera que los intereses mexicanos que movilizaron la cooperación con Estados Unidos fueron el asegurar el respeto a su soberanía y a la autonomía de sus decisiones para evitar la intervención de intereses extranjeros; contar con una defensa adecuada ante el conflicto bélico; formar parte del proceso de toma de decisiones en las cuestiones militares que le pudieran afectar directamente; resolver sus problemas de desarrollo y financiamiento, a través del fortalecimiento de su industria y su economía; revertir temporalmente la cuestión de los braceros; solucionar los problemas surgidos con la expropiación petrolera (pago de indemnizaciones) y, sobre todo, definir claramente el tipo de relación que habría de llevarse con el vecino del norte.

Así, la cooperación binacional se dio en función de una amenaza externa en común y, a partir de entonces, las decisiones autónomas de política exterior de México, serían respaldadas, en la medida en que no afectaran los intereses vitales y la seguridad nacional estadounidenses.

²⁰⁸ Alba Francisco, “Diálogo y cooperación México- Estados Unidos en materia migratoria” en Pellicer Olga y Fernández de Castro (coords.), *México y Estados Unidos; Las rutas de la cooperación*, ITAM/ Instituto Matías Romero/ SRE, México, 1998, p. 63.

²⁰⁹ Cope, John A., “En busca de la convergencia: las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI”, en Aguayo Quezada y Bailey John (coords), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, México, 1996, p. 247.

3.1.2 La relación bilateral durante el período de la Guerra Fría.

La doctrina de seguridad nacional y la política exterior de EUA a partir de la década de los años cincuenta del siglo pasado estuvieron orientadas a contener el comunismo y negarle a la entonces Unión Soviética triunfos en cualquier parte del mundo. América Latina, por lo tanto, no sería la excepción. Considerada esta región como su “patio trasero”, la influencia estadounidense fue inevitable, sobre todo, a partir de 1959, cuando en Cuba se instauró un régimen socialista.

La lucha revolucionaria que encabezaron Fidel Castro y Ernesto Guevara contribuyó a “modificar las expectativas políticas y sociales de amplios sectores de la población de la región”, quienes buscaron a través de movimientos nacionales cambiar el rumbo de sus países.²¹⁰ Ante la preocupación de que esta ola revolucionaria se extendiera por todo el hemisferio, los diversos gobiernos estadounidenses, implementaron una serie de acciones tendientes a intervenir en los asuntos internos de muchos países latinoamericanos.

Dichas acciones abarcaron desde el apoyo económico hasta el asesoramiento militar a los distintos gobiernos en lucha contra los movimientos nacionales; e incluso, se tradujeron en un apoyo directo para acometer golpes de Estado e instaurar dictaduras militares (Nicaragua, Bolivia, Paraguay, Argentina y Chile, entre otras).²¹¹

El resultado de lo anterior fue que un sinnúmero de gobiernos latinoamericanos “se convirtieron en gestores de los intereses estadounidenses dentro de sus territorios, incluso, en sacrificio de gran parte de sus objetivos nacionales, ya que subordinaron su política interna y también exterior, y adoptaron la doctrina de seguridad nacional para justificar las acciones represivas hacia cualquier oposición política o social que amenazara el *status quo* y la seguridad del gobierno o del Estado, más no la nacional.”²¹²

En lo que respecta a México, la influencia de la doctrina de seguridad nacional y la política exterior estadounidenses fue muy distinta a la del resto de América Latina, debido a las siguientes razones:

1. En el ámbito interno, el sistema político surgido de la gesta revolucionaria contribuyó de manera decisiva a que la relación entre las autoridades civiles y las fuerzas armadas fuera equilibrada, lo que evitó la militarización del Estado, coadyuvando a la estabilidad en

²¹⁰ Solís Minor Martha Patricia, *El Ejército Mexicano ante la nueva agenda de Política Exterior y su influencia en la Política de Seguridad Nacional*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, UNAM/FES, Acatlán, México, 2003, p. 156.

²¹¹ Díaz Cardona, Francia, *Fuerzas Armadas, militarismo y constitución nacional en América Latina*, UNAM, México; 1988, p. 251.

²¹² Solís Minor Martha Patricia, *op.cit.*, pp. 156-157.

todos los niveles internos de la nación y evitando o aminorando la intervención estadounidense.²¹³

2. En el ámbito externo, el país no tuvo enemigos reales en ninguna de sus fronteras con quienes luchar en forma seria.²¹⁴

Cabe mencionar que ambas razones evitaron que en México se planeara y se instrumentara una política de seguridad nacional, por lo que en las siguientes décadas, dicho término no se definió ni se utilizó en ningún documento oficial. Fue una noción implícita y además, en un ambiguo y pragmático juego de palabras fue sinónimo de “defensa nacional”, y por supuesto, se confundió con la seguridad del gobierno cuando se trató de controlar a la disidencia a través de la fuerza haciendo uso de los dos brazos coercitivos del Estado: la policía y el Ejército.

Ahora bien, se considera que en materia de seguridad nacional, durante las décadas de los años cincuentas, sesentas y a inicios de los setentas del siglo XX, el tratamiento que recibió México por parte de Estados Unidos fue de una cordial indiferencia, debido a la tranquilidad interna que gozaba el país.²¹⁵ Asimismo, se señala que México en materia de política exterior “evitó al máximo comprometerse con problemas internacionales ajenos” y cuando se vio empujado a ello, “evitó adoptar, la mayoría de las veces una posición que fuese al fondo político del problema”, como táctica para escapar de posibles enfrentamientos directos con otros gobiernos, incluyendo al estadounidense.²¹⁶

No fue sino hasta principios de los años setentas cuando la realidad mexicana comenzó a desfigurarse. En el ámbito económico, el modelo de sustitución de importaciones comenzó a mostrar serios signos de desgaste y, en el ámbito político, el gobierno no pudo dar respuesta a las demandas de diversos actores sociales y surgieron grupos guerrilleros en varias regiones del país; lo cual puso en crisis evidente al sistema político y, si bien no lo colapsó, sí borró del plano internacional la idea que se tenía de un México estable.

²¹³ Recordemos que “ Un pacto no escrito ha comprometido al PRI a mantener la estabilidad interna y una postura que no amenace a los Estados Unidos, a cambio de lo cual el segundo se comprometía a evitar una abierta intervención en los asuntos internos de México y permitía al gobierno mayor flexibilidad en su política externa, superior a la concedida a cualquier otro país de la región”, Bailey John y Goodman Timothy, “Redefinición de la seguridad en las relaciones México- Estados Unidos”, en Vereza Campos, Fernández de Castro, Weintraub (coords.), *Nueva Agenda bilateral en la relación México- Estados Unidos*, FCE/ ITAM/CISAN-UNAM, México, 1998, p. 185.

²¹⁴ “A lo largo de su historia, México comprobó que una lucha armada y abierta con Estados Unidos lo colocaba en gran desventaja, por lo que los sucesivos gobiernos optaron por prevenirla, dando como resultado que la actitud de México hacia el concepto de seguridad nacional se condicionara por las determinantes geopolíticas que influyeron en el diseño de una política exterior basada en principios y que, básicamente tenía el propósito de la defensa y la reafirmación de la soberanía, lo que representó la antítesis de las posturas que favorecieron la doctrina de seguridad nacional en otros países latinoamericanos”. Solís Minor Martha Patricia, *op.cit.*, p. 158.

²¹⁵ Aguayo Quezada., *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, *op.cit.*, p. 74

²¹⁶ Ojeda, Mario., *op.cit.*, p. 101

Así bien, a finales de esa misma década las crisis económica y política en México fueron una realidad concreta, que se subsanaron - por un corto tiempo- debido al descubrimiento de yacimientos petroleros en el sureste del país. Por un lado, el petróleo prometió mejorar las condiciones económicas internas de México que se resumían en un alto índice de pobreza, en la disminución de salarios y empleos, y básicamente, en una reducción del gasto público dirigido a actividades de corte social. Y por el otro, prometió adjudicarle una mayor capacidad de negociación con el exterior, incluyendo, a Estados Unidos.

Durante ese corto lapso, México “pasó de las filas de actores secundarios en los asuntos hemisféricos a las de potencia regional”²¹⁷ y su política exterior se salió del entendimiento tácito que guardaba con Estados Unidos, para incursionar en las esferas del Conflicto Centroamericano.²¹⁸ Precisamente, por índoles de seguridad nacional, el gobierno mexicano intentó promover la estabilidad de la región, con la ayuda de otras naciones latinoamericanas (Grupo Contadora) y tal estrategia, ejerció de cierta manera “presión al gobierno estadounidense para moderar su línea dura y su enfoque intervencionista”,²¹⁹ provocando una serie de desencuentros entre ambos países.

México intentó mantener una política exterior independiente a los Estados Unidos, a medida en que su situación interna gozaba de estabilidad política y económica. Sin embargo, la recesión económica de 1982 y las consecuencias que ésta acarreó, provocarían- por un lado- que los límites de tal autonomía resultaran a la postre bastante estrechos y, por el otro, que “cada uno de los pilares del pacto implícito de seguridad bilateral (es decir, gobernabilidad y no intervención)” se desmoronaran.²²⁰

El año de 1985 fue un parteaguas en la relación bilateral México- Estados Unidos. La política exterior mexicana hacia Centroamérica, la recaída económica de México, las prácticas fraudulentas y represivas del PRI para mantenerse en el poder, el secuestro y asesinato de un agente de la DEA (Enrique Camarena), aunado a las cuestiones relacionadas con la corrupción y el creciente tráfico ilícito de narcóticos, provocaron que el gobierno estadounidense se volviera abiertamente más crítico respecto a México y “aprovechara la oportunidad de presionar al gobierno mexicano para que éste diera un viraje en su política exterior y comenzara a abandonar viejos y pesados lastres políticos, ideológicos y económicos que chocaban con sus intereses”.²²¹

²¹⁷ Bagley Bruce Michael, “Los intereses de seguridad de México y Estados Unidos en Centroamérica”, en Aguayo Quezada y Bagley Bruce (comps.), *op.cit.*, p. 317.

²¹⁸ Aguayo Quezada., *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo revolucionario.*, *op.cit.*, p. 222. Cabe mencionar que, dicho conflicto aunado al descubrimiento de petróleo, sentarían las bases para que México, a través de los mandos castrenses, comenzaran a instrumentar una política de seguridad nacional.

²¹⁹ Bagley Bruce Michael, *op.cit.*, p. 321.

²²⁰ Bailey y Goodman, *op.cit.*, p. 186.

²²¹ Solís Minor, *op.cit.*, p. 166.

Se considera que dichas presiones fueron el resultado de la “preocupación por la estabilidad mexicana y por las repercusiones que la ausencia de ésta pudiera tener en la seguridad estadounidense”.²²² Entre estas repercusiones, se pensaba en las siguientes:

1. Si el régimen priísta no era capaz de garantizar la gobernabilidad y se sucedía una situación de descomposición interna y enfrentamientos sociales, la paz que había imperado por décadas en México se esfumaría y propiciaría la injerencia de fuerzas subversivas externas hostiles a Estados Unidos y sus intereses.
2. La ingobernabilidad en México acarrearía un aumento significativo en los flujos de migración ilegal, lo que llevaría a la militarización de la frontera y a su posible cierre.
3. La descomposición interna del aparato estatal mexicano provocaría que la corrupción fuera en aumento y que se extendiera el tráfico ilícito de estupefacientes.

A finales de esa década Estados Unidos apretó el cerco para que México adoptara un modelo económico de corte neoliberal y relajara sus principios básicos de No Intervención y Libre Autodeterminación, alineándose con él de manera más explícita.

Ahora bien, se puede establecer que debido “a sus experiencias históricas, sus antecedentes culturales, sus niveles de desarrollo económico y sus formas de integración social y política”,²²³ las nociones de seguridad de México y Estados Unidos fueron disímiles, y en ocasiones, discrepantes en este período.

En Estados Unidos la concepción de su seguridad surgió desde su conformación y no se circunscribió únicamente a la defensa de sus fronteras nacionales, sus instituciones políticas y sociales y su sistema económico. Esta concepción, no fue sólo una política de defensa nacional a lo largo del tiempo, sino ha sido una doctrina estratégica de carácter global, que ha abanderado la propagación de lo que conocemos como el *American Way of Life* y ha tenido el principal propósito de extender su supremacía en todos los confines de la Tierra.

En cambio, México concibió su seguridad en términos estrictamente de su soberanía (salvaguardar su territorio, instituciones políticas, cultura y patrimonio económico) y se abocó a instrumentar una serie de principios y doctrinas de política exterior, que normarían su actuación, como “una respuesta dialéctica a las concepciones de la política exterior estadounidense”.²²⁴

²²² Aguayo Quezada, Sergio, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo revolucionario. o.p.cit.*, p. 262.

²²³ Aguilar Zinzer Adolfo, “La seguridad mexicana vista por Estados Unidos”, en Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comps.), *op.cit.*, p. 296.

²²⁴ *Ibid.*, p. 300.

Es importante hacer notar que, no fue sino hasta los años ochenta del siglo pasado, cuando dicha noción apareció por primera vez en un documento oficial, marcando las políticas del gobierno en turno.²²⁵ Y lo más sorprendente es que, en realidad, el término se utilizó para discutir el papel y las funciones de las fuerzas armadas, confundiendo aún seguridad con defensa nacional.

Fue hasta la administración de Miguel De la Madrid (1982-1988) cuando se puede notar el primer esfuerzo por darle un contenido explícito y diferente a lo que se entendía por seguridad nacional, y fue la primera vez, que en un gobierno se trazaría el objetivo de formular una política integral de seguridad. Sin embargo, a pesar de que se nota un avance gracias a que en el “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988” se realiza una definición del concepto, la gran parte de las formulaciones ahí expuestas fueron inacabadas y no se precisaron cuáles eran ni de dónde provenían las amenazas que podrían poner al país en peligro.

Básicamente, en este lapso el régimen priísta evitó que se desarrollara una cultura de seguridad nacional entre las élites políticas y en la sociedad civil; separó y dio gran autonomía a las instituciones de seguridad nacional (civiles y militares) respecto del resto del aparato gubernamental (lo que desembocó en impunidad, corrupción y violación a los derechos humanos); concentró en el presidente el ejercicio de las políticas de defensa, seguridad y de inteligencia nacionales; confundió la seguridad nacional con la seguridad política interna y la gobernabilidad; utilizó a sus aparatos de inteligencia para controlar políticamente a la población, a las fuerzas políticas, a los sindicatos y a los movimientos populares; confundió y sobrepuso los intereses presidenciales sobre los intereses del Estado y la nación, y finalmente, consideró a Estados Unidos como la causa principal de la inseguridad nacional.²²⁶

Por supuesto que, tanto la situación interna, como el contexto internacional a inicios de la década de los años noventa, provocarían no sólo que el gobierno mexicano, sino también diversos académicos e investigadores, comenzaran un serio debate sobre la concepción de la seguridad nacional mexicana y la formulación, implementación e instrumentación de una política en la materia.

²²⁵ El documento establecía que la seguridad nacional era “una función esencial de las fuerzas armadas, las cuales reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas. La defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traduce en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México” Ver *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1980, p. 132.

²²⁶ Benítez Manaut Raúl, “Seguridad Nacional y Transición Política, 1994-2000”, Foro Internacional, Vol. XLI, Num. 4, Octubre- Diciembre 2001, Colegio de México, México, pp. 983-985.

3.1.3. La relación bilateral en la década de los años noventa.

3.1.3.1. Consideraciones generales

“México es un país extraordinariamente fácil de dominar porque basta con controlar un hombre: el presidente. Tenemos que abandonar la idea de poner en la presidencia a un ciudadano americano ya que eso llevaría otra vez a la guerra. La solución necesita de más tiempo: debemos abrirles a los jóvenes mexicanos las puertas de nuestras universidades y hacer el esfuerzo de educarlos en el modo de vida americano, en nuestros valores y respeto al liderazgo de Estados Unidos. México necesita de administradores competentes.

Con el tiempo esos jóvenes llegarán a ocupar cargos importantes y finalmente se adueñarán de la presidencia sin necesidad de que Estados Unidos gaste un centavo o dispare un tiro. Harán lo que queramos. Y lo harán mejor y más radicalmente que nosotros”

*Richard Lansing, Secretario de Estado de Estados Unidos, 1924.*²²⁷

Los “administradores competentes” formados en las aulas de prestigias universidades estadounidenses, a los que alude Richard Lansing, efectivamente comenzaron a ocupar cargos importantes dentro de la administración pública federal a principios de la década de los ochenta y, finalmente, arribaron al poder con Carlos Salinas de Gortari en 1988.

La llegada de lo que hoy se conoce como los “tecnócratas” comenzaría en México la tradición de ser gobernados por planificadores económicos y traería aparejada una nueva era en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos.

Carlos Salinas de Gortari llegó a la Presidencia de la República tras uno de los fraudes electorales más grandes de la historia en México. Sin ninguna legitimidad, más la que le proclamó el régimen priísta, tomó las riendas del país para dar inicio a uno de los periodos más importantes de transformación económica y política que el país experimentaría.

Para sacudirse el estigma del fraude electoral y ganar la fuerza y el consenso que las elecciones no le dieron, Salinas de Gortari inició su gestión debilitando y encausando a la oposición hacia los partidos políticos y a las organizaciones sociales; encaminando a los sectores de la producción nacional para apoyar su proyecto económico que buscaría la salida de la crisis y permitiría la negociación en el exterior de la deuda externa y, por último, asumiendo toda acción que fuese necesaria contra los grupos de contrapoder económico y político que provocaran fisuras dentro del aparato del Estado y desprestigio a su gobierno.²²⁸

²²⁷ Retomado del texto de José Luis Piñeyro, “La política de defensa de México frente al TLC: algunas reflexiones”, *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual*, Número 71, septiembre de 1995, México, p. 4.

²²⁸ Solís Minor Martha Patricia, *op.cit.*, p. 109.

Asimismo, Salinas “organizó una amplia coalición de fuerzas e intereses que incluían a los marginados (mediante el Programa Nacional de Solidaridad); a los empresarios; a la clase media y al Partido Acción Nacional (PAN); a los Estados Unidos e incluso, a la Iglesia católica”.²²⁹

Carlos Salinas buscó insertar a México en el Primer Mundo. Su estrategia se encaminó a liberalizar la economía a través de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La diplomacia mexicana se abocaría a conseguir los apoyos necesarios en Estados Unidos para que se firmara dicho Tratado y, la política exterior dio con ello un giro de 180 grados: de ser proteccionista, relativamente independiente, jurídicista, de principios, nacionalista y hasta cierto punto antiestadounidense, se convirtió en pragmática, de apertura, proestadounidense y dio prioridad a los temas económicos y comerciales por encima de los temas políticos y sociales.²³⁰

Esto, sin duda alguna, reflejó la fuerza del presidencialismo y significó un viraje histórico en la forma de conceptualizar y tener relaciones con el vecino del norte, como se verá más adelante.²³¹

Salinas de Gortari, plasmaría en el “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994” los lineamientos generales a través de los cuales se conduciría la actuación del país hacia el exterior.²³² A efectos de esta investigación interesa lo siguiente:

1. Se preservaría y fortalecería la soberanía nacional, evitando todo acto externo que pudiera convertirse en una amenaza a la seguridad nacional.
2. Se apoyaría el desarrollo económico, político y social del país a partir de una mejor inserción de México en el mundo, a través de la promoción de acuerdos bilaterales y multilaterales.
3. Se apoyaría y promovería la cooperación internacional en todos sus aspectos, aumentando la participación y la presencia de México en todos los foros multilaterales.

Durante este período, la diplomacia mexicana vivió una etapa intensa que le procuró al país un mayor prestigio internacional, que no duraría mucho, pero que lo ayudaría a diversificar sus relaciones. De esta manera, entre 1989 y 1994 se “establecieron relaciones diplomáticas con 29 países recién creados”; el presidente sostuvo 392 encuentros con jefes de Estado y de gobierno; se efectuaron 66 visitas a otras naciones y se recibieron a 53 mandatarios; además

²²⁹ Carbonell, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, UNAM / IJ; México, 2002, pp. 136-137.

²³⁰ Chabat Jorge, “Las relaciones México- Estados Unidos: Historia de una convergencia anunciada”, en Chabat (comp.), *Gran Historia de México*, Planeta, México, s/f, pp. 397-399.

²³¹ Para conocer con mayor detalle las negociaciones del TLCAN y tener una reseña sobre el ideario del Liberalismo Social, remítanse a Salinas de Gortari, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Plaza Janes Editores, México, 2000 pp. 9-196 y 289-321, respectivamente.

²³² Poder Ejecutivo Federal; *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*; México; 1989; pp. 25-29

de que se firmaron 306 tratados y convenios y 227 acuerdos interinstitucionales.²³³

Ahora bien, no se puede dejar de señalar que fue durante la administración de Salinas, cuando desapareció el bloque socialista e inicio una década caracterizada por la reestructuración mundial de la economía, el desmantelamiento del Estado Benefactor (Welfare State), la integración regional de las economías nacionales y la crisis de regímenes posrevolucionarios de partido de Estado o partido único en una serie de países.²³⁴

Dichas tendencias mundiales influirían de una manera importante en la configuración de las políticas estatales del gobierno mexicano, y por ello, el presidente de la República declararían en reiteradas ocasiones que ante el agotamiento del esquema bipolar la apertura del país se convertía en un hecho ya irreversible.²³⁵

Por otra parte, cabe señalar cuáles fueron las novedades que al interior del país se suscitaron en materia de seguridad nacional durante la década pasada, que abarcó no sólo la administración de Salinas, sino también la de Ernesto Zedillo.

La primera novedad fue la definición- proveniente de los mandos castrenses – del concepto de seguridad nacional, que se entendió como:

“Un bien fundamental de nuestra sociedad y la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la Federación, mediante acciones políticas, económicas y sociales”.²³⁶

Una más fue el establecimiento del narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo como amenazas a la seguridad nacional mexicana, aunque no se especificaron las razones ni los porqué.

Otra fue la creación del Gabinete de Seguridad Nacional, el cual a su vez, estableció la creación de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República (la cual desapareció con Zedillo) y los gabinetes especializados, siendo el primer esfuerzo por coordinar a las instituciones que formaban parte de una comunidad, que a lo largo del tiempo, se caracterizó por estar dividida y en constante disputa.²³⁷

²³³ Solís Minor, *op.cit.*, pp. 112-113.

²³⁴ Gilly, Adolfo; “*El régimen mexicano en su dilema*”; Revista NEXOS; No. 146; México; febrero 1990; pp. 34-36

²³⁵ Solís Minor, *op.cit.*, p. 111.

²³⁶ Presidencia de la República, *Directiva Presidencial a las Fuerzas Armadas, Lic. Carlos Salinas de Gortari*, México, Diciembre de 1988.

²³⁷ Solís Minor, *op.cit.*, p. 170.

La siguiente consistió en la creación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) cuyo fin sería “establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país”.²³⁸

Además, en el “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000” del gobierno zedillista, se establecieron, por vez primera, estrategias y líneas de acción para garantizar la seguridad nacional de México.²³⁹ Y en esa misma administración se estableció como prioridad fundamental en términos de seguridad nacional el “forjar un nuevo entendimiento con los Estados Unidos, que articule y promueva los intereses de México frente a esa nación”, haciéndose importante el “sustituir la “discrecionalidad y la unilateralidad por los entendimientos recíprocos y las consultas efectivas”.²⁴⁰

Lo anterior significa una gran novedad, pues comienza a expresarse la idea de que al hablar de la seguridad nacional mexicana deberán de reservarse grandes espacios a la relación que se guarda con el vecino del norte. Comenzó a fluir la firme creencia de que “la relación con Estados Unidos es en sí, el principal problema de seguridad nacional que tiene México”. Y esto, no se refiere a “que Estados Unidos sea considerado como sinónimo de conflicto o antagonismo permanente”; más bien a que “las relaciones que se mantienen con dicho país involucra una vasta acumulación de retos y desafíos que si no se manejan adecuadamente pueden afectar la soberanía, y por ende, la seguridad de la nación”.²⁴¹

Señalado lo anterior, se concluirá con que en la década de los años noventa, existieron tres variables condicionantes que afectaron la relación bilateral de estos países en materia de seguridad nacional: la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y de otros grupos armados, y la crisis económica y política del Estado mexicano, que desembocó en una creciente debilidad de algunas instituciones fundamentales para la seguridad nacional y el bienestar social, facilitando el aumento del crimen organizado (en especial el narcotráfico), así como el de la migración ilegal hacia Estados Unidos.

3.1.3.2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su entrada en vigor en 1994, representó el punto de institucionalización de un proceso que se vino gestando desde mucho años atrás. Se considera que es uno de los instrumentos más acabados de libre comercio y libre inversión a nivel

²³⁸ Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989, p. 40.

²³⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000*, México, 1995, pp. 8-10.

²⁴⁰ *La Jornada*, 2 de septiembre de 1995.

²⁴¹ Solís Minor, *op.cit.*, p. 175.

internacional y, sin duda alguna, representó un paso importante tanto para México como para Estados Unidos.

Respecto a México, el “ingreso al acuerdo manifestó el deseo de explotar el gran mercado contiguo y terminar con la tradición de una política económica cerrada”. Para Estados Unidos, el TLCAN significó “el reconocimiento de la importancia de la vecindad, además del deseo de mayores beneficios económicos”.²⁴²

A grandes rasgos, el Tratado “es un área de libre comercio (ALC), en la cual cada uno de los tres países miembros mantienen sus propios aranceles externos en contra de países no miembros y practica una política comercial independiente”.²⁴³ Dicha modalidad (ALC), fue adaptada para limitar el contenido político del tratado, evitando la limitación de la soberanía de los socios involucrados.

Así bien, desde la fecha en que entró en vigor el Tratado “se ratificó el concepto geopolítico de América del Norte que tiene como epicentro a Estados Unidos”,²⁴⁴ el cual considera que existen aspectos de seguridad implícitos en el mismo. Para dicho país, el TLCAN incrementa la capacidad de sus miembros para cooperar con su gobierno en un amplio rango de asuntos vitales, que afectan su seguridad de manera directa o tangible.²⁴⁵

Para Canadá la cooperación con Estados Unidos en materia de seguridad nacional no fue algo novedoso, pues, tiene firmado un sinnúmero de acuerdos de defensa con el gobierno estadounidense, de los cuales, el más importante es el NORAD, que se signó en 1958. La cooperación en la materia entre ambas naciones ha sido considerada estratégica y ello, en gran parte se debe, a que comparten preocupaciones de seguridad, no sólo internas, sino también en otras regiones del mundo.

Sin embargo, para México la situación fue muy diferente. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, los diferentes gobiernos se han opuesto a la creación de un sistema de seguridad en el hemisferio. Si bien se firmó en 1947 el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), durante todo el período de la Guerra Fría, el país siempre se opuso a convocarlo o fortalecerlo; así como también se opuso a revitalizar la Junta Interamericana de Defensa (JID).

México sostuvo que la oposición a crear un sistema de seguridad en América del Norte se debía a que éste iba en contra de sus doctrinas y principios de política exterior. Sin embargo, las presiones en los años noventa no se hicieron esperar.

²⁴² Weintraub Sydney, “Avances y retos en el comercio y la inversión entre México y Estados Unidos”, en Pellice Olga y Fernández de Castro (coords.), *op.cit.*, p. 143.

²⁴³ *Ibid.*, p. 144.

²⁴⁴ Benítez Manaut, “Seguridad y geopolítica en América del Norte. El Tratado de Libre Comercio: regionalismo versus nacionalismo”, *op.cit.*, p. 95.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 108.

Por ejemplo, en julio de 1995, el general Enrique Cervantes Aguirre, entonces Secretario de la Defensa Nacional se reunió con su homólogo, William Perry. Se dice que la relación entre ambos fue ríspida debido a la presión de éste último para conseguir la cooperación militar mexicana para crear una “fuerza militar multinacional, con facultades para intervenir en cualquier terreno y circunstancia, en aras de preservar la estabilidad continental”,²⁴⁶ a lo cual Cervantes opuso resistencia.

Asimismo, días después, se celebró en Virginia, EUA, el Primer Encuentro de Ministros de Defensa de las Américas a la cual Cervantes no asistió, dejando claro que el Ejército Mexicano se oponía a participar en trabajos conjuntos con su contraparte estadounidense y solamente permitiría la capacitación y el entrenamiento de sus oficiales ofrecido por EUA a los mexicanos desde hace más de setenta años.²⁴⁷

Posteriormente, en octubre del mismo año, William Perry visitaría nuestro país, siendo el primer secretario de Defensa estadounidense que pisaba suelo mexicano desde 1948, y por lo que se desprendió de su discurso oficial vino a “buscar establecer un tercer vínculo con México”, toda vez que, “ya se tienen dos fuertes bases en nuestros lazos políticos y económicos”.²⁴⁸ La respuesta del alto mando castrense fue la siguiente:

“Para nadie es desconocido que las relaciones entre vecinos deben ser manejadas con singular prudencia, meticulosidad y buena fe. Pero cuando estos vínculos atañen a las cuestiones de seguridad y defensa, nos exigen un más elevado rango de responsabilidad, eficiencia y cautela, preservando siempre los objetivos fundamentales y los intereses nacionales”.²⁴⁹

Ante las declaraciones del Secretario de Defensa, la posición del Ejército Mexicano sobre la cooperación en materia de seguridad entre ambas naciones quedaba clara. Solamente se cooperaría en cuestiones que no involucraran acciones tendientes a intervenir en los asuntos del país, que no vulneraran la soberanía, que no afectaran el cumplimiento de los objetivos y la preservación del interés nacional. Únicamente habría cooperación en cuestiones de intercambio de información y entrenamiento o capacitación de sus oficiales, para mejorar la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Se puede considerar que el TLCAN fue, a inicios de la década pasada, fundamental para delimitar el territorio de influencia estadounidense en el proceso de globalización que se iniciaba. Siguiendo la lógica estadounidense de conservar su hegemonía mundial, especialmente en América Latina, frente al nuevo reparto comercial del mundo (recordemos que competía con Alemania y Japón), los planes de cooperación con las instituciones encargadas de la seguridad nacional

²⁴⁶ *El Financiero*, 26 de julio de 1995, p. 36.

²⁴⁷ Rodríguez, Sumano, *op.cit.*, p. 381.

²⁴⁸ *El Financiero*, 25 de octubre de 1995, p. 30

²⁴⁹ *Ibid.*

no podían dejarse de lado.²⁵⁰ Tales instituciones en los países latinoamericanos debían empaparse de las nuevas teorías, estrategias y tácticas estadounidenses, y México podía ser el puente para lograrlo.

Sin embargo, México continuó “siendo un disidente”²⁵¹. Se cree que el obstáculo principal del gobierno mexicano de cooperar con Estados Unidos en cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa, fue la desconfianza. Esta se finca, por supuesto, en los antecedentes históricos que compartimos con él, y también se debe a la tendencia estadounidense de querer imponer siempre de manera unilateral sus conceptos y doctrinas en la materia.

Así bien, el gobierno mexicano no pudo negar que el TLCAN abrió la posibilidad de que, con el tiempo, se transforme la relación con Estados Unidos y Canadá, de “una vecindad, producto de la cercanía geográfica, a una “asociación inevitable”.²⁵² Y si no, solamente hay que establecer que tras los atentados terroristas en territorio estadounidense la cooperación entre el gobierno mexicano y Washington en asuntos que atañen a la seguridad nacional se ha incrementado; ejemplo de ello, son la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (ASPAN), el Acuerdo sobre Fronteras Inteligentes (Smart Borders) y, la más reciente Iniciativa Mérida o Plan México.

Finalmente, cabe señalar que a más de 10 años de que se firmó el TLCAN “todas y cada una de las apuestas estratégicas...están por verse. Los beneficios no han llegado al grueso de la población, ni en más ni mejores salarios, mayor capacitación laboral, incorporación masiva de tecnología de punta, fortalecimiento y ampliación de la planta industrial, comercial, de servicios y agrícola; tampoco respecto a un uso más equilibrado y racional de los diversos recursos naturales o acceso irrestricto al más grande mercado del mundo, el norteamericano”.²⁵³

Al contrario, como señala José Luis Piñeyro, los daños provocados por medio del TLCAN al poder nacional mexicano son múltiples y frente al vecino del norte lo que ha aumentado ha sido no sólo la dependencia comercial, financiera, tecnológica, alimentaria y energética, sino también la dependencia política y militar; lo cual hace a México más débil y vulnerable tanto al interior como al exterior.

²⁵⁰ El gobierno estadounidense argumentó que los esquemas de cooperación en materia de seguridad y defensa creados en el marco de la Guerra Fría eran obsoletos y ya no se adecuaban al contexto internacional surgido tras la confrontación bipolar.

²⁵¹ Benítez Manaut Raúl, “Seguridad Nacional y Transición Política, 1994-2000”, *op.cit.*, p. 972.

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ Piñeyro, José Luis, Seguridad Nacional en México: ¿realidad o proyecto?, UAM/Ediciones Pomares, México/Barcelona, 2007, p. 8.

3.1.3.3. El surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y otros grupos guerrilleros

La reforma agraria, producto de la gesta revolucionaria de 1910, “no tuvo el impacto suficiente para satisfacer las necesidades de la población campesina e indígena” en el estado de Chiapas.²⁵⁴ Por lo que, en la década de los años setenta del siglo XX, se inició de manera extensa y generalizada la organización y la lucha campesina-indígena, con el objetivo de que el Estado Mexicano les reconociera el derecho sobre las tierras que habitaban y trabajaban, las cuales se encontraban concentradas en manos de latifundistas y terratenientes.

Durante dicha década y la siguiente, el Estado utilizó a los cuerpos de seguridad como instrumento de represión contra dichos movimientos que exigían un alto a la injusticia social que padecían. Así, a inicios de los años noventa, los conflictos sociales se fueron agudizando y, el 1 de enero de 1994, irrumpió en la historia de México, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), justo en el momento en que en la Casa Blanca y Los Pinos, se celebraba la entrada en vigor del TLCAN.

El EZLN no surgió de la noche a la mañana, sino se organizó durante una década en la total clandestinidad hasta un año antes de su levantamiento.²⁵⁵ Este movimiento armado tiene sus antecedentes en las Fuerzas de Liberación Nacional (FLN), que se crearon después de la represión de 1968 y que llegaron a Chiapas en 1974, siendo reprimidas por el gobierno, hasta que en 1983 comenzaron nuevamente a reclutar, adiestrar y formar cuadros.

Tras la declaración de guerra del EZLN al gobierno y al ejército mexicanos, se sucedieron numerosos combates que se prolongaron hasta el 12 de enero de 1994, fecha en que el grupo armado aceptó sentarse en la mesa de negociación, iniciando su lucha por la vía política y generando simpatía “en importantes sectores de la población”,²⁵⁶ tanto nacional como extranjera.

Por supuesto que para el vecino del norte, la irrupción de un movimiento armado al sur de su frontera fue un suceso que causó preocupación porque no deseaba que la crisis se extendiera. La estabilidad en México era asunto de seguridad nacional para el gobierno de Washington y, éste se dispuso a proporcionar la ayuda que fuese necesaria. En este caso, el gobierno estadounidense no podía intervenir directamente en el asunto, pero proporcionó asesoramiento, adiestramiento y capacitación a oficiales del Ejército Mexicano y vendió al gobierno mexicano armamento y equipo militar.²⁵⁷

²⁵⁴ Benítez Manaut Raúl, “Seguridad Nacional y Transición Política, 1994-2000”, *op.cit.*, p. 977.

²⁵⁵ En 1993 una patrulla militar se enfrentó en Corralchén con un grupo armado y, posteriormente, localizó un campo abandonado en el que se hallaron indicios de que ahí se entrenaba una guerrilla. Proceso, agosto 23 de 1993.

²⁵⁶ Benítez Manaut Raúl, “Seguridad Nacional y Transición Política, 1994-2000”, *op.cit.*, p. 978.

²⁵⁷ El gobierno de Clinton sugirió al Congreso estadounidense “que se incrementa sustancialmente el programa de educación militar que paga para el traslado y la capacitación de oficiales mexicanos

Ahora bien, a finales de 1994 México sufrió la crisis económica más severa de su historia, orillando a la administración de Zedillo a solicitar ayuda financiera al gobierno estadounidense. Aunque dicha solicitud se transformó en gran tensión al interior de los círculos de poder en Washington, la administración de William Clinton “esgrimió razones económicas, de seguridad nacional y de prestigio para defender su decisión de ayudarnos”.²⁵⁸ Así fue como en febrero de 1995 se consolidó el paquete para el rescate financiero de México, con fondos estadounidenses y de organismos financieros multilaterales, como el FMI y el BM.²⁵⁹

Al convertirse México en el mayor acreedor individual de Estados Unidos, no sólo se le plantearon exigencias que representaron una grave amenaza para su soberanía nacional y que acotaron su capacidad de negociación internacional, sino también se le planteó una responsabilidad ineludible: evitar que los grupos guerrilleros se esparcieran provocando inestabilidad social.

Se considera que Ernesto Zedillo buscó formalmente un diálogo directo con el EZLN, en medio de la crisis financiera y consiguió que éste anunciara una tregua hasta el 18 de enero, por la cual se comprometía a no movilizar sus tropas. Sin embargo, cuando su gobierno ya contaba con los primeros millones de dólares para salir de la crisis, anunciaba por televisión y en cadena nacional, lo siguiente:

“En uso de las facultades que me confiere la fracción VI del artículo 89 constitucional...ordené al Ejército Mexicano, la tarde de este jueves 9, efectuar patrullas en distintos puntos del estado de Chiapas para prevenir actos de violencia. La acción militar, será coadyuvante en las tareas de la Procuraduría General de la República, que un día antes descubrió, en la ciudad de México y en Veracruz, dos resguardos clandestinos del EZLN. Quedando confirmado con ello los planes de desestabilización que planeaba el EZLN en otros estados de la República. En el operativo, la dependencia detuvo a militantes

en cursos especiales en Estados Unidos. El año pasado Washington sólo destinó 200 mil dólares al programa para México, pero para el próximo año el gobierno solicitó un millón de dólares”. Dicho programa “consiste en cursos diseñados para mejorar la ejecución del papel de la oficialidad en posiciones de mando en circunstancias cambiantes, y subraya la responsabilidad militar de garantizar la estabilidad de un sistema democrático”. La Jornada, 23 de julio de 1995, p. 6.

²⁵⁸ Aguayo Quezada, *El panteón de los mitos...*, *op.cit.*, p. 290.

²⁵⁹ Los aspectos generales de la Carta de Intención que se la impuso a nuestro país fueron los siguientes: el apoyo que le dio el gobierno estadounidense a México fue por 20 mil millones de dólares; nuestro país se comprometió a anunciar un agresivo programa económico para la recuperación de la estabilidad financiera; las exportaciones de petróleo crudo y sus productos de exportación servirían para asegurar el pago de la deuda mexicana. Además, México se comprometió a incrementar las privatizaciones y a realizar un riguroso ajuste monetario, fiscal y estructural en coordinación con el FMI. Asimismo, el Banco de México y la Secretaría de Hacienda acordaron hacer pública la información fiscal y financiera importante, así como otro tipo de acuerdos y tendrían la obligación de proveer al Departamento del Tesoro estadounidense la información detallada sobre la manera en que se planeaba usar el dinero del préstamo. Para finalizar con esto, el mismo Departamento podía negar el requerimiento del desembolso si determinaba que su uso iba a ser inapropiado o si nuestro país no había cumplido con las condiciones anteriormente mencionadas; y con la aplicación de estos acuerdos los pagos de las exportaciones petroleras pasarían del Banco de México al Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Solís Minor, *op.cit.*, p. 117.

zapatistas...logrado la identificación de varios miembros del alto mando guerrillero, incluido el subcomandante Marcos, contra quienes se ha girado órdenes de aprehensión”.²⁶⁰

El gobierno zedillista buscó eliminar a los zapatistas para demostrar a Estados Unidos su efectivo control del territorio, así como su capacidad de mantener la estabilidad social y política en México. Si bien la ofensiva “no logró inhibir el avance del EZLN ni sus iniciativas políticas con la sociedad civil”, si consiguió, “más posiciones territoriales militares”. Asimismo, el gobierno y las fuerzas armadas pudieron ampliar sus objetivos de guerra y “comenzaron la guerra de baja intensidad no sólo contra el EZLN y sus bases de apoyo, sino contra la diócesis de San Cristóbal de las Casas, el PRD, y organizaciones campesinas”.²⁶¹

En los siguientes años aparecerían otros movimientos guerrilleros en diversas entidades estatales, cuya característica principal es la pobreza y la injusticia social (Guerrero, Veracruz, Puebla y Oaxaca). Se cree que en ese entonces operaban al menos cerca de cuatro grupos guerrilleros más, entre los que se destaca el EPR, el ERPI y el EVRP. Sin embargo, ante la incertidumbre de su existencia, el gobierno mexicano únicamente ordenó a las fuerzas armadas concentrarse en labores de inteligencia y acciones preventivas en dichas regiones.

Es muy importante señalar que durante el gobierno de Vicente Fox los grupos guerrilleros se multiplicaron. El investigador Jorge Lofredo, fundador del Centro de Documentación de los Movimientos Armados (Cedema) señala que en el periodo que va de 1996 a 2000 sólo se tenía identificados a cuatro grupos guerrilleros, mientras que durante el gobierno foxista se contabilizaron un total de diez organizaciones guerrilleras en activo que básicamente “reparten volantes y comunicados, dan conferencias de prensa y entrevistas, y ejecutan acciones militares, la mayoría de carácter limitado”²⁶²

Asimismo, hay que señalar que el 6 de noviembre de 2006 y a menos de un mes para que Felipe Calderón tomara posesión como Presidente de la República, se sucedieron dos bombazos en la Ciudad de México, adjudicados por cinco organizaciones guerrilleras.²⁶³ Y que en julio y septiembre de 2007 el EPR

²⁶⁰ Proceso, No. 954, 13 de febrero de 1995, p. 8.

²⁶¹ Castro Soto, Gustavo, “Las fuerzas armadas en Chiapas”, en Castro Soto, Gustavo y Ledesma Arronte Ernesto (eds.), *Siempre cerca, siempre lejos. Las fuerzas armadas en México*, Global Exchange/ CIEPAC/ CENCOS, 2ª. Edición, México, 2000, p. 126.

²⁶² Proceso, 1567, 12 de noviembre de 2006, p. 18. Entre estas organizaciones se encuentran: el Partido Revolucionario – Ejército Popular Revolucionario (PDPR-EPR); Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres- Comando Justiciero 28 de Junio (CCRP-CJ28J); Movimiento Revolucionario Lucio Cabañas Barrientos (MR LCB); Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI); Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP); Organización Revolucionaria 2 de Diciembre- Nueva Brigada Campesina de Ajusticiamiento (OR2DNBCA); Organización Insurgente Primero de Mayo (OI-1M); Brigada de Ajusticiamiento 2 de Diciembre (BA-2D); y Brigadas Populares de Liberación BPL).

²⁶³ *Ibid*, p. 7.

provocó estallidos en ductos de PEMEX en Guanajuato, Querétaro, Veracruz y Tlaxcala.

Los hechos ocurrieron en las narices de los servicios de inteligencia mexicanos, cuya ineficacia salió a relucir y, más importante aún, es resaltar el hecho de que – como señala Miguel Ángel Granados Chapa- este grupo guerrillero “aparece dueño de una abundante y puntual información sobre las redes de distribución de gas y otros combustibles de PEMEX y de su importancia estratégica, es decir de los destinos a los que sirve el suministro de energéticos”.²⁶⁴

Finalmente, hay que señalar que el surgimiento del EZLN y de otros grupos guerrilleros en territorio nacional no sólo han preocupado al gobierno estadounidense debido a la inestabilidad social que pudiera provocar en su frontera sur, sino también, porque en los territorios donde la guerrilla se asienta, principalmente Chiapas, son regiones plagada de recursos estratégicos (petróleo, maderas preciosas, diversos minerales, agua potable, etc.) que numerosas de sus corporaciones buscan, desde hace tiempo, poder explotar.²⁶⁵

3.1.3.4. La crisis económica y política y el auge del narcotráfico y la migración ilegal

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, México no sólo experimentó una de las crisis económicas más severas de su historia, sino también vivió una crisis política importante, reflejo de que el régimen priísta era ya incapaz de dirigir las riendas de la nación. Dicho régimen, creado en la era posrevolucionaria, no supo adaptarse a las nuevas circunstancias fluctuantes que el país vivía y sus dirigentes no fueron capaces de concebir e implementar políticas acordes con las necesidades que reclamaba la nación. En este sexenio se olvidó el “bienestar” prometido en campaña y no se pudo disminuir la pobreza ni mejorar los niveles de vida de los ciudadanos; se sucedieron sonantes casos de corrupción (Raúl Salinas de Gortari, Mario Ruíz Massieu, el banquero Lanckenau y el general Gutiérrez Rebollo) y aumentó considerablemente el crimen organizado (especialmente el narcotráfico) y a la migración ilegal hacia Estados Unidos.

Todo esto le significó al PRI que en las elecciones intermedias en 1997 perdiera la mayoría en el Congreso y el gobierno de la capital de la República y, que a la larga, la oposición se fuera fortaleciendo y reafirmara su triunfo en las siguientes elecciones presidenciales.

En este período la gobernabilidad del país fue puesta en entredicho y el gobierno estadounidense aumentó su preocupación por la inestabilidad, sobre

²⁶⁴ Proceso, No. 1611, 16 de septiembre de 2007, p. 24.

²⁶⁵ Para mayor información al respecto véase el artículo de Barreda Marín Andrés, “Globalización y militarización neoliberal”, *Íbid*, pp. 189-223.

todo, en la región fronteriza.²⁶⁶ Si bien, tras la crisis de 1995, ambos gobiernos incrementaron su cooperación en diversos rubros, los problemas de la criminalidad y la inseguridad pública, así como la migración ilegal, fueron focos de tensión en la relación bilateral, y aún continúan siéndolo.

a) Crimen organizado: el caso del narcotráfico.

Bailey y Godson señalan que se entiende por crimen organizado a delincuentes profesionales con las siguientes características: “individuos que operan durante un período, poseen una estructura y jefes identificables, sus propósitos principales son medrar con actividades ilegales y usan la violencia y la corrupción para protegerse de las autoridades o posibles rivales, así como para disciplinar a sus propios camaradas y a quienes buscan explotar”, además, “operan entre fronteras nacionales, afectando a agentes tanto privados como del Estado.”²⁶⁷

En el caso de México, las crisis económica y política crearon “turbulencias sociales extraordinarias” y acentuaron “los efectos de la criminalidad en el sistema político”. En los años noventa, lo repentino y profundo de las reformas económicas y políticas que comenzaron a implementarse en el país, aunado a la crisis de 1995 “generaron profundos trastornos que exacerbaban las tensiones estructurales, como el desempleo y la extrema desigualdad en la distribución de la riqueza”. Esto ocasionó que la criminalidad y la inseguridad social aumentaran.²⁶⁸

Dichos problemas amenazaron la gobernabilidad del país porque el Estado comenzó a perder el monopolio de la coerción legal; careció de un control efectivo sobre las policías, que actuaron con impunidad, ineficiencia y corrupción; careció de instrumentos confiables para llevar a cabo sus decisiones y se vio penetrado por la delincuencia en varios niveles.

Ahora bien, durante los años noventa y hasta la actualidad, en las relaciones México- Estados Unidos el combate al crimen organizado transnacional ha sido un tema central en la agenda bilateral porque la frontera compartida presenta una serie de problemas complejos e intensos relacionados con la seguridad nacional.

Se establece que el crimen organizado transnacional es un reto para ambos países debido a: “ 1) las cantidades de dinero y otros recursos con los que se

²⁶⁶ Se entiende por gobernabilidad “a la capacidad que tiene un gobierno de despertar valores en su sociedad” y “ejercer el poder legítimo en el contexto de reglas generalmente aceptadas”. Los criterios fundamentales para pensar en el continuo de la gobernabilidad son: el monopolio de la coerción legal, la administración de la justicia, la capacidad de administración, el abastecimiento de los bienes públicos y la resolución de conflictos. Véase Bailey John y Godson Roy, “Introducción: El crimen organizado y la gobernabilidad democrática: México y Estados Unidos. Las zonas fronterizas mexicanas”, en Bailey John y Godson Roy (eds.), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, 2000, pp. 20-22.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 19.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 26.

puede corromper al gobierno y la sociedad, 2) su capacidad de violencia e intimidación, 3) el alcance y sofisticación de su organización y operaciones que pueden abrumar la capacidad de la policía y la aplicación de la ley, y 4) los retos especiales creados por la necesidad de respuestas internacionales oficiales y sociales.”²⁶⁹ Sin embargo, los instrumentos y las políticas para combatirlo han diferido entre México y Estados Unidos, provocando tensiones y puntos de conflicto, como es el caso particular del narcotráfico.

En términos generales, desde mediados de los años ochenta, el gobierno estadounidense ya consideraba el tema como un asunto de seguridad nacional, por lo cual, sus esfuerzos se concentraron en destinar grandes recursos para apoyar programas de erradicación e intercepción de drogas en los países productores o de tránsito, con el fin de evitar que éstas alcanzaran su mercado de consumo. El gobierno estadounidense ha responsabilizado a otros países de los elevados niveles de consumo de drogas entre su población, así como de la criminalidad asociada con las cadenas de distribución dentro de su territorio. La creencia de dicho gobierno “de que es posible eliminar el consumo de drogas si se reduce su disponibilidad (la oferta)” dio origen a “la internacionalización de esfuerzos para prohibir la producción y el comercio de estupefacientes”²⁷⁰, y México ha sido una pieza clave.

Para México la abierta confrontación que se suscitó con Estados Unidos en 1985 (con el asesinato del agente Camarena) fue un factor clave para que el gobierno redefiniera su política antidrogas a inicios de los años noventa, considerándose el problema como una amenaza a la seguridad nacional mexicana no solamente – como expresa Miguel Ruíz Cabañas – por “los corrosivos efectos de la corrupción de las instituciones y la violencia desatada por las organizaciones criminales”; sino también por “los intentos de diversas agencias de Estados Unidos de ensanchar sus atribuciones y actividades en el país”.²⁷¹

Es así como en el sexenio de Salinas de Gortari se presentó el “Programa Nacional para el Control de Drogas”, cuyo objetivo fue “revisar las acciones del gobierno contra el narcotráfico en los últimos decenios, y tratar de sistematizar sus esfuerzos expresando políticas integrales, sólidas y dinámicas para promover la aplicación de la ley, la salud pública y la educación”. Además, se intentaron “diseñar políticas complementarias, jerarquizar tareas, coordinar el uso de

²⁶⁹ Bailey John y Chabat Jorge (comps.), *Crimen trasnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza & Janés, México, 2003, p. 17.

²⁷⁰ Toro, María Celia, “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”, en Aguayo Quezada y Bagley Bruce (eds), *op.cit.*, pp. 369-370.

²⁷¹ Ruíz Cabañas, Miguel, “Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación; el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano- estadounidenses”, en Pellicer Olga y Fernández de Castro (coords.), *op.cit.*, p. 117.

recursos y fortalecer los mecanismos de cooperación y colaboración en todos los niveles gubernamentales”.²⁷²

También, se firmó el Convenio entre México y Estados Unidos para la Cooperación en la Lucha contra el Narcotráfico y la Dependencia de las Drogas (1989); se creó el Centro de Planeación para el Control de Drogas (1992), se puso en marcha el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (1993)²⁷³ y, por supuesto, se involucró a las fuerzas armadas mexicanas en la detección e interceptación de drogas.²⁷⁴

Ahora bien, en el siguiente sexenio el gobierno mexicano se enfocó en “reestructurar las instituciones encargadas de combatir el fenómeno, a actualizar el marco jurídico del país, a combatir la corrupción y la criminalidad” y continuó con los programas de erradicación e interceptación. Pero, sobre todo, se dirigió a “tratar de institucionalizar la relación bilateral con Estados Unidos a través de la creación de mecanismos y procedimientos específicos” tendientes a proporcionar “un marco definido a los propósitos, alcances y límites de la cooperación”.²⁷⁵

Entre las acciones que el gobierno de Ernesto Zedillo implementó para frenar el crimen organizado (sobre todo el narcotráfico) y la crisis de inseguridad que azotaba a la nación, tenemos lo siguiente: 1) La enmienda a los artículos 21 y 73 constitucionales elevando la garantía de seguridad pública a un derecho civil básico y dándole estatus de política de Estado (1994); 2) La creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (1995); 3) La creación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (1996); 4) La creación de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (1996); 5) La creación de la Policía Federal Preventiva (1998); 6) El lanzamiento de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia (1998); y 7) La incorporación de miembros del Ejército Mexicano en varias dependencias encargadas de la procuración de justicia.

En cuanto a la cooperación con Estados Unidos, en 1994 el gobierno mexicano firmó un acuerdo para facilitar el intercambio de información financiera con el fin de prevenir y detectar el lavado de dinero y apoyó en 1996 el establecimiento del Grupo de Control de Alto Nivel entre México y Estados Unidos, formado por autoridades de ambos países para unir esfuerzos en el combate al tráfico ilícito de estupefacientes.²⁷⁶ Aquí, la novedad residió en que la cooperación se dio “sobre la base de un tratamiento integral y equilibrado del problema”.²⁷⁷ Es

²⁷² Tello Peón, Jorge, “El control del narcotráfico: operaciones, estrategias e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el período posterior a la Guerra Fría”, en Aguayo Quezada y Bailey John, *op.cit.*, p. 169 y 174.

²⁷³ Benítez, Manaut Raúl, “La contención de los grupos armados, narcotráfico y el crimen organizado en México: El papel de las fuerzas armadas”, *op.cit.*, pp. 205-206.

²⁷⁴ Tarea que el gobierno estadounidense no ha delegado a sus fuerzas armadas alegando impedimentos constitucionales para que éstas realicen labores policíacas dentro de su territorio.

²⁷⁵ Ruíz Cabañas, Miguel, *op.cit.*, pp. 118-119.

²⁷⁶ *Proceso*, no. 1061, 2 de marzo de 1997, p. 16.

²⁷⁷ Ruíz Cabañas, Miguel, *op.cit.*, p. 125.

decir, también se consideró a la demanda de drogas en Estados Unidos como parte del fenómeno y se acordó actuar con corresponsabilidad y reciprocidad. Y por último, en 1997 Clinton y Zedillo firmaron la Declaración Presidencial sobre Cooperación Antidrogas y aprobaron al año siguiente, la Estrategia Bilateral de Cooperación.

A pesar de todos los esfuerzos por institucionalizar la cooperación bilateral con el fin de evitar daños en las relaciones y aminorar los problemas e incidentes, la realidad fue que Estados Unidos continuó aplicando una serie de medidas unilaterales que reflejaron severos límites a su disposición para cooperar con el gobierno mexicano.²⁷⁸ Como fue el caso del proceso anual de certificación y la Operación Casablanca.

En este período, los congresistas estadounidenses aumentaron sus críticas contra el gobierno mexicano y externaron su preocupación por la corrupción existente en sus órganos policíacos y de administración de justicia. Estos consideraban que el desempeño mexicano para combatir el narcotráfico era ineficaz y muy pobre porque este país no “facilitaba la extradición y no permitía la portación de armas a agentes de la DEA en su territorio.”²⁷⁹

Por su parte, la Operación Casablanca, que fue una acción encubierta realizada por agentes del Servicio de Aduanas estadounidense en territorio mexicano, con el objetivo de aprehender a ejecutivos bancarios involucrados en el lavado de dinero, hizo evidente el fracaso de los mecanismos de cooperación que se habían firmado con antelación. Para México dicha operación significó una violación flagrante de su soberanía, su jurisdicción territorial y sus leyes. Al mismo tiempo, dañó seriamente su reputación en la arena internacional y representó un severo golpe a la confianza que se le tenía al gobierno estadounidense, mermando la disposición para cooperar.

A pesar de todos los intentos bilaterales por reducir el tráfico ilegal de estupefacientes, la situación real fue y sigue siendo que “el modelo de reducción de la oferta no funciona” y, con ello, se “ha debilitado a las instituciones democráticas” no sólo de México, sino de todos los países de la región involucrados en combatir el problema.²⁸⁰ Veamos lo siguiente:

En primer lugar, la “reducción” de la oferta de drogas ilegales (producto de la erradicación e intercepción) no desalentó ni ha desalentado para nada su compra. Se considera que cuando la oferta desaparece en una zona simplemente

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 129.

²⁷⁹ Valverde Loya, Miguel Ángel, “México- Estados Unidos en el sexenio de Zedillo”, *Foro Internacional*, Vol. XLI, No. 4, Colegio de México, octubre- diciembre, 2001. p. 689.

²⁸⁰ Youngers, Colleta A. y Rosin, Eileen (eds.), Resumen Ejecutivo adaptado del libro *Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*, WOLA, junio, 2005, p. 1.

aparece en otra, ignorando incluso, las fronteras nacionales; lo que provoca que los precios sigan siendo accesibles y que la demanda no disminuya.²⁸¹

En segundo lugar, el gobierno estadounidense al proveer de recursos, entrenamiento y justificación doctrinaria a las fuerzas armadas latinoamericanas para su intervención en operativos antidrogas, ha legitimado a éstas “en una misión de seguridad interna” y de “aplicación de la ley”, cuando faltan “suficientes mecanismos de control civil, transparencia y rendición de cuentas”.²⁸²

El involucramiento de las fuerzas armadas en funciones de procuración de justicia y en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes no es la solución al problema pues expone a dichas instituciones a la contaminación de sus miembros y aumenta el riesgo de que se cometan violaciones a los derechos humanos. Es un hecho que “el uso de las fuerzas militares en vez de las policiales debilita y distorsiona las funciones de ambas”.²⁸³

Además, la cooperación de los diversos países, incluyendo México, en la lucha contra el narcotráfico provoca que los gobiernos destinen para ello una gran parte de los escasos recursos con los que cuentan, cuando estos podrían destinarse a otras prioridades nacionales, como son la educación, la salud y, sobre todo, el desarrollo y el combate a la pobreza.

Sin embargo, estos países no han tenido opciones y se han visto presionados a cooperar con Washington “para evitar sanciones económicas, comerciales o de otro tipo”,²⁸⁴ cuando la realidad señala que la guerra contra las drogas se está perdiendo.

Si el gobierno estadounidense desea en realidad que su contraparte mexicana tenga mayores éxitos en la lucha contra este mal mundial, debería de considerar que el gobierno mexicano necesita enfocar sus esfuerzos y sus recursos en estrechar la brecha entre ricos y pobres y en la construcción de instituciones judiciales y de procuración de justicia profesionales y eficientes. Esta tarea, por supuesto, que no se logra en un par de años, pero es indispensable para disminuir los factores que provocan el problema.

Lo cierto es que a pesar de que México lleva décadas luchando en contra del tráfico ilícito de drogas, cada gobierno “ha reaccionado en términos de lo que ha percibido como urgencias sexenales en función de lo que ha heredado” y como señala Luis Astorga, “ninguno se inclinó por una visión de Estado, por un plan urgente y transexenal de creación de instituciones de seguridad y procuración de justicia civiles, en el que el empleo de las Fuerzas Armadas en dichas actividades

²⁸¹ *Íbid.*, p. 5.

²⁸² *Íbid.*, p. 7.

²⁸³ *Íbid.*, p. 17.

²⁸⁴ *Íbid.*, p. 13.

fuera la excepción, el último recurso y, no algo que parece haberse convertido en la regla sin plazo conocido para dar marcha atrás”.²⁸⁵

b) La migración ilegal

A lo largo del tiempo, “la migración de mexicanos a los Estados Unidos ha sido un tema difícil y escabroso en la agenda bilateral”, que dista mucho de ser resuelto, debido a su complejidad.²⁸⁶

Por un lado, el vecino del norte ha buscado intermitentemente a los trabajadores mexicanos para la realización de numerosas tareas y proyectos tendientes a abatir costos y lograr ventajas comparativas en determinados sectores productivos que han sustentado su crecimiento y desarrollo económicos. Y por el otro, México sufre deficiencias estructurales en su economía y ha sido incapaz de crear fuentes de empleo para sus trabajadores, que no tienen otra opción que emigrar para buscar un mejor nivel de vida.

De esta forma, México se convierte en un país de origen de importantes flujos migratorios y Estados Unidos en un importante receptor de los mismos. Conformando un círculo vicioso que, a pesar de las diferentes políticas antimigratorias, no se detiene.

Históricamente, la migración de mexicanos hacia el norte no fue un problema durante la Segunda Guerra Mundial y hasta finales de la década de los años sesenta del siglo pasado, debido a la existencia de acuerdos bilaterales sobre trabajadores temporales (programas de braceros) que regularon “el flujo y las condiciones jurídicas y laborales” de los mismos.²⁸⁷

Sin embargo, a inicios de los años setentas y tras el declive de la economía estadounidense, la presencia de trabajadores indocumentados se convirtió en un problema, que el gobierno de Washington intentó disminuir a través de la implementación de numerosas leyes y operativos, tales como Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés) que establecía una serie de sanciones a quienes emplearan a trabajadores indocumentados y las operaciones Bloqueo, Guardián y Salvaguardia, que buscaban detener los cruces no autorizados en la frontera con México.²⁸⁸

²⁸⁵ Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, Tusquets Editores México, México, 2007, p. 23.

²⁸⁶ Vereá, Mónica y García, Diego Manuel, “Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México- Estados Unidos”, en Vereá Campos, Fernández de Castro y Weintraub (coords.), *op.cit.*, p. 107.

²⁸⁷ Alba, Francisco, “Diálogo y cooperación México- Estados Unidos en materia migratoria”, en Pellicer Olga y Fernández de Castro (coords.), *op.cit.*, p. 63.

²⁸⁸ Vereá, Mónica y García, Diego Manuel, *op.cit.*, p. 108.

Básicamente, las acciones estadounidenses se enmarcaron en un enfoque unilateral para atacar el problema y el gobierno mexicano no trató de incidir en las políticas antimigratorias, argumentando que éstas eran una cuestión de soberanía de la Unión Americana.

Desde entonces, la percepción y los intereses que se han tenido del fenómeno migratorio difieren entre ambos países. Se puede observar, que en Estados Unidos los intentos por controlar el flujo migratorio hacia su territorio se da por razones económicas y de seguridad. En cambio, para México este flujo ha representado una válvula de escape y una fuente principal de divisas para su economía.

A inicios de los años noventa y tras la firma y entrada en vigor del TLCAN, ambos gobiernos apostaron a que la solución del problema migratorio se iría resolviendo con los beneficios resultantes del acuerdo comercial. Consideraron que la liberalización económica y comercial traería aparejada la creación de empleos en el lado mexicano, disminuyendo la migración ilegal y fijando la mano de obra legal a territorio estadounidense.

Sin embargo, la crisis de 1995 en México agudizó la pobreza y el déficit de empleo, provocando el cruce ilegal de mexicanos. Esto, aunado a la recesión económica que se vivía en Estados Unidos, hizo que su gobierno endureciera su actitud respecto al tema.

Es así como en California, su entonces gobernador impulsó la iniciativa legal conocida como Propuesta 187, que negaba o restringía los servicios médicos, de bienestar social y educación pública a los inmigrantes ilegales, bajo el argumento de que representaban un gran costo para los residentes legales. A pesar de que su aplicación se suspendió, su aprobación inicial alentó propuestas similares en Florida y Arizona, llevando el tema migratorio al nivel nacional, precisamente cuando iniciaba el proceso electoral para renovar el Congreso.

Precandidatos republicanos, como Pete Wilson, Pat Buchanan, Lamar Smith y Phil Graham, recurrieron al tema de la migración ilegal como plataforma de sus campañas a la Presidencia en 1996, creando “un campo fértil para la promoción de medidas más radicales de control migratorio”, que William Clinton al ser reelegido “se sintió obligado a aprobar”.²⁸⁹

Verea y García señalan que buen número de las propuestas de estos precandidatos se plasmaron en la Ley de Oportunidad de Trabajo y Responsabilidad Personal (Personal Responsibility and Work Opportunity Act, PRWORA); en la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva (Antiterrorism and Effective Death Penalty Act, AEDPA) y en la Ley de Reforma de la Inmigración

²⁸⁹ *Íbid.*, p. 112.

Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante (Illegal Immigration Reform and Responsibility Act, IIRIRA).²⁹⁰

La última ley contenía medidas importantes en materia migratoria porque aumentaba considerablemente el número de agentes fronterizos y otros oficiales migratorios; establecía la construcción de una triple cerca metálica en la zona fronteriza de Tijuana- San Diego; negaba el derecho de audiencia que tienen los inmigrantes indocumentados detenidos; establecía una serie de controles más estrictos para expedir actas de nacimiento y credenciales de seguridad social, entre otras.²⁹¹

Para realizar todo lo anterior, se reforzaron los operativos antiinmigrantes y se desplegaron no sólo a las policías locales, sino a unidades de la guardia nacional y a elementos del ejército. Esta situación fue conocida como la militarización de la frontera y provocó que el flujo de indocumentados se desviara hacia rutas más peligrosas ocasionando el aumento de muertes, así como el maltrato a connacionales.

La militarización de la frontera fue condenada por la prensa y la opinión pública mexicana, que exigió al gobierno impulsar medidas drásticas en defensa de sus connacionales. Sin embargo y a pesar de la flagrante violación de los derechos humanos de muchos inmigrantes mexicanos, la respuesta de México se caracterizó por su tibieza.

Por supuesto que se enviaron notas y reclamos diplomáticos al gobierno estadounidense, pero ello no fue suficiente para detener la violencia. En realidad, el gobierno mexicano intentó no excederse en la defensa de sus connacionales, so pretexto de que ello: “conlleva el peligro de provocar fricciones con funcionarios del gobierno norteamericano o con importantes personajes del mundo político o empresariales del país que antaño era predominantemente anglosajón”.²⁹²

La actitud que el gobierno mexicano asumió no es loable, pero debe reconocerse que su estrategia mejoró, ya que en el pasado evitó a toda costa involucrarse directamente con su contraparte estadounidense para tratar el tema y durante este período intentó buscar el diálogo y la cooperación, abriendo nuevos cauces para la discusión, que se vio reflejada en la Declaración Conjunta adoptada por el presidente de México y el presidente de los Estados Unidos sobre migración, en 1997.

Este documento tuvo el objetivo de conducir el diálogo hacia “propuestas específicas para administrar, en beneficio mutuo, la migración entre nuestras

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ Valverde Loya, Miguel, *op.cit.*, p.p. 679-680.

²⁹² Sandoval Palacios, Juan Manuel y Guerrero Mendoza, Francisco, “La actitud del gobierno mexicano ante la actual ola antiinmigrante estadounidense”, Revista del Senado de la República, No. 7, Vol. 3, México, Abril-Junio de 1997, p. 190.

naciones”. Y reafirma el compromiso de los gobiernos para “fortalecer la cooperación bilateral para la administración de este fenómeno”. Guiándose, por supuesto, en el “derecho soberano de cada Estado a formular y aplicar sus leyes migratorias en la forma en que mejor convenga a sus intereses nacionales, siempre de conformidad con las normas del Derecho Internacional”.²⁹³

A pesar de las buenas intenciones, la realidad fue que Estados Unidos continuó marcando la pauta para aplicar sus leyes migratorias como mejor le convinieran a sus intereses y México, no tuvo de otra, más que continuar enviando notas diplomáticas de protesta.

Como se puede observar, el problema plantea la necesidad mexicana de establecer un acuerdo bilateral con Estados Unidos, partiendo del planteamiento de que la migración es un fenómeno en cuyas causas comparten responsabilidad ambos países y, por lo tanto, la búsqueda de soluciones integrales y duraderas al problema les compete a los dos.

Si se desea tener avances significativos en la materia, ello, debe hacerse a través de un conjunto de disposiciones legales, instituciones, medidas e instrumentos que atiendan toda su complejidad y se apoyen en un verdadero compromiso político binacional. Pues de nada sirve, que en aras de la seguridad nacional, las medidas unilaterales prevalezcan. Como fue el caso de las acciones implementadas durante la administración de George W. Bush y que más adelante se analizarán.

3.2. La relación bilateral tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Las elecciones presidenciales de julio de 2000 y el triunfo de Vicente Fox Quezada no sólo implicó un cambio sexenal de gobierno, sino también el fin del régimen priísta surgido tras la Revolución y, sobre todo, la oportunidad de implementar y consolidar un régimen democrático participativo en México.

La nueva administración arribó al poder con un amplio rango de credibilidad y legitimidad, tanto en el ámbito interno, como en el internacional. Sin embargo, es indudable, que Vicente Fox no supo administrar ni gobernar al país.

En el aspecto económico, la versión oficial rezaba que “ningún país latinoamericano ha sido tan exitoso y ha ofrecido tantas ventajas macroeconómicas como México”. Sin embargo, se olvidaba de que “tampoco nación regional alguna, salvo Haití, ha reportado una tasa de crecimiento tan raquítica como la mexicana”. No es para presumirlo pero, según información estadística de la CEPAL, la economía mexicana ocupó en el año de 2005 la última

²⁹³ El Universal, 9 de mayo de 1997.

posición en lo que a incremento del PIB se refiere, alcanzando el porcentaje de 1.82.²⁹⁴

Lo anterior se debe a que en el primer año de gestión foxista, la economía mexicana tuvo un crecimiento del ¡0%!, los ingresos fiscales fueron débiles y el margen para cubrir la deuda pública fueron escasos; por lo que el gobierno federal tuvo que doblegarse ante el FMI y aceptar ajustarse a sus lineamientos para el diseño del programa económico del resto del sexenio.²⁹⁵

Ajustarse a tales lineamientos, aparte de deteriorar la economía mexicana, ocasionó que las promesas hechas por el presidente en materia de política social quedaran en el aire, pues sólo un escaso porcentaje del gasto programable fue dedicado a programas de educación, salud, vivienda, y en general, bienestar social.

Por ello, la población continuó inconforme ante la falta de acciones concretas que se tradujeran en mejores oportunidades de vida; que disminuyeran la pobreza, que procuraran empleos y salarios mejor pagados; que controlaran la delincuencia y las actividades del crimen organizado. En síntesis, el cambio que tanto se esperaba siguió y continúa aguardando y así se ven todos los días marchas de descontento social.

En el aspecto político, la derrota del PRI significó “un punto de inflexión decisivo para el proceso de desarticulación de las bases que dieron soporte al orden político posrevolucionario; rompió con la larga línea de continuidad en la transmisión del poder que arrancó con Obregón; fue un punto de quiebra para la lógica del funcionamiento del sistema político; dio fin a un régimen autoritario y, lo más importante, es que abrió las puertas y las posibilidades para instaurar y consolidar nuevas reglas, instituciones y procesos tendientes a fortalecer la democracia en el país”.²⁹⁶ Sin embargo, Vicente Fox no pudo concretar nada respecto a la reforma del Estado y se continuó gobernando con obsoletas estructuras institucionales.

La situación económica, el descontento social, el aumento del crimen organizado y la falta de una reforma del Estado provocaron que en el exterior se viera a México como un país inestable que con el tiempo pudiera presentar signos agudos de ingobernabilidad. Lo anterior prendió focos rojos de alerta en los círculos del poder en Washington, que miraron al país con preocupación debido a consideraciones de seguridad nacional, sobre todo, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Antes de este suceso de gran magnitud, se puede establecer que la relación bilateral entre México y Estados Unidos era muy cordial. A inicios de sus

²⁹⁴ *La Jornada*, 17 de diciembre de 2005, p. 20.

²⁹⁵ *Proceso*, No. 1305, 4 de noviembre del 2001, pp. 39-42.

²⁹⁶ Solís Minor, *op.cit.*, p. 122.

respectivas administraciones, los mandatarios mexicano y estadounidense trataron de definir una agenda de cooperación que inaugurara una nueva etapa en los nexos que se tenían entre sus naciones. Los temas de la agenda abarcaban cuestiones relacionadas con el combate al narcotráfico, el tema del medio ambiente en la frontera, la escasez de agua, la relación con Cuba, las negociaciones del ALCA y, por supuesto, la posibilidad de renegociar el TLCAN e incluir el tema laboral y la migración.

Dicha agenda encauzaría todos los esfuerzos y las acciones de la diplomacia mexicana y Vicente Fox le imprimiría un estilo muy personal al manejo de esta relación al hacer numerosas giras para visitar a su homólogo y declarar en reiteradas ocasiones sus afinidades y similitudes, así como halagar el interés y la disposición del gobierno de Washington de resolver los más apremiantes problemas que surgían de la relación bilateral.

Sin embargo, el *septiembre negro* trastocaría el escenario nacional estadounidense y la disposición del presidente Bush por inaugurar una nueva etapa en la relación con México se vería eclipsada ante las dimensiones de la tragedia; dejando a la diplomacia mexicana en segundo plano, perpleja, sin acuerdos concretos y en un impasse que tardaría en superar.

Súbitamente, los atentados terroristas y el ultimátum que el presidente estadounidense hizo a la comunidad internacional: “están con nosotros o contra nosotros”, ocasionó, por un lado, fisuras en la relación bilateral y, por el otro, la inclusión de cuestiones relacionadas con la seguridad nacional y el combate al terrorismo en la agenda binacional.

La primera desavenencia que se dio en la relación bilateral se debió a la “lenta reacción de solidaridad de México” ante la tragedia estadounidense. La opinión pública y el gobierno estadounidense consideraron que la falta de una declaración oportuna, por parte de Fox, uniéndose a los “buenos e incondicionales” era signo de que México no era un buen vecino. Ante dicha opinión, el ex -canciller Jorge Castañeda tuvo que expresar que “México no regatearía su apoyo al vecino del norte”²⁹⁷, y el entonces presidente de la República, tendría que conceder una entrevista a la cadena CNN para señalar que “México está totalmente comprometido y preparado para ir hasta el final.”²⁹⁸

Sin embargo, la situación fue muy diferente a como la percibieron los estadounidenses, porque tras los atentados terroristas la realidad fue que México “reaccionó inmediatamente con los recursos a su alcance”. Las medidas que el gobierno mexicano implementó a través del Ejército Mexicano, la Armada de México, la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración y sus servicios de aduanas fueron: desplegar un plan militar de protección de las plataformas petroleras y de todas las instalaciones estratégicas, principalmente en

²⁹⁷ La Jornada, 13 de septiembre del 2001

²⁹⁸ La Jornada, 29 de septiembre del 2001.

la frontera; colaborar con las agencias estadounidenses correspondientes en un rápido intercambio de información de tránsito aéreo; responder a los requerimientos de control de tránsito de personas y bienes; intercambiar información sobre el tránsito de extranjeros a nivel migratorio y de inteligencia; entre otras.²⁹⁹

Como se observa, el apoyo fue inmediato e incluso el gobierno de Fox sufrió las presiones internas por parte de los partidos políticos y la opinión pública nacional, que lo obligaban a marcar distancia ante Estados Unidos.³⁰⁰ Pero eso, para el gobierno de Bush, no fue suficiente.

La segunda desavenencia en la relación bilateral se suscitó por la participación de México en el Consejo de Seguridad de la ONU debido a que éste tuvo un mayor acercamiento con los gobiernos de Francia, Rusia, China y Chile, quienes apoyaban la resolución 1441 y buscaban evitar cualquier acción unilateral estadounidense en Irak.³⁰¹

El gobierno mexicano, en realidad, nunca se pronunció a favor o en contra de ninguna de las dos posturas. Sus declaraciones, por demás tibias, fueron enfocadas a condenar al régimen iraquí, a establecer que los miembros debían de enfocar sus esfuerzos para desarmarlo a través de los inspectores de la ONU y de no ser así, tomar las medidas pertinentes pero de manera consensuada para hacerlo. México quería apoyar los esfuerzos para la paz, pero no se decidió a decirle a Washington francamente que no le daría su apoyo ante una eventual guerra por temor a posibles represalias, tales como el cierre de la frontera, deportaciones masivas o incluso el requerimiento inmediato de los adeudos por concepto de agua que se tienen con varios estados fronterizos de la Unión Americana.

Ser congruente con lo que constitucionalmente dictan las leyes mexicanas, es decir, pugnar por los principios de No Intervención, Libre Autodeterminación y Solución Pacífica de Controversias fue una tarea que el gobierno mexicano adoptó

²⁹⁹ Benítez Manaut, Raúl, "México- Estados Unidos: los consensos y las tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad. Mitos y realidades después del 11 de septiembre", en Fuentes Claudio (ed.), *Bajo la mirada del Halcón. Estados Unidos- América Latina post 11/09/2001*, FLACSO, Santiago de Chile, 2004, pp. 191-203.

³⁰⁰ Ver los periódicos los días posteriores a estas declaraciones para conocer la opinión de los mexicanos. La mayoría de las declaraciones al respecto descalificaban el manejo de la política exterior y coincidía en que se arriesgaba la soberanía del país al apoyar incondicionalmente a Estados Unidos.

³⁰¹ La resolución 1441 estableció el regreso sin restricciones de los inspectores de la ONU a Iraq para que verificaran la eventual existencia de armas de destrucción masiva. Los inspectores de la ONU y de la Agencia Internacional de Energía Atómica (UNIMOVIC) estuvieron en dicho país cerca de dos meses y su informe, presentado el 27 de enero de 2002, estableció que Hussein no contaba con esa clase de armamento. Sin embargo, Estados Unidos consideró que el informe estaba equivocado e invadió Irak en marzo de ese mismo año. Para una explicación detallada sobre este tema remítase el lector a Blix Hans, *¿Desarmando Iraq? En busca de las armas de destrucción masiva*, Planeta, Barcelona, 2004.

tardíamente, más que por convicción propia, por las presiones internas de diversos actores políticos y sociales que se declararon abiertamente en contra de la guerra y en contra de que el país apoyara a los Estados Unidos. Fueron éstas presiones, aunadas al hecho de que el 6 de julio de 2002 se efectuarían elecciones federales para renovar el Congreso, lo que provocó que finalmente Fox fijara una postura independiente del gobierno de Washington.³⁰²

Un tercer elemento de fricción en la relación con Estados Unidos fueron las siguientes posiciones que México adoptó en el seno de la OEA: 1) La decisión unilateral de abandonar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR); 2) El respaldo a la concepción de seguridad amplia y multidimensional de la seguridad hemisférica y, 3) Su negativa a apoyar el establecimiento de una Academia Internacional para la Aplicación de la Ley, auspiciada por Estados Unidos.

A casi un mes de los atentados terroristas en Estados Unidos, el gobierno mexicano de manera sorpresiva y sin informar con antelación al entonces secretario de la OEA, César Gaviria, anunció su decisión de abandonar el TIAR,³⁰³ causando gran malestar en el gobierno de Washington, precisamente porque éste buscaba invocar el Tratado como un mecanismo de respaldo y fortalecimiento de la seguridad en la región. En la Casa Blanca era bien sabido que desde la creación del TIAR, en 1947, México había propugnado porque el carácter militar del mismo se erradicara, por lo que su retiro no debería de haber sido tomado con tanta sorpresa y enfado. Sin embargo, hasta la fecha, se cree que lo que orilló a implementar dicha decisión fueron “los conflictos de posiciones al interior de la elite de defensa, política exterior y seguridad, donde no se desea ceder fácilmente ante Estados Unidos”.³⁰⁴

Por otra parte, el respaldo del gobierno mexicano a la concepción de seguridad amplia y multidimensional de la seguridad hemisférica fue un revés para Estados Unidos, quien buscaba la adopción de una concepción más limitada que pudiera otorgar prioridad a la guerra contra el terrorismo e hiciera posible que la cooperación entre los miembros de la OEA pasara a un nivel operativo, activando el vínculo seguridad- defensa mediante el fortalecimiento (o revisión) del TIAR y la Junta Interamericana de Defensa (JID).³⁰⁵

Respecto a la concepción de seguridad hemisférica por parte de Estados Unidos, José Luis Piñeyro la resume en la estrategia de las cuatro “D” mayúsculas. Dicho autor considera que la primera “D” se refiere a la desmilitarización de las fuerzas armadas y la reducción de las industrias bélicas de

³⁰² Solís Minor, *op.cit.*, p. 136.

³⁰³ *La Jornada*, 5 de octubre del 2001.

³⁰⁴ Benítez Manaut Raúl, “México- Estados Unidos: los consensos y las tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad. Mitos y realidades después del 11 de septiembre”, *op.cit.*,

³⁰⁵ Benítez Manaut, Raúl, “Defensa y Seguridad Hemisférica hacia el Siglo XXI: el desafío de la cooperación multinacional”, en *Seguridad hemisférica. Debates y desafíos*, Cuadernos de América del Norte, No. 4, CISAN/ UNAM, México, 2005, p. 18.

los países latinoamericanos; la segunda “D” es el desarme, la tercera “D” representa el desarrollo económico concebido como apertura comercial del mercado nacional al internacional y la última “D” es la democracia representativa. Sin embargo, concluye que el problema de fondo de dicha estrategia es que no ayuda a la consolidación de una verdadera democracia integral ni a un desarrollo económico sustentable en los países de la región.³⁰⁶

Así bien, en el marco de la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica, celebrada en México en octubre del 2003, se hizo evidente la necesidad de los países latinoamericanos de definir posiciones acordes con sus propias realidades económicas, políticas y sociales, así como sus propias doctrinas y conceptos de seguridad nacional, disintiendo, por ende, de los argumentos y la posición estadounidense.

Por lo tanto, el documento final de la Conferencia Especial no se apejó a los designios de Washington y tiene un alto valor, porque en lo conceptual generó un avance sustantivo al incorporar una “visión de alcance multilateral sobre la seguridad” y en el ámbito de la gestión, estableció compromisos que, en su conjunto, forman “un plan de acción efectivo con miras al futuro de la región”.³⁰⁷

En síntesis, en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, se establece que la seguridad es una necesidad humana de carácter complejo y, que por lo tanto, a ella le corresponde un carácter multidimensional, “pues comprende problemas económicos, políticos, sociales, medioambientales y militares”³⁰⁸ que debe guiar las estrategias y los instrumentos de los Estados, en estricto apego a su soberanía.

Además, establece una serie de valores compartidos y enfoques comunes, así como compromisos y acciones de cooperación.³⁰⁹ Todo ello, con miras a atacar los problemas más apremiantes de la región, como son no sólo aquellos que se pueden resolver con los cuerpos policíacos- militares, sino aquellos que afectan de manera directa a las naciones: pobreza, desempleo estructural, drogadicción infantil y juvenil, abstencionismo electoral o político, entre otros. Y que deben resolverse a partir del establecimiento “de políticas sociales preventivas y no curativas” y, sobre todo, dejando de lado la concepción de la seguridad hemisférica tradicional.

³⁰⁶ Piñeyro, José Luis, “Seguridad Hemisférica: cambios y continuidades” en Rosas María Cristina (Coord.), Seguridad Hemisférica e Inseguridad Internacional. Entre la Cooperación Interamericana y la Guerra Preventiva, UNAM/ Embajada de Canadá, México, 2004, p. 7.

³⁰⁷ Discurso de Francisco Rojas Aravena, Director de FLACSO, Chile en almuerzo de Ministros de Relaciones Exteriores, Conferencia Especial de Seguridad, México, 23 de octubre de 2003, Newsletter RESDAL, Edición especial, Año II, No. 13, noviembre/diciembre, 2003. Ver <http://www.resdal.org.ar>

³⁰⁸ Piñeyro, José Luis, “Seguridad Hemisférica: cambios y continuidades”, *op.cit.*, p. 9.

³⁰⁹ *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.K/ XXXVIII, CES/dec.1/03rev.1, 28 de octubre de 2003. http://www.resdal.org/ultimos-documentos/main_docs.html

Como se puede observar, lo anterior ha significado un importante avance, sin embargo, algunos analistas señalan que la voluntad expresada en la Declaración podría verse dificultada por “la escasez de recursos financieros y humanos; la cobertura insuficiente de instituciones policíacas, sistemas de justicia y legales no adaptados para enfrentar las nuevas amenazas, principalmente el terrorismo y el crimen organizado; la corrupción, la tecnología atrasada y la debilidad de los controles fronterizos y migratorios”.³¹⁰ Pero sobre todo, como otros investigadores opinan, podría verse dificultada si los gobiernos de la región no establecen cuáles son sus necesidades sociales reales a satisfacer, cuáles son sus objetivos nacionales a conseguir y cuáles sus intereses nacionales a defender.

Como señala Piñeyro, “ante la ausencia de una amenaza militar extracontinental o amenazas internas de corte armado, la solución a los problemas políticos y sociales no debe recaer en respuestas policíaco militares sino de desarrollo económico”.³¹¹ Un desarrollo económico que alcance a todos los sectores de la sociedad, que sea capaz de redistribuir la riqueza y de disminuir la polarización económica y social que vive la región.

Por otro lado, México (junto con Brasil, Venezuela y Argentina), abiertamente rechazó “la propuesta de Estados Unidos de crear en la OEA un mecanismo de supervisión de las democracias, capaz de anticiparse a las crisis del continente”, así como al establecimiento de una “Academia Internacional para la Aplicación de la Ley” en territorio salvadoreño, durante la XXXV Asamblea realizada en Fort Lauderdale en junio del 2004, por considerar que con ello, la administración de George W. Bush buscaba nuevas formas de intervención en los asuntos internos de los Estados de la región.³¹²

No es novedad que Estados Unidos busca desde hace tiempo la edificación de un organismo que coordine a todos los ejércitos y policías latinoamericanos y el intento de establecer esta Academia confirma su intención.

Se considera que la escuela que se pretendía construir en El Salvador, tendría el objetivo de entrenar a policías (y quizá a militares) de todo el continente, en “un marco de adiestramiento casi exacto al que se impartió durante décadas pasadas en la Escuela de las Américas en Panamá”, mejor conocida como la *Escuela de Asesinos* porque en ella se entrenaron conocidos genocidas latinoamericanos de la talla de Hugo Banzer, Roberto D’Abuisson o Leopoldo Galtieri. Y sus prioridades serían el combate al narcotráfico, el combate al tráfico

³¹⁰ Benítez Manaut, Raul, “Defensa y Seguridad Hemisférica hacia el Siglo XXI: el desafío de la cooperación multinacional”, *op.cit.*, p. 19. Para mayor información sobre este tema se puede revisar el texto del mismo autor titulado “Seguridad Hemisférica: los consensos imposibles y su futuro”, presentado en el Coloquio “Las relaciones interamericanas: pasado, presente y futuro”, realizado por la SRE y el Colegio de México, del 17 al 19 de noviembre de 2004.

³¹¹ Piñeyro, José Luis, “Seguridad Hemisférica: cambios y continuidades”, *op.cit.*, p. 16.

³¹² Milenio Semanal, No. 403, 13 de junio de 2005, p. 18.

de armas, el fortalecimiento de las campañas contra grupos guerrilleros o subversivos en el continente y el tránsito migratorio de sur a norte.³¹³

El cuarto elemento que ocasionó y continúa ocasionando fricciones en la relación bilateral es el aumento de las actividades del crimen organizado y la penetración de este en las instituciones encargadas de la impartición de justicia y en las estructuras policíacas.

En los últimos años, el cambio de prioridades de la política exterior de la Casa Blanca ha sido devastador para los gobiernos mexicanos. “Primero fueron los señalamientos, luego las críticas y ahora los reclamos directos por su ineficacia” para contener a las organizaciones, principalmente de narcotraficantes, que “amenazan la estabilidad económica, política y social de México”.³¹⁴

Durante el gobierno de George W. Bush existió cada vez más temor sobre el terrorismo y la frontera con México, debido a lo que se conoce como la “narcoviencia”. Jesús Esquivel señala que desde julio de 2002, un reporte de inteligencia estadounidense, ya vaticinaba que los cárteles de la droga pondrían en jaque al sistema de justicia mexicano, al corromper e intimidar a los miembros de las agencias federales y a funcionarios públicos del gobierno.³¹⁵

El documento titulado *Resumen de inteligencia sobre drogas. México: Resumen del país*, es un análisis minucioso sobre la situación del narcotráfico en nuestro país. En él se establece que “la narcoviencia es el resultado de la lucha por el control de la producción, tráfico, elaboración de narcóticos y lavado de dinero entre las organizaciones criminales...” y, se considera que la sociedad mexicana será víctima de ella por lo que, dicho fenómeno “se convertirá en el principal desafío para el sistema de justicia mexicano”.³¹⁶ Y, efectivamente, acertó.

Durante los últimos años, el narcotráfico ha desbordado la capacidad del gobierno en sus distintos niveles. A pesar de todas las medidas que se han implementado para su combate (incluyendo el operativo México Seguro y más recientemente, los Operativos Michoacán, Guerrero, Nuevo León y Baja California, entre otros.), la realidad de la situación es que las organizaciones criminales han penetrado a todas las corporaciones policíacas, incluyendo a las desaparecidas AFI y PFP; a los sistemas penitenciarios y, por supuesto a los sistemas de impartición de justicia, e incluso, a los servicios de aduanas.³¹⁷

³¹³ *Ibid.*, p. 19.

³¹⁴ Proceso, No. 1479, 6 de marzo de 2005, p. 6.

³¹⁵ Proceso, No. 1473, 23 de enero de 2005, p. 17.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 18.

³¹⁷ Ver al respecto los siguientes reportajes: “PFP: Mafias intocables” en Proceso, No. 1500, 31 de julio de 2005; “Entrenados para delinquir”, en Proceso, No. 1520, 18 de diciembre de 2005; “El narco manda”, “Misterios del narcovideo” y “La AFI: red de complicidades”, en Proceso, No. 1519, 11 de diciembre de 2005; “La Palma: alerta ignorada”, “PFP: vuelta al pasado”, en Proceso, No. 1472, 16 de enero de 2005; “Descomposición policiaca” en Proceso, No. 1594, 20 de mayo de

Se considera que ello ha sucedido principalmente por la falta de un “sistema profesional de servicio civil de carrera para la policía y los servicios judiciales”, así como la falta de entrenamiento, la falta de salarios decentes, la falta de herramientas suficientes para la investigación y la falta de posibilidades de promoción, lo que ha conducido a la corrupción sistemática de tales instituciones.³¹⁸

Cualesquiera que sean las razones por las que dichas instituciones han sido incapaces de combatir el crimen organizado, lo cierto es que Estados Unidos continúa presionando a México para que adopte medidas más severas.

Por ejemplo, el Congreso estadounidense le solicitó en el año 2005 al entonces Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, un informe completo sobre la actividad de *Los Zetas* en ciudades como Dallas, El Paso, McAllen, San Diego y Los Ángeles. Los congresistas consideraban que, si este grupo de ex militares que ahora trabajan para los cárteles de la droga, recibieron adiestramiento del Pentágono, no titubearían en suspender de inmediato la asistencia militar que se le otorga a México cada año. Señalaban que, aunque es importante la asistencia para que las fuerzas armadas mexicanas reforzaran sus capacidades, si se confirmaba la actividad de este grupo criminal allende la frontera mexicana, tomarían esa alternativa como represalia.³¹⁹

Al respecto, se debe considerar que Estados Unidos en vez de buscar posibles represalias hacia su socio comercial debería enfocar más su atención en la implementación de programas económicos que ayuden a aliviar la tensión en la región fronteriza. ¿De qué sirve que México se encuentre entre los 10 países que reciben mayor entrenamiento militar estadounidense³²⁰ y se encuentre entre los 5 principales países receptores de asistencia militar y policial desde 1997 al 2007,³²¹ si el gobierno mexicano no tiene los instrumentos necesarios para implementar una política social acorde a las necesidades de su realidad interna?

Como señala Sara Gordon, la implementación de una adecuada política social por parte de un Estado, crea “condiciones de bienestar en la población”, por lo que ésta “se halla mejor preparada para contribuir a los fines nacionales y

2007, “Protectores del Cártel del Golfo”, en *Proceso*, No. 1653, 2 de marzo de 2008; “Tamaulipas: un procurador con historia”, en *Proceso*, No. 1610, 9 de septiembre de 2007; “Uniformados para secuestrar”, en *Proceso*, No. 1658, 10 de agosto de 2008; “Un aduanero cooperador”, en *Proceso*, No. 1602, 15 de julio de 2008; “Jalisco: las entrañas de la narcopolítica”, en *Proceso*, No. 1665, 28 de septiembre de 2008.

³¹⁸ Pimentel, Stanley A., “Los nexos entre política y crimen organizado en México”, en Bailey John y Godson Roy, *op.cit.*, p. 77.

³¹⁹ *Proceso*, No. 1520, 18 de diciembre de 2005, pp. 19-20.

³²⁰ En 2004, conforme a las cifras proporcionadas por el Pentágono, los países que recibieron mayor ayuda militar fueron: Afganistán, Colombia, Bolivia, Tailandia, Israel, Egipto, México, Argentina, Ucrania y Filipinas. *Íbid.*

³²¹ Ver Isacson Adam, Olson Joy y Haugaard Lisa, *Por Debajo del Radar. Programas Militares de EE.UU con América Latina 1997-2007*, Center for International Policy, el Latin AmericaWorking Group Education Fund y la Washington Office on Latin America en: <http://www.wola.org>

participar en ellos” y, de esta manera, se mantiene la estabilidad política, se evitan levantamientos e insurrecciones, se mantiene el orden público y la paz social.³²²

El gobierno mexicano no ha sido capaz de formular e implementar una política económica que reparta la riqueza nacional de manera equitativa y una política social que se encamine a atender y extender el bienestar de su población.

En vez de ello, contempló proponerle a Washington lo que hoy se conoce como Iniciativa Mérida o Plan México. Se dice que esta fue concebida por Felipe Calderón durante el encuentro que sostuvo con su homólogo estadounidense en la ciudad de Mérida en marzo de 2007 y la entabló con el propósito de replantear la relación bilateral con Washington. La idea fue dejar en plano secundario el tema migratorio y poner sobre la mesa una nueva demanda: que Estados Unidos cumpliera sus compromisos en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.³²³

Se ha señalado que la Iniciativa Mérida “representa un nuevo y más intenso nivel de cooperación que marca el comienzo de una nueva etapa” en la relación bilateral y tiene como principales objetivos: “ 1) Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en México; 2) Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en Estados Unidos; y 3) Ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza de la delincuencia transnacional”.³²⁴

Al respecto, cabe señalar que se han suscitado un sinnúmero de comentarios tendientes a expresar que en el trasfondo la iniciativa es un “compromiso político-militar y de seguridad” que tiene como fin ser utilizado “como herramientas de intervención y de posicionamiento en la región” por parte del gobierno estadounidense.³²⁵

Un quinto elemento que también ha continuado friccionando la relación bilateral ha sido el tema de la migración ilegal, porque “fortalece a los grupos del crimen organizado, fomenta abusos graves de los derechos humanos y contribuye a un clima de violencia, corrupción e inseguridad en la frontera”.³²⁶

El gobierno de Vicente Fox trató infructuosamente que su homólogo estadounidense se sentara en la mesa para negociar un acuerdo migratorio que regulara la situación laboral de los mexicanos en su territorio. Por más intentos

³²² Gordon, Rappoport Sara, “Política Social y Seguridad Nacional”, en Piñeyro José Luis (coord.), *La Seguridad Nacional en México. Debate Actual*, Universidad Autónoma de Metropolitana, México, 2004, p. 359.

³²³ *Proceso*, No. 1584, 11 de marzo de 2007, pp. 51-53.

³²⁴ Declaración de Patricia Espinosa, titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en <http://portal.sre.gob.mx/eua/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=334>

³²⁵ Mercedes Oliveros Suárez, *La perversa realidad del Plan Colombia*, 19 de noviembre de 2007, y Alfredo Méndez, *Catastróficos, PPP, ASPAN y Plan México* 31 de octubre de 2007 en <http://www.jornada.unam.mx>

³²⁶ Chabat Jorge y Bailey John (comps), *op.cit.*, p. 70.

que realizó, con lo único que se topó fue con la aprobación, por parte de la Cámara de Representantes, de la iniciativa *Border protection, antiterrorism and illegal immigration control act of 2005* (Ley de Protección Fronteriza, Antiterrorismo y Control de Inmigración Ilegal de 2005).

Dicha ley “criminaliza a los aproximadamente 11 millones de indocumentados que residen en este país...al convertir en delito el estar en Estados Unidos ilegalmente”. Y no sólo eso, limita “el acceso a los tribunales federales para aquellos que desean apelar órdenes de deportación” y acelera “la expulsión de indocumentados”; impone “nuevas medidas que obligan a empresarios a verificar la identidad y estatus legal de todos sus trabajadores” y prevé “la construcción de bardas de más de mil kilómetros en la frontera con México” y el “despliegue de mil 700 nuevos agentes de la Patrulla Fronteriza.”³²⁷

Por supuesto que el ex -presidente Fox calificó de “oprobiosa y vergonzante” la aprobación de la iniciativa, pero pronto la consideró como una señal de confianza de que ese año podría lograr un acuerdo migratorio con Estados Unidos.³²⁸ A lo que el congresista republicano J.D. Hayworth, de Arizona le respondió con la siguiente declaración:

“Me voy a apartar de las reglas diplomáticas y ofrecer un mensaje directo al presidente Fox: el presidente Fox debería callarse...Lo que es una desgracia es que el presidente Fox presuma aconsejar a Estados Unidos sobre la mejor forma de protegerse contra una invasión, una invasión que cuenta con su abogacía completa...Lo que es vergonzoso es que, como Presidente de México, no hace nada para disminuir esta invasión. La endosa activamente”.³²⁹

Es indudable que, ante esta posición, las tensiones se incrementaron, en especial, porque es un hecho que la migración hacia el país del norte no se frenará por completo, a pesar de la fuerte crisis financiera y la desaceleración económica que vive EUA. Un ejemplo de ello, es la declaración que hizo Max Correa, líder de la Central Campesina Cardenista en 2005, respecto a que “las expectativas en el campo se han reducido de forma alarmante” y la “migración será cada vez mayor”, ante la ausencia de programas y la reducción del presupuesto al agro mexicano para el 2006.³³⁰

Lo paradójico de todo esto es que el gobierno mexicano, a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, se vio en la “obligación” de implementar acciones como el Plan Sur, tendientes a disminuir el flujo de emigrantes centroamericanos hacia territorio estadounidense.

³²⁷ La Jornada, 17 de diciembre de 2005, p. 3 y Tuirán Rodolfo, “Migración, Fantasmas y Reforma. La migración mexicana hacia Estados Unidos: los retos del presente y del futuro”, en Cabrera Enriqueta (comp.), *Desafíos de la Migración. Saldos de la relación México- Estados Unidos*, Editorial Planeta, México, 2007, p. 118.

³²⁸ La Jornada, 17 de diciembre de 2005, p. 5.

³²⁹ *Ibid.*, p. 3.

³³⁰ La Jornada, 15 de diciembre de 2005, p. 16.

Con el pretexto de contener el flujo creciente de drogas y armas se ha reforzado la presencia militar, policíaca y de agentes migratorios en la frontera sur mexicana, y con ello, se ha intentado “sellar el Istmo de Tehuantepec para enfrentar los mayores problemas del país” y, a su vez, realizar el “trabajo sucio” que el gobierno estadounidense no quiere hacer.³³¹

Por otra parte, en la relación bilateral México- Estados Unidos no todo han sido fricciones, también ha existido una amplia colaboración en cuestiones relacionadas con la seguridad, la defensa y la inteligencia, como a continuación se detalla.

Una de las primeras acciones que Estados Unidos consideró necesaria, tras los ataques perpetrados en Washington, D.C. y Nueva York, fue la “búsqueda de la cooperación de Canadá y México”, para proteger sus fronteras. Lo que condujo a la firma de acuerdos “de cooperación antiterrorista o acuerdos de fronteras inteligentes (Smart Border Agreements)”.³³²

Canadá lo suscribió el 12 de diciembre de 2001 y en ese acuerdo se establecen 30 compromisos; mientras que México lo firmó el 22 de marzo de 2002 y en él se proponen sólo 22 compromisos relacionados con la seguridad de la infraestructura, la seguridad en el flujo de personas y la seguridad en el flujo de bienes.³³³

Hay quienes consideran que dichos acuerdos han sido “muy exitosos porque la cooperación en materia de manejo de fronteras se ha dado de forma fluida, a través de la implementación de programas como el de Tecnología Indicadora de Situaciones e Inmigrantes a Estados Unidos o US-VISIT” y el Programa de Comercio Libre y Seguro o FAST”.³³⁴ Pero también existen quienes creen que algunas de las medidas consideradas pueden ser un pretexto para justificar acciones proteccionistas (en el ámbito comercial, ambiental e incluso

³³¹ Sandoval Palacios Juan Manuel, “Seguridad Nacional y Migración Internacional”, en Piñeyro José Luis (coord.), *op.cit.*, p. 419- 421.

³³² Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Ulloa, Carlos, “*Seguridad, instituciones e integración sub-regional: los dilemas de la Iniciativa Mérida*”, *Security and Defense Studies Review. An Interdisciplinary Journal*, Center for Hemispheric Defense Studies, Edición de Invierno de 2008, Vol. 8, No. 2., Washington, D.C., p. 24.

³³³ Para conocer cada uno de los compromisos adquiridos tanto por Canadá como por México se puede ver el texto de Benítez Manaut, Raúl, “América del Norte: ¿Seguridad regional en construcción?”, en *Seguridad hemisférica. Debates y desafíos*, *op.cit.*, pp. 42-43. Asimismo, para conocer las medidas que Canadá implementó después del 11 de septiembre de 2001, se puede consultar el texto de Rosas María Cristina, “¿Cuánto cambió el mundo después del 11 de septiembre?”, en Rosas María Cristina (coord.), *Cuando el destino nos alcance...Terrorismo, democracia y seguridad*, UMAM/ Australian National University/ Editorial Quimera, México, 2002, pp. 145-149.

³³⁴ Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Ulloa, Carlos, *op.cit.*

laboral) por parte de Estados Unidos, quien seguramente, no tratará de manera recíproca a sus socios.³³⁵

Otra acción de cooperación fue la suscripción del “Memorándum de entendimiento sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos” y el “Comunicado Conjunto que establece el Plan de Seguridad Fronteriza para 2004”, en el que se “ratifica y amplía el Plan de Acción para la Seguridad de la Frontera”. Básicamente, con todo ello, se busca “facilitar el intercambio de información para combatir las organizaciones de tráfico de personas”, así como “ampliar los programas de capacitación e intercambio de conocimientos entre las autoridades responsables de aplicarlos”.³³⁶

Asimismo, los mandatarios de México, Canadá y Estados Unidos establecieron la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Al respecto, se señala que los tres países tendrán un enfoque común en materia de seguridad, a fin de proteger a América del Norte de amenazas externas, prevenir y enfrentar amenazas internas, así como facilitar la seguridad y eficiencia del tráfico legítimo y de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas y promover el crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida de sus ciudadanos.³³⁷

También se establece que la ASPAN se basa en el principio de que “nuestra prosperidad depende de nuestra seguridad” y, al mismo tiempo, se reconoce que los tres países comparten “sus convicciones en la libertad, la oportunidad económica y las instituciones democráticas fuertes”. Y mejorará y reforzará los esfuerzos de seguridad vigente, arriba mencionados.³³⁸

En el papel la Alianza establece estrategias y líneas de acción para alcanzar la prosperidad y la seguridad en la región norteamericana. En lo que respecta a la prosperidad, se pueden encontrar acciones relacionadas con los bienes de manufactura; la competitividad sectorial y regional; los movimientos de bienes; los servicios financieros; el transporte; la energía; el medio ambiente; la agricultura; los alimentos y la salud. En cuanto al segundo tema se refiere la Alianza propone iniciativas para la seguridad de los viajeros, la carga, la aviación; así como la seguridad marítima, la bioprotección, la cooperación en procuración de justicia y en inteligencia; y finalmente, establece una serie de acciones tendientes a la protección, prevención y respuesta, así como a la agilización fronteriza y la cooperación en ciencia y tecnología.³³⁹

³³⁵ Dávila Flores, Alejandro, “*Smart Borders* y Seguridad Nacional. Después del 11 de septiembre: ¿tomando *decisiones inteligentes?*”, en Rosas María Cristina, *op.cit.*, pp. 113-132.

³³⁶ Benítez Manaut Raúl y Rodríguez Ulloa Carlos, *op.cit.*

³³⁷ <http://www.spanish.state.gov/ho/pol/43859.htm>

³³⁸ <http://www.usinfo.state.gov/esp/Archive/2005/Mar/25-76441.html>

³³⁹ Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte. Reporte a los mandatarios, junio de 2005, pp. 3-64 (prosperidad) y pp. 66-101 (seguridad) en <http://www.cnog.com.mx/Noticias/217.pdf>

Para concluir se establecerá que desde el inicio de la convivencia humana el concepto de “seguridad” ha sido una necesidad básica para todos los individuos. Dicho término “conlleva una noción de garantía y protección ante una diversa índole de acontecimientos que han amenazado su existencia. Ahora bien, con la creación del Estado-Nación, la “seguridad” asumió por primera vez, una naturaleza de carácter político que a lo largo del tiempo iría incluyendo también un carácter económico, social y militar”.³⁴⁰

A partir de entonces, este concepto ha sido acompañado por un sinnúmero de calificativos, como es el caso de la seguridad “nacional”. Esta noción, que surgió al finalizar la Segunda Guerra Mundial a partir de las formulaciones geopolíticas estadounidenses, se ha visto plagada de innumerables dificultades para su definición, y su uso tradicional ha sido severamente cuestionado desde finales del siglo pasado. Se considera que cada Estado, tiene la obligación de establecer dicha noción en función de las realidades que observa en su desarrollo político, económico, social, cultural y militar; y a partir de los principales desafíos que se le presentan.

Piñeyro señala que la seguridad nacional tiene un carácter integral “pues no se conceptualiza bajo un restringido enfoque analítico de tipo policíaco militar, sino como concepto global que abarca el desarrollo económico social incluyente y autosustentable y la democracia sustantiva y participativa, concebido como puntales imprescindibles de dicha seguridad”.³⁴¹ Considera que la seguridad nacional de cualquier Estado, incluyendo el mexicano, debe de ser concebida bajo una perspectiva integral y multidimensional.

También apunta que existen cuatro conceptos centrales que circundan al de seguridad nacional: el de poder nacional y su forma de composición; la secuencia progresiva de las aspiraciones, los intereses y los objetivos nacionales, los retos o amenazas reales o potenciales, tanto internos como externos, y por último, el poder nacional por parte de una sociedad y un Estado determinados, articulados a través de un gobierno nacional y dentro de un cambiante, complejo, inestable e impredecible entorno internacional.³⁴²

Ahora bien, a manera de resumen lo largo de este capítulo se observó que las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos en materia de seguridad nacional han seguido un camino muy sinuoso. De enemigos pasaron a ser socios y aliados.

Durante el primer siglo de vida independiente, los conflictos entre liberales y conservadores y la inestabilidad que aquejó al país hicieron posible que el vecino del norte, intervinieran directamente (incluso por la vía armada) en asuntos internos. Dichas experiencias dejan claro que una de las principales amenazas a

³⁴⁰ Solís Minor, *op.cit.*, p. 194.

³⁴¹ Piñeyro José Luis, Seguridad Nacional en México: ¿realidad o proyecto?, *op.cit.* p. 4.

³⁴² *Ibid*, p. 5.

la seguridad nacional mexicana era precisamente: la inestabilidad y Estados Unidos.

A inicios del siglo XX se puede establecer que construir e implementar una política de seguridad nacional “ya que se había logrado la consolidación del Estado fue una tarea innecesaria”, básicamente porque el país “gozaba de un alto grado de estabilidad” otorgado por un peculiar sistema político que fue capaz de adoptar “acciones encaminadas a enfrentar las amenazas significativas que pusieran en jaque su persistencia” y de concretar un pacto – si bien no explícito, sí tácito- con Estados Unidos,³⁴³ que evitó su intervención en asuntos internos.

Fue hasta finales de la década de los setenta de dicho siglo, cuando tras el descubrimiento de yacimientos petroleros y las consecuencias inminentes que para México podría traer el Conflicto Centroamericano, que surgió la necesidad de considerar, por primera vez, la noción de seguridad nacional, aunque fuese de una manera muy ambigua, dentro de los planes de gobierno.

Ello, a su vez, repercutió para que el Ejército Mexicano fuera la primera y la única institución dentro del sistema político que considerara pertinente establecer estudios sobre la materia.

Ahora bien, a raíz de la crisis económica de 1982, el sistema político mexicano “comenzó a verse imposibilitado, para continuar generando decisiones que contaran con el apoyo de la mayoría” y para “atacar problemas como el narcotráfico y la distribución de recursos dirigidos a atacar los rezagos educativos, de salud, de vivienda y de alimentación dirigidos a un amplio sector de la sociedad”, lo que desencadenó una ola de inestabilidad generalizada. Asimismo, la incursión mexicana en el Conflicto Centroamericano puso fin al Pacto con su vecino, quien preocupado inició una nueva etapa de injerencia en cuestiones de índole interno.³⁴⁴

Nuevamente, la inestabilidad social y económica hicieron posible que las presiones estadounidenses tuvieran efectos, que sobre todo, se reflejaron en el cambio de modelo económico y la llegada de un nuevo grupo gobernante en el poder con el que se inició una nueva etapa en la relación bilateral con Estados Unidos, sobre todo en materia de seguridad nacional.

La erosión y debilidad del Estado de la Revolución (los últimos gobiernos mexicanos) ha tenido consecuencias dramáticas, que han hecho necesaria la participación de las fuerzas armadas en funciones fuera de lo netamente militar, acrecentando su participación en la vida política y social mexicana; lo que podría cambiar el carácter de las relaciones cívico – militares en el país.

³⁴³ Solís Minor, *op.cit.* p. 195.

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 197.

CAPÍTULO 4. EL EJÉRCITO MEXICANO ANTE EL DILEMA DE LA COOPERACIÓN AMPLIA O RESTRINGIDA

4.1. Historia de la conformación del actual Ejército Mexicano y su relación con su homólogo estadounidense

La historia del Ejército es parte inseparable de la historia de México y en ella se puede observar que el pueblo ha acudido a las armas siempre que ha sido necesario asegurar la defensa de la soberanía e independencia, amenazadas en ocasiones por presiones externas y en otras, por la agresión de enemigos internos. En cualquier período crucial de nuestro pasado que se revise, podemos advertir la existencia de un “ejército” que con características diferentes dependiendo del momento, ha tenido una muy particular: la de ser netamente popular. Al Ejército se le ha visto en ocasiones en la forma de un grupo disciplinado y organizado, y en otras, en la forma de una masa revolucionaria; y sea cual fuese la forma, lo cierto es que su papel dentro de la vida política de la nación ha y sigue siendo importante.³⁴⁵

José Luis Piñeyro señala que el Ejército Mexicano fue “una organización cardinal en la consolidación del Estado mexicano moderno”.³⁴⁶ Desde 1920, cuando surgió la necesidad de unificar económica, política e ideológicamente a la nación, las fuerzas armadas jugaron un papel importante.

Lo que caracterizó a los años posteriores a la Revolución Mexicana fue “el control político- militar de todos los caudillos armados”, así como “la centralización del poder” en sus manos.³⁴⁷ Así se sucedieron los gobiernos de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, quienes tomaron una serie de medidas encaminadas a despolitizar y profesionalizar al aparato militar con el propósito de que éste fuera una “institución fundamental del Estado, ya cohesionado y disciplinado”.³⁴⁸

Asimismo, la necesidad de instaurar un sistema civilizado que dirimiera las luchas por el poder hizo posible la creación en 1929 del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y, es interesante hacer notar, que en su constitución no se incluyó a los militares porque – como señala Jorge Lozoya - dicho partido al coordinar la acción política de los obreros, campesinos y burócratas, pretendía en realidad, “crear un contrapeso capaz de enfrentar al Ejército y restarle fuerza política”.³⁴⁹

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 202.

³⁴⁶ Piñeyro, José Luis, *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, UAP/UAM Azcapotzalco, México, 1985, p. 41.

³⁴⁷ Benítez Manaut, Raúl, “Doctrina, historia y relaciones civiles- militares en México a inicios del siglo XXI”, en Olmeda José A. (comp.), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles- militares en el mundo iberoamericano*, Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa/ Tirant Lo Blanch, España, 2005, p. 727.

³⁴⁸ Piñeyro, José Luis, *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, *op.cit.*, p. 51.

³⁴⁹ Lozoya, Jorge Alberto, *El Ejército Mexicano*, El Colegio de México, México, 1984, p. 61.

Fue durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas cuando se introdujo “una serie de cambios al sistema político mexicano que resultaron en la consolidación del partido oficial” (que se transformó en el PRM) y el “establecimiento de un sistema corporativista”.³⁵⁰ Dentro del PRM Cárdenas aglutinó a obreros, campesinos y militares con el propósito de formar un dique de contención” ante las fracciones nacionales e internacionales que se verían amenazadas por las reformas socio- económicas que emprendió. Si bien es cierto que el peso político de los militares aumentó en dicha administración, también es cierto que a los caudillos locales se les restó poder y finalmente, la milicia nacional inició un proceso de profesionalización e institucionalización.

Ahora bien, esta “relativa quietud y subordinación a la institución presidencial y al partido de gobierno no fue sólo cuestión de simple lealtad institucional basada en la constante profesionalización militar”. Fueron las lecciones aprendidas al incursionar electoralmente en dos ocasiones en el sistema político mexicano, lo que “devendría por un lado, en la instauración- aceptación de reglas no escritas para la participación de los milites en el escenario político y por otro, en la semicorporativización de la institución al partido de Estado”.³⁵¹

Las dos coyunturas electorales se refieren a la sucesión presidencial del general Lázaro Cárdenas (1939-1940) y a la sucesión de Miguel Alemán (1951-1952). En la primera contendieron dos prominentes generales: Juan A. Almazán y Manuel Ávila Camacho (candidato del partido), lo que generó tensiones al interior del instituto armado. Una razón más por la que Cárdenas decide incorporar al sector militar al PRM con el objetivo de “reducir a un voto al sector uniformado” así como “frenar cualquier intento de influir en la hueste patria por parte de militares partidarios al general Almazán o de la vieja guardia antiagraria comandada por el general Joaquín Amaro..” El proceso que utilizó Cárdenas incluyó desde la promoción de mandos intermedios a posiciones superiores, pasando por la promoción de valores nacionalistas entre la oficialidad y la tropa en torno a la reforma agraria y la expropiación petrolera, hasta la remoción de altos mandos de dudosa lealtad partidaria, así como otras medidas de carácter preventivo burocrático- administrativo.³⁵²

En la segunda coyuntura electoral nuevamente apareció un militar prominente en escena: el general Miguel Henríquez Guzmán, quien contendió contra Adolfo Ruíz Cortines. En dicha contienda, las pasiones suscitadas no fueron intensas y profundas, sin embargo, “todo el peso de la ley y del partido dominante se descargó contra los militares henriquistas”, desde remociones de mando de tropa, licencias indefinidas, hasta hostigamiento constante.

³⁵⁰ Diez Jordi y Nicholls Ian, *The Mexican Armed Forces in Transition*, Strategic Studies Institute/ US Army War College, EUA, 2006, p. 8.

³⁵¹ Piñeyro, José Luis, “Las Fuerzas Armadas en la Transición Política de México: rupturas y continuidades”, en Salinas, Figueroa, Dario (Coord.), *Problemas y Perspectivas de la Democracia en América Latina*, Universidad Iberoamericana/Asociación Latinoamericana de Sociología/Trina Editores, México, 1999, pp. 8-9.

³⁵² *Ibid*, pp. 9-10.

Se señala que la experiencia henriquista “mostró la necesidad de dar mayor atención a las fuerzas armadas para depurar los radicalismos revolucionarios remanentes y mejorar los acuerdos entre la alta burocracia civil y militar”.³⁵³

Por otro lado, en el ámbito externo se debe señalar que el período del general Manuel Ávila Camacho sería importante. Éste fue el último militar que ostentaría el cargo de Presidente de la República y durante su gobierno se dispuso de inmediato el retiro definitivo del sector militar dentro del partido oficial y se inició un proceso de modernización – tanto de cuadros de mando como de armamento- del instituto armado; producto sobre todo, de la coyuntura internacional.

En este lapso se combatía a las potencias nazi- fascistas y la entrada en el conflicto bélico por parte de Estados Unidos hizo necesaria la colaboración del gobierno mexicano. De hecho, México mantuvo su neutralidad hasta 1942, después de que submarinos nazis hundieron dos buques mexicanos, que obligaron al presidente a entrar en guerra como aliado del vecino del norte. La participación de las fuerzas armadas mexicanas en la Segunda Guerra Mundial en realidad no tuvo relevancia en términos bélicos, pues su actuación se limitó a emprender algunas acciones en el Pacífico con el Escuadrón 201, sin embargo, sí tuvo un significado importante en lo que se refiere a la cooperación con Estados Unidos.

La creación de la Comisión México- Norteamericana de Defensa Conjunta, cuya función sería “administrar los préstamos y arriendos que se proporcionaba a México y coordinar la planificación en ambos países para la defensa conjunta contra ataques provenientes del enemigo”³⁵⁴ supuso una nueva dimensión en el nivel de cooperación militar entre ambos países; a pesar de la cautela de los mandos militares que pertenecían a la vieja guardia revolucionaria y que se negaron a consentir el acantonamiento de soldados aliados en suelo mexicano; la instalación de bases terrestres, navales y aéreas estadounidenses en el interior del país y el paso de tropas aliadas por el territorio nacional.

Como señala José Luis Piñeyro , el “papel de Lázaro Cárdenas, primero como comandante militar y después como Secretario de Defensa, fue fundamental en las negociaciones donde fueron rechazadas las presiones del Departamento de Estado y el Departamento de Defensa americanos para obtener una respuesta positiva” a las peticiones arriba mencionadas.³⁵⁵ Empero, a través de la Comisión se hizo posible que la oficialidad mexicana siguiera cursos de adiestramiento y especialización en el país vecino; que el Ejército recibiera nuevo armamento ligero, vehículos blindados, camiones, artillería ligera, aviones, equipo de

³⁵³ *Ibid*, p. 12.

³⁵⁴ Cope; John A., “ En busca de la convergencia: las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI”, en Aguayo Quezada y Bailey John (coord.); *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*; Siglo XXI Editores; México; 1996; p. 247.

³⁵⁵ Piñeyro, José Luis, *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, op.cit., 62.

transmisiones y material diverso, acelerando por lo tanto, la profesionalización de sus efectivos y la modernización de su material bélico.³⁵⁶

Lo anterior, aunado a las acciones que Ávila Camacho emprendió al interior de la institución castrense, permitieron “la gradual entrega del poder político a los sectores civiles revolucionarios y el establecimiento de una especie de 'Acuerdo cívico- militar no escrito', que le otorgaría autonomía, a cambio de un respaldo total al gobierno civil, consolidándose las bases de la estabilidad política de México”.³⁵⁷

Dicho acuerdo contiene dos reglas no escritas. La primera establece que los militares de la revolución cederían el poder a la burocracia civil, a cambio de que ésta respetara a la institución castrense y su autonomía, legal, judicial y presupuestaria. La segunda establece que en correspondencia, los militares respetarían el poder civil y respaldarían a la élite revolucionaria y sus metas incondicionalmente frente a cualquier amenaza.³⁵⁸

Ahora bien, Miguel Alemán fue el primer civil que tomó posesión de la Presidencia de la República. Durante su mandato, el instituto armado vivió un sexenio de reestructuración al interior de sus cuadros de mando, abriéndose la oportunidad para que éstos, fueran ocupados por jóvenes oficiales de carrera que desplazaron a los viejos militares cardenistas y nacionalistas.³⁵⁹ Lo que permite entender la mayor facilidad que tuvo el mandatario para implementar una política pro- empresarial, en la que aplicó un sinnúmero de medidas totalmente contrarias a las clases trabajadoras y a los sectores sociales mayoritarios que, a su vez, llevó al uso indiscriminado y sistemático del Ejército Mexicano para sofocar huelgas, manifestaciones públicas y otras medidas de presión cívico- política en contra del régimen.

El gobierno de Alemán hizo uso de las fuerzas armadas para implementar las acciones necesarias que garantizaran el éxito de sus programas político y económico; introduciendo a una nueva generación de militares con una misión diferente: la aplicación de la ley en cuestiones de seguridad interna, políticamente definidas estas, por el presidente y sus colaboradores.³⁶⁰

Respecto a la relación con Estados Unidos cabe señalar que fue durante dicha administración cuando se sentaron los límites de la futura asistencia castrense estadounidense, debido a la promulgación de la Ley de Seguridad Mutua de Estados Unidos de 1951 y la reacción que ésta causó al interior de México.

³⁵⁶ Fuentes, Gloria, *El Ejército Mexicano*, Editorial Grijalbo, México, 1983; p. 216.

³⁵⁷ Benítez Manaut, Raúl, *op.cit.*, p. 734.

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 735 y Diez Jordi y Nicholls Ian, *op.cit.*, p. 9.

³⁵⁹ Lozoya, Jorge Alberto, *op.cit.*, p. 83 y Boils, Guillermo, *Los militares y la política en México (1915-1974)*, UNAM / Ediciones El Caballito, México, 1975, p. 79.

³⁶⁰ Camp Roderic Ai, *México's Military on the Democratic Stage*, CSIS/ Praeger Security Internacional, Washington, D.C., p. 27.

Dicha Ley disponía “que cualquier país para recibir donaciones castrenses debía firmar un tratado bilateral para comprometerse a participar en misiones para la defensa del hemisferio occidental”, pactándose además, “la obligación de enviar tropas al exterior ante la eventualidad de un conflicto bélico en cualquier parte del mundo libre occidental”.³⁶¹

Las pláticas sobre un posible convenio al respecto entre las delegaciones mexicana y estadounidense se realizaron de manera secreta, hasta que la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM), que postulaba al general Miguel Henríquez Guzmán como candidato presidencial, obtuvo información del tema y montó, junto con el Partido Popular y otros partidos de izquierda, una “fuerte campaña contra la firma de cualquier acuerdo militar con Estados Unidos”, presionando al gobierno de Alemán para que públicamente “rechazara la ayuda en equipo de guerra y material técnico bajo los términos propuestos, los cuales sí aceptaron muchas naciones latinoamericanas”.³⁶²

De esta manera, el presidente fijaba los límites de dicha asistencia: únicamente a iniciativa del Estado Mexicano las adquisiciones de material bélico y/ o entrenamiento a oficiales consistirían en compras al contado o mediante préstamos del Pentágono.

Se puede concluir que tras los comicios de 1952 se establecieron las bases futuras de la conducta política de los militares, así como el trato militar que se realizaría con la Unión Americana:

“A nivel interno, los militares aprendieron de nuevo o reforzaron varias lecciones. Primero, quienes tuvieran aspiraciones políticas viables y reales no tenían otro canal más que el del partido oficial, segundo, no expresarían públicamente sus opiniones sobre problemas nacionales o bien de hacerlo sería para respaldar las declaraciones del presidente en turno o del secretario de Estado respectivo; tercero, la institución como tal quedó semicorporativizada al partido de Estado mediante un grupo militar de enlace con la Presidencia y el partido dominante”.³⁶³

Fue así como los militares se convirtieron en un respaldo fundamental del ejercicio de poder político y sostén del régimen priísta en las siguientes cinco décadas.

Ahora bien, durante los siguientes doce años de haberse iniciado el presidencialismo civil, en la institución armada no se apreciaron modificaciones sustanciales, aunque cabe señalar que para ese entonces, ya contaba con todas las características básicas de la moderna profesionalización: “a) comando centralizado; b) actividad de tiempo completo de los miembros del cuerpo militar; c) burocratización del mismo; d) normas propias que lo rigen; e) provisiones presupuestales permanentes; f) espíritu de cuerpo; g) especialización técnica; h)

³⁶¹ Piñeyro, José Luis, *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, op.cit., p. 76.

³⁶² *Ibid.*, p. 77.

³⁶³ Piñeyro, José Luis, “Las Fuerzas Armadas en la Transición Política de México: rupturas y continuidades”, op.cit., p.13.

corporatividad; i) responsabilidad profesional y j) relativo aislamiento de la sociedad. La única característica no satisfecha era el status social diferencial.”³⁶⁴

En dicho período básicamente el Ejército se desempeñó en tareas de control interno, que incluyeron ocupar durante dos años las instalaciones del Instituto Politécnico Nacional, a raíz del movimiento estudiantil de 1956 (Ruiz Cortines), aplastar la huelga ferrocarrilera y detener a su dirigencia, así como detener el movimiento de electricistas y el del magisterio en 1959 (López Mateos).

Por otro lado, desde su inicio la administración encabezada por Gustavo Díaz Ordaz, se caracterizó por “hacer uso de las fuerzas armadas para contener cualquier manifestación que se considerara peligrosa para el régimen”. La serie represiva se inició con el movimiento médico de 1964-1965, continuó con las huelgas en las universidades de Morelia, Sonora, Tabasco y Sinaloa en 1966 y llegó a su clímax el 2 de octubre de 1968 con la matanza estudiantil en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco. Esta última acción constituiría “un parteaguas, no sólo para la historia de la nación, sino también para el Ejército Mexicano”.³⁶⁵

Lo acontecido el 2 de octubre de 1968 constituyó una de las manifestaciones más agudas de violencia política y evidenciaría en su momento los signos de deterioro que comenzaba a mostrar la maquinaria del régimen priísta, que ante su incapacidad de canalizar las demandas sociales optó por utilizar el monopolio legítimo de la fuerza, a través de su brazo armado.

Se establecerá que el hecho de que se haya utilizado a la institución castrense se debió a tres razones principales: “la falta de un servicio de inteligencia profesional que estableciera adecuadamente si el movimiento estudiantil representaba o no un riesgo o amenaza para el Estado; la lucha por el poder y más claramente, por la Presidencia de la República entre distintos funcionarios y el hecho indiscutible de que el Ejército era la única institución por demás organizada para permitir y respaldar la permanencia del sistema de dominación priísta que comenzaba a deteriorarse”.³⁶⁶

Algunos investigadores, como Sergio Aguayo, sostienen que la Dirección Federal de Seguridad (DFS) no cumplió con la misión de “reunir información y procesarla para anticipar o explicar la magnitud, las características y el origen de las amenazas”.³⁶⁷ E incluso sostiene que dicho organismo no contaba con los requisitos que idealmente debía de tener un servicio de inteligencia, por lo que trabajaba impunemente, sus actividades se centraban en aspectos operativos y era un instrumento de coerción que servía al Poder Ejecutivo en turno.³⁶⁸

³⁶⁴ Piñeyro, José Luis, *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, op.cit., p. 80.

³⁶⁵ Solís Minor Martha Patricia, op.cit., p. 220.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 221.

³⁶⁷ Aguayo Quezada, Sergio, “Servicios de Inteligencia y transición a la democracia”, en Aguayo Quezada y Bailey John (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos*, op.cit., p. 185.

³⁶⁸ *Ibid.*, p. 192.

Es así como la DFS “le da características de amenaza mortal al ejercicio de derechos constitucionales”³⁶⁹ que realizaba el movimiento estudiantil. La DFS, a pesar de que mostró “gran habilidad para infiltrarse en el movimiento para recopilar información, no fue capaz de analizarla correctamente, por lo que sus informes fueron pobres en contenido, ya que aparecen sólo rumores sobre las armas, la guerrilla y la supuesta violencia que contra el gobierno, el movimiento estudiantil poseía y propiciaba”,³⁷⁰ alimentando a su vez la paranoia del Presidente de la República que consideraba que el movimiento estudiantil era una amenaza cuya única solución para su combate era el empleo de toda la fuerza del Estado, que incluía la intervención del Ejército Mexicano.

Por último, respecto al papel que jugó la DFS se considera también que su dirigencia, encabezada por Fernando Gutiérrez Barrios, aprovechó la situación para presentarle al primer mandatario un panorama alejado de la realidad con la finalidad de incrementar su poder. Al presentarle al presidente a un enemigo peligroso, el organismo justificaba el aumento de su presupuesto y de su influencia.

Además hay que señalar que en 1968 la carrera por la sucesión presidencial ya se había iniciado, por lo que numerosos personajes, entre ellos Luis Echeverría Álvarez, esperaban ser favorecidos. Se considera que el entonces Secretario de Gobernación “empujó a Díaz Ordaz a tomar una solución violenta al mantenerlo aislado y con información autorizada pero no certera que provenía de la DFS acerca del movimiento estudiantil”.³⁷¹ Su participación en los eventos arroja luz sobre las razones por las que el Ejército Mexicano intervino directamente.

Julio Scherer y Carlos Monsiváis en el libro *Parte de Guerra* recogen documentos del general Marcelino García Barragán, entonces Secretario de la Defensa Nacional. En ellos, el general responde a un cuestionario que se hizo a sí mismo – simulando diez preguntas hechas por periodistas en una rueda de prensa- sobre cuestiones relacionadas con los acontecimientos del 68 y, además, entrega los partes que se realizaron y que contienen las órdenes precisas que se les dieron a los oficiales y a las tropas.³⁷² Dichos documentos demuestran que Luis Echeverría fue quien solicitó la intervención del Ejército Mexicano en el conflicto estudiantil.

El general García Barragán señala que si bien es cierto que la institución armada “estaba planeando poner fin al movimiento estudiantil a través de la aprehensión de sus líderes”, también es cierto que la estrategia consistía en atraparlos “sin muertos, ni heridos”. Y reconoce, en un relato que le hizo al general

³⁶⁹ Scherer García, Julio y Monsiváis Carlos, *Parte de Guerra. Tlatelolco 1968. Documentos del general Marcelino García Barragán. Los hechos y la historia*, Nuevo Siglo/ Aguilar, México, 1999, pp. 143-145.

³⁷⁰ Solís Minor, *op.cit.*, p. 222.

³⁷¹ *Proceso*, No. 1340, 7 de julio del 2002, p. 22.

³⁷² Solís Minor, *op.cit.*, p. 223.

Lázaro Cárdenas, que “ordenó a elementos del Batallón Olimpia apostarse en el Edificio Chihuahua para aprehender a los líderes” e incluso señala que “ese mismo día por la tarde, Fernando Gutiérrez Barrios habló con el general Gutiérrez Oropeza para que éste le consiguiera a miembros del Olimpia dos departamentos desocupados en el mencionado inmueble, con el fin de cerrar todas las entradas y que los líderes no pudieran escapar”.³⁷³ Sin embargo, en su relato deja claro que no fueron ellos quienes iniciaron el tiroteo.

Incluso, el general García Barragán va más lejos y señala que fue el general Luis Gutiérrez Oropeza quien mandó apostar a francotiradores – miembros del Estado Mayor Presidencial- en los distintos edificios que daban a la Plaza de las Tres Culturas, siendo estos los que iniciaron el tiroteo. Y señala que esa orden únicamente pudo provenir del entonces Presidente de la República, ya fuese directamente o a través de su Secretario de Gobernación.³⁷⁴

Asimismo, el ex secretario de Defensa deja constancia de que entre él y el jefe del Estado Mayor Presidencial, Gutiérrez Oropeza, existía una fuerte división que permitió que éste último actuara sin su consentimiento; suponiendo que lo más probable fue que tampoco actuara bajo las órdenes presidenciales, sino bajo las de Echeverría.³⁷⁵ Lo cierto es que no se puede exculpar ni al presidente ni a su secretario, e incluso hasta García Barragán sostuvo que “los responsables del conflicto estudiantil forman un triángulo indivisible, formado por el C. Presidente de la República, el Secretario de Gobernación y el Secretario de la Defensa Nacional”,³⁷⁶ con lo cual deja entrever que la responsabilidad también recaía sobre él y la institución de la que era el Alto Mando.

Por último, se considera que Luis Echeverría al solicitar la presencia de las tropas como apoyo para la policía capitalina, ya tenía conocimiento de que había francotiradores del EMP y la DFS apostados para provocar a los militares; buscando “producir una sobreactuación represiva del Ejército para frustrar las aspiraciones del candidato que favorecían los militares” (Alfonso Corona del Rosal)³⁷⁷

Roderic Ai Camp considera que los acontecimientos de 1968 afectaron las relaciones cívico- militares en México. Señala que “las repercusiones de esa decisión fueron mucho más importantes que el proceso mismo” y las categoriza de la siguiente manera:³⁷⁸

- 1) Aquéllas que alteraron la visión de los militares hacia el liderazgo civil.
- 2) Aquéllas que alteraron la visión del liderazgo político hacia los militares.

³⁷³ Scherer y Monsiváis, *op.cit.*, p. 49.

³⁷⁴ Solís Minor, *op.cit.*, p. 226.

³⁷⁵ *Ibid*, pp. 227-228.

³⁷⁶ Scherer y Monsiváis, *op.cit.*, p. 43.

³⁷⁷ Proceso, No. 1352, 29 de septiembre de 2002, p. 62.

³⁷⁸ Camp Roderic Ai, *op.cit.*, p. 31.

- 3) Aquéllas que alteraron la visión de los oficiales jóvenes hacia los oficiales mayores dentro del Ejército y,
- 4) Aquéllas que cambiaron la visión del rol de los militares en la sociedad mexicana.

Establece que “la conservación de la subordinación militar a la autoridad civil fue reafirmada por esos eventos” y que esto puede verse como un “reforzamiento...de la relación cívico- militar”. Aunque señala que ante los hechos, la nueva generación de oficiales consideraría evidente la torpeza civil y a su liderazgo como “políticamente incompetente e ilegítimo”, provocando que estos no se inclinaran por repetir tales acciones, cargando la culpa por la incompetencia.³⁷⁹

Por otra parte, se comenta que durante la campaña electoral para la Presidencia, el Ejército estuvo a punto de abandonar a Luis Echeverría debido a las constantes declaraciones que hizo en torno al 2 de octubre de 1968 en las que señalaba como responsables a los mandos militares y se desprendía de cualquier responsabilidad en los hechos.³⁸⁰

Dicha situación deja claro que los militares - a pesar de su institucionalidad- no estaban dispuestos a cargar con toda la culpa. Una fuente militar señala que “es entonces cuando se produce un gran distanciamiento por parte de los mandos castrenses con el futuro presidente, y que estos aprovecharían la coyuntura para presionarlo a que les concediera un aumento en el presupuesto con el fin de iniciar un proceso de profesionalización y modernización de sus cuadros”.³⁸¹

Al respecto, se establece que Luis Echeverría se concentró en mejorar el entrenamiento técnico, expandir los programas de especialidades militares y construir nuevas instalaciones, así como involucrar a los militares en programas de acción cívica. Además de que los militares incrementaron rápidamente su presencia en cuestiones de seguridad nacional, confrontando y eliminando a los grupos guerrilleros.³⁸²

Ahora bien, a través del ejercicio del presupuesto asignado a la Secretaría de Defensa Nacional en este período el Alto Mando se encargó, sobre todo, de profesionalizar a sus elementos. Dicha profesionalización se entiende como “la formación académico- militar de sus cuadros dirigentes y la formación de sus cuadros técnico- militares entre la oficialidad de mediana jerarquía, así como las clases y algunos miembros del personal de base o tropa”.³⁸³ El propósito esencial de la misma fue que los cuadros militares conocieran los problemas sociales,

³⁷⁹ *Ibid.*

³⁸⁰ *Proceso*, No. 1341, 14 de julio de 2002, p. 39.

³⁸¹ Solís Minor, *op.cit.*, p. 229.

³⁸² Camp Roderic Ai, *op.cit.*, p. 33. Para tener una visión más amplia del papel del Ejército Mexicano en contra de los movimientos armados en este período ver la obra de Jorge Luis Sierra Guzmán, *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, UIA/ PyV Editores/ Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte, México, 2003.

³⁸³ Boils Guillermo; *op.cit.*, pp. 98-99

políticos y económicos del país con la idea de fortalecer su posición dentro de las esferas de la burocracia política.

Asimismo, en este período y debido, sobre todo a la aparición de grupos armados, el Ejército Mexicano intervino como “un instrumento represivo a través de las siguientes modalidades: la disolución de actos públicos; la participación en la toma de locales sindicales y centros educativos; participación en conflictos agrarios; intervención en huelgas obreras; arrestos masivos; labores de vigilancia y la investigación político- policíaca”.³⁸⁴

Además, a partir de entonces, el Ejército inició actividades de tipo preventivo como las campañas de alfabetización; la construcción de carreteras y escuelas; la atención médica; las labores de reparto; la promoción de actividades deportivas; el control de incendios forestales; etc., como medios alternativos de combate a la guerrilla.

Con lo anterior, el instituto armado comenzaría a realizar funciones extra militares, la mayoría de ellas, vinculadas con obligaciones del Estado y que son deberes correspondientes a otras estructuras que no tienen un alcance o cobertura suficiente a lo largo y ancho del territorio nacional. La institución castrense sirvió como “intermediaria tratando de llenar el vacío dejado por las estructuras civiles de mediación con las actividades de labor social”.³⁸⁵

También en este período de profesionalización, el adiestramiento de Estados Unidos tuvo un papel primordial y los nexos académico- políticos entre ambas naciones aumentaron.³⁸⁶

Se considera que con el Plan de Reforma Educativa Militar – que inició en 1971- los mandos altos, medianos y bajos obtuvieron cursos especializados impartidos en instituciones militares estadounidenses, a través de los cuales, se logró “construir una red de mando altamente calificada y consiguió perfeccionar: 1) la organización en brigadas y divisiones; 2) aumentar la potencia combativa de las tropas; 3) instruirlos por todos los medios para acciones a gran escala, incluyendo en modo especial la guerra irregular y 4) dotar al Ejército de servicios propios que aseguraran su subsistencia”.³⁸⁷

Por último, durante esta administración se efectuó uno de los cambios más importantes a nivel de mandos, ya que fueron desplazados los “revolucionarios” y el control militar del país lo obtuvieron los Diplomados de Estado Mayor, que son militares profesionales por excelencia.³⁸⁸ Estos, como señala Roderic Ai Camp, forman parte de la tercera generación militar; nacidos en la década de los años

³⁸⁴ *Ibid.*, pp. 117-119.

³⁸⁵ Piñeyro, José Luis, *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, op.cit., p. 90.

³⁸⁶ *Ibid*, p. 115.

³⁸⁷ *Ibid*, pp. 126-127.

³⁸⁸ *Ibid*, p. 109.

veinte del siglo pasado, fueron moldeados por una educación técnica-militar en el extranjero y ocuparían los puestos más altos en las siguientes décadas.³⁸⁹

Por otra parte, en la administración de José López Portillo, el descubrimiento de yacimientos petroleros en el sureste mexicano y, el inicio del Conflicto Centroamericano, propiciaron que la institución castrense creara el Colegio de Defensa; reestructurara las zonas y las regiones militares del país, principalmente en Chiapas; complementara sus necesidades de transporte terrestre y aéreo, así como de equipo bélico individual (fusiles, ametralladoras, etc.) y pesado (tanques, tanquetas, vehículos blindados Panhard; etc); construyera nuevas instalaciones, introdujera equipo técnico (computadoras, radares, etc.); creara nuevos cursos y especialidades, así como nuevas unidades para las armas de Infantería y Caballería y los servicios de Sanidad e Intendencia.³⁹⁰

Se considera que en este lapso la actitud oficial hacia las fuerzas armadas cambió en cuatro aspectos generales: 1) el presidente fomentó que el Ejército incrementara su papel en el área de la seguridad pública al hacerse cargo de la protección de instalaciones vitales; 2) se amplió el involucramiento de los militares en el proceso de decisiones en materia de seguridad nacional; 3) continuó con la modernización, no sólo de la educación militar sino también del armamento y mejoró los salarios y 4) inició todos estos gastos sin presiones por parte de los militares.³⁹¹

Por otra parte, durante el sexenio de Miguel De la Madrid, las fuerzas armadas mexicanas sumarían 120, 000 miembros, de los cuales 94, 500 efectivos corresponderían al Ejército. Estos elementos se concentraban en 36 zonas militares correspondientes con las 31 entidades federativas y el Distrito Federal; con excepción de Chiapas y Veracruz (estados con una importancia estratégica) y Oaxaca y Guerrero (estados caracterizados por conflictos sociales) y que contaban con dos zonas militares cada uno. A su vez, las 36 zonas militares se integraban en 9 regiones militares.

³⁸⁹ Camp, Roderic Ai, *op.cit.*, p. 59. Este autor considera que otra variable que puede explicar las relaciones cívico- militares en México es la sociología de los dos grupos líderes. Al respecto, señala que durante las décadas de los años setenta y ochenta, los líderes civiles incrementaron su dependencia en los militares, a medida que la legitimidad de ciertas instituciones políticas declinaba; debido – en gran parte- a que la composición social de los miembros jóvenes del cuerpo de oficiales en combinación con un incremento dramático de su nivel de educación y profesionalización, ponía a la nueva generación de generales y almirantes en una posición comparable y compatible con sus contrapartes civiles. Ver pp. 43-71.

³⁹⁰ Piñeyro, José Luis, "Fuerzas armadas mexicanas y modernización militar", en Cruz, Rigoberto y Varas Augusto, *Percepciones de amenazas y políticas de defensa en América Latina*; FLCS; Chile, 1993, p. 268. Este autor considera que lo anterior se llevó acabo no sólo por cuestiones de seguridad nacional, sino con el principal objetivo de prescindir al máximo de los servicios de técnicos y profesionales civiles en su organización y funcionamiento interno, con miras a conseguir la autosuficiencia.

³⁹¹ Camp Roderic Ai, *op.cit.*, p. 35.

En este período los militares incrementaron su papel en los programas antidrogas; incrementaron su participación en asuntos de seguridad interna; incrementaron su presencia en la frontera sur debido a los eventos en Centroamérica y, sobre todo, ganaron una posición más influyente en los asuntos de política exterior.³⁹²

Por último, cabe hacer notar que cuando el mandato de De la Madrid llegó a su fin, la culminación del proceso de profesionalización y modernización que tuvieron los militares, hizo posible que se conformara un status social diferencial de los mismos respecto a las condiciones de vida de la población en general.³⁹³

4.2. El actual Ejército Mexicano

4.2.1. Marco legal

El estado actual del Ejército Mexicano es producto de un acelerado proceso de profesionalización y modernización que se inició a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, y más específicamente, a raíz del levantamiento zapatista en 1994. Dicho proceso se enfocó en la premisa básica de preparar a los efectivos militares para desempeñar con mayor eficacia las misiones generales que la Constitución del país les encomienda y es consecuencia lógica de los cambios y retos que México ha tenido que afrontar ante la implementación de políticas económicas neoliberales, así como el surgimiento de nuevas amenazas –tales como el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo- que ponen en peligro la estabilidad y/ o permanencia del Estado y sus instituciones.

El quehacer institucional del Ejército Mexicano se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁹⁴

La Constitución Política de México en el artículo 73, fracción XIV señala que el Congreso “tiene la facultad para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión”; y el artículo 89, fracción VI estipula que “una de las facultades y obligaciones” del Poder Ejecutivo es la de “disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente... para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.”³⁹⁵

³⁹² Camp Roderic Ai, *op.cit.*, p. 36.

³⁹³ Piñeyro, José Luis, “Fuerzas armadas mexicanas y modernización militar”, p. 287.

³⁹⁴ Secretaría de la Defensa Nacional, *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, SEDENA/ FCE, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, México, 2005, p. 19.

³⁹⁵ *Ibid.*.

Por su parte, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos establece cinco misiones esenciales para dichas fuerzas:³⁹⁶

1. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación.
2. Garantizar la seguridad interior.
3. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas.
4. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país.
5. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

A su vez, el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece 20 actividades que le compete realizar directamente a la Secretaría de la Defensa Nacional. Y por último, son seis las tesis de jurisprudencia que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1996 y que, básicamente establecen que las fuerzas armadas son competentes para intervenir en labores de seguridad interior y seguridad pública, siempre y cuando dicha intervención sea solicitada por la autoridad civil.³⁹⁷

Ahora bien, para cumplir con las misiones arriba señaladas el Ejército Mexicano se estructura de manera jerárquica en diferentes niveles de mando; cuenta con un Plan de Defensa Nacional y con una organización, cuyos elementos cumplen funciones específicas.

4.2.2. Estructura

Esta es encabezada por el Presidente de la República, quien es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas y tiene entre sus facultades: 1) Nombrar con aprobación del Senado, a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército; 2) Nombrar a los demás oficiales del Ejército con arreglo a las leyes; 3) Disponer de la totalidad del Ejército terrestre para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; 4) Disponer de la Guardia Nacional para los mismos efectos y 5) Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión.³⁹⁸

Asimismo, el Ejecutivo Federal debe nombrar al Secretario de la Defensa Nacional, al Subsecretario, al Oficial Mayor, al Inspector y Contralor General; al Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, al Procurador General de Justicia Militar y al Presidente y los Magistrados del Supremo Tribunal Militar, al Jefe del

³⁹⁶ Secretaría de la Defensa Nacional, *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, México, 1986, pp. 5-6.

³⁹⁷ Secretaría de la Defensa Nacional, *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo, op.cit.*, pp. 20-24.

³⁹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Art. 89 Frac. IV- VIII; Editorial Alco; México; 1995; p. 72

Estado Mayor Presidencial, a los Comandantes de los Mandos Superiores, a los Comandantes de las Unidades de Tropa y a los Comandantes de los Cuerpos Especiales, así como a los Directores y Jefes de Departamento de la Secretaría de la Defensa Nacional y demás funcionarios que determine.³⁹⁹ Y también tiene la facultad de autorizar la división militar del territorio nacional y la distribución de las fuerzas y la creación de nuevas unidades, armas, servicios, establecimientos de educación militar y cuerpos especiales.⁴⁰⁰

Por su parte, el Alto Mando recae en la figura del Secretario de la Defensa quien es el responsable de “organizar, equipar, educar, adiestrar, capacitar, administrar y desarrollar” a las Fuerzas Armadas de tierra (Ejército) y aire (Fuerza Aérea)⁴⁰¹ y es quien mantendrá contacto directo con el Presidente de la República manteniéndolo al tanto de la situación que prevalece en el Ejército. Además, entre sus facultades se encuentran las de representar, administrar y resolver los asuntos de la competencia de la Secretaría de la Defensa Nacional y delegar en los titulares de las unidades, dependencias e instalaciones del Ejército algunas de sus atribuciones y responsabilidades.⁴⁰²

Finalmente, dentro de la estructura del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos se encuentran las diferentes Armas y Servicios que conforman el organigrama de la Secretaría de la Defensa Nacional.⁴⁰³

4.2.3. Política de Defensa , Política Militar y Doctrina Militar

Al igual que su contraparte estadounidense, la institución armada mexicana cuenta con una política de defensa, una política militar y una doctrina militar para enfrentar el riesgo de factores negativos, tanto internos como externos, que puedan poner en peligro a México.

Se considera que las políticas de defensa y militar son fruto de “un proceso analítico que reúne a los campos de acción interno, externo, económico y bélico a fin de determinar la capacidad y la forma en que el país enfrentará las potenciales amenazas que pretendan evitar que éste alcance sus objetivos o metas fijados”.⁴⁰⁴

Asimismo, entre sus características se establece que dichas políticas tienen un carácter nacional, porque se basan en principios, tradiciones y valores de la

³⁹⁹ Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña*, Tomo I., 3/a. Edición, México, 2002, p. 8.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p-9.

⁴⁰¹ Secretaría de la Defensa Nacional, *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, *op.cit.*, p. 10.

⁴⁰² http://www.sedena.gob.mx/sdn/serv_pub/gen_secretario.html

⁴⁰³ Ver Anexo IV y Libro Blanco del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, pp. 54-55.

⁴⁰⁴ Pérez Serna, Hilario Cor.I.C.DEM, *Ubicación de la Política de Defensa en el Contexto de la Seguridad Nacional*, Colegio de Defensa, texto inédito, México, 1998, p. 13.

sociedad mexicana y se ha nutrido de la historia y la situación geopolítica que guarda México; son permanentes porque son concebida en la perspectiva a largo plazo y sólo son sujetas a actualizaciones debido a cambios trascendentales en los escenarios que la influyen (a saber, el interno, internacional, económico, bélico, político); son políticas de Estado porque han trascendido a los gobiernos; están basadas en el poder nacional; sirven a los objetivos nacionales permanentes (soberanía, independencia, autodeterminación); están apoyadas en una normatividad legal; tienen un adecuado financiamiento; están ínter penetrada por la política exterior, ya que están basadas en relación con el papel que México tiene en el concierto internacional y están en conformidad con los tratados y las organizaciones en los que nuestro país participa.⁴⁰⁵

Ahora bien, la Política de Defensa Nacional engloba los siguientes tres planes: Plan DNI, Plan DNI y Plan DNI –E. El primero consiste en la defensa de la integridad, independencia y soberanía contra un agresor externo. Como señala, Raúl Benítez, la “parte del plan de defensa contra un agresor externo se transforma cualitativamente” debido a que México tiene una geopolítica *sui generis*.⁴⁰⁶

El segundo está concebido como la defensa contra un adversario interno y está diseñado para hacerle frente a cualquier enemigo armado o no armado que atente contra la Constitución y el Estado de Derecho. El supuesto básico en el que descansa este plan es el de “acudir a la zona o área de conflicto con el fin de controlar o reprimir el foco de inestabilidad, o por lo menos, aislarlo” del resto de la sociedad para evitar su proliferación en distintos frentes, ya que existe “una desproporción numérica entre las fuerzas armadas y la población mexicana, lo cual hace riesgoso que al surgir algún conflicto éste propague la inestabilidad en el territorio sin que pueda ser manejada por los militares”.⁴⁰⁷

Y el tercero, es un plan en el que se establecen “los lineamientos generales a los organismos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para realizar las actividades de auxilio a la población afectada por cualquier fenómeno perturbador de tipo geológico, hidrometeorológico, químico- tecnológico, sanitario- ecológico y socioorganizativo que origine un desastre, mediante actividades de prevención, auxilio y recuperación del área dañada; por lo tanto se considera un plan, además de reactivo, también preventivo.”⁴⁰⁸

⁴⁰⁵ Secretaría de la Defensa Nacional, *Libro Blanco del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, México, 2005, pp. 38-40.

⁴⁰⁶ Benítez Manuel, Raul, “Doctrina, historia y relaciones civiles- militares en México a inicios del siglo XXI”, *op.cit.*, p. 737.

⁴⁰⁷ Ronfeldt David, “The Modern Mexican Military: an overview”, en Ronfeldt David (comp.), *The Modern Mexican Military. A reassessment*, Serie Monográfica No. 15, Centro de Estudios para Estados Unidos- México, Universidad de California, San Diego, 1984, . p. 12.

⁴⁰⁸ Secretaría de la Defensa Nacional, *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio del nuevo siglo*, *op.cit.*, p. 37.

El DNI es la razón esencial para la existencia de cualquier ejército en el mundo; el DNII es un plan muy característico de los ejércitos del Tercer Mundo que participan en misiones internas debido a la falta de eficiencia de sistemas políticos o judiciales que puedan ser capaces de neutralizar la aparición de amenazas como la inseguridad pública, el crimen organizado o el narcotráfico; y que el DNIII es una misión generalizada en todos los ejércitos del mundo para proteger a su población de eventualidades de la naturaleza.⁴⁰⁹

Por su parte, en el primer Libro Blanco elaborado por la SEDENA, se considera que la Política Militar es aquella que engloba todas “las directrices generales para mejorar la capacidad de respuesta del Ejército y Fuerza Aérea en la atención a las grandes tareas nacionales e incorpora el concepto de actividad institucional que define la participación de la institución en la vida nacional, haciendo más claro el concepto al dividir estas en procesos y proyectos cuya especificidad, permite identificar los recursos humanos, materiales y financieros que se aplican en cada uno de ellos”.⁴¹⁰

Dicha política se vincula con las políticas nacional, de seguridad y de defensa, tomando de los marcos jurídico y doctrinario, del Plan Nacional de Desarrollo y de su Programa de Operación y Desarrollo (ahora Programa Sectorial de Defensa Nacional), las premisas que “le permitan integrar su planeo estratégico para responder a la problemática que presenta la situación nacional e internacional... y contribuyendo al desarrollo y bienestar de la sociedad mexicana”.⁴¹¹

Y la doctrina militar básicamente engloba las normas que fundamentan la existencia, estructura y operación del instituto armado, con el fin de otorgar viabilidad a su organización interna, en congruencia con la política militar para que se cumplan las misiones generales que se le han encomendado constitucionalmente.

Dicha doctrina “proyecta la práctica del aspecto teórico- filosófico del pensamiento castrense”, desde sus orígenes y en continua evaluación y modernización. A su vez, dinamiza “el campo militar del poder nacional”, al identificar y proyectar la esencia” del cuerpo castrense. También facilita el diálogo entre todos los integrantes militares, incentiva el desarrollo cultural – tanto militar como general- y codifica su pensamiento organizacional y operativo.⁴¹²

Finalmente, como en cualquier otra tipo de doctrina, en la militar se identifican tanto aspectos históricos, tradicionales y filosóficos, así como la política interior y exterior, la situación geopolítica mexicana y, por supuesto, las relaciones cívico- militares.

⁴⁰⁹ Benítez, Manaut; Raúl, “ Las Fuerzas Armadas: redefiniciones de fin de siglo”, en Sierra Guzmán , Jorge Luis (coord.), *El Ejército y la Constitución Mexicana*, Plaza y Valdez Editores, México, 1999, p. 58.

⁴¹⁰ Libro Blanco del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, *op.cit.*, p. 41.

⁴¹¹ *Ibid.*

⁴¹² *Ibid.*, p. 43.

4.2.4. Organización

En cuando a la organización y funcionamiento del Ejército Mexicano, el Manual de Operaciones en Campaña señala que estos se ajustan a las siguientes premisas: a) que los efectivos sean adecuados a la extensión y configuración geográfica del territorio; al estado de las relaciones internacionales; a las necesidades de orden interno y a la situación económica del país; 2) que el mando jerárquico sea ejercido por militares de armas y 3) que se organicen en tiempos de paz, para todas las operaciones de la guerra.⁴¹³

Para fines operativos la organización de las fuerzas del Ejército se dividen en cuatro grupos, que son: los Mandos, los Auxiliares del Mando, las Tropas y los Servicios. Y a su vez, de conformidad con su estructura orgánica y la manera de funcionar, dichas fuerzas se fraccionan en unidades, dependencias e instalaciones.⁴¹⁴

Se considera que el Ejército Mexicano, hoy día, es una institución de carácter autónomo que cuenta con lo necesario para su funcionamiento y operación. Los componentes que la estructuran le han permitido prescindir al mínimo de cualquier servicio proporcionado por instituciones civiles, como señalaba José Luis Piñeyro.

En su interior, se cuenta con personal capacitado para desarrollar programas, planes y actividades encaminadas a mejorar el nivel de adiestramiento y educación de sus elementos; para supervisar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales para mantener la disciplina, lealtad, orden y cohesión entre sus filas. También cuenta con asesoramiento en materia de impartición y procuración de justicia; así como personas encargadas de que el presupuesto sea designado a los rubros de mayor prioridad (viviendas, instalaciones, equipo, armamento, seguridad social, etc.)

Además, cuenta con personal preparado para la construcción de vías de comunicación terrestres y aéreas; así como la construcción de todo tipo de obra necesaria para los militares. Asimismo, los militares cuentan con una amplia red de investigadores, analistas y expertos en un sinnúmero de campos (historia, medicina, zootécnica, informática, telecomunicaciones, explosivos, material de guerra, fabricación de armas, cartografía, archivonomía, etc). Sin olvidar, que también cuentan con sus propios medios de transporte, de comunicación, de informática, de intendencia, de sanidad, de seguridad social y de educación.⁴¹⁵

Por lo anterior, la institución castrense es autosuficiente y cohesionada en sus filas, lo que le permite contar con una fortaleza que pocas instituciones en el

⁴¹³ Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña, op.cit.*, pp. 33-34.

⁴¹⁴ Ver Anexo V para una explicación completa al respecto.

⁴¹⁵ Solís Minor, *op.cit.*, p. 257.

país logran adquirir por sí solas. Ello, por supuesto, ha despertado especulaciones sobre la posibilidad de que los militares dado su grado de profesionalización y autonomía y, el hecho de que estén desempeñando funciones no militares en instituciones civiles del Estado aumenten su poder, aislando a la sociedad civil y reestructurando las relaciones cívico- militares.

Las nuevas misiones que se le encomendaron a las fuerzas armadas a partir de la última década del siglo pasado, fortalecen el prestigio ⁴¹⁶ y la influencia de las mismas e “incrementan su potencial para crear un desequilibrio en la delicada y tenue relación cívico- militar”. ⁴¹⁷

4.3. Las funciones del Ejército Mexicano y los factores de riesgo y amenazas de la seguridad nacional mexicana

4.3.1. Funciones

Durante los últimos 20 años las funciones encomendadas a las fuerzas armadas mexicanas han ido en aumento, principalmente como consecuencia directa de la crisis que ha sufrido el Estado Mexicano – en sus tres niveles de gobierno- debido a la implementación del modelo económico neoliberal, que ha ocasionado la incapacidad para ejercer el poder legítimo en el contexto de reglas generalmente aceptadas.

El monopolio de la coerción legal, la administración de la justicia, la capacidad de administración, el abastecimiento de los bienes públicos y la resolución de conflictos en México- como señalan Bailey y Godson- han sido rebasados y se ha llegado al monopolio de la criminalidad, a una completa falta de administración de la justicia; a la incapacidad de la burocracia de administrar adecuadamente los recursos nacionales; a realizar considerables recortes a los servicios sociales, traduciéndose en falta de abastecimiento de los bienes públicos mínimos y con todo ello, a la falta de solución de conflictos. ⁴¹⁸

La incapacidad y debilidad de otras estructuras del Estado para cumplir con sus obligaciones, el aumento de grupos criminales, la corrupción generalizada en las instituciones encargadas de impartir y administrar la justicia y el aumento del descontento social han ocasionado que los últimos gobiernos echen mano de los militares no sólo para cumplir funciones inherentes a ellos, sino para que cumplan funciones de carácter policiaco o de seguridad pública, así como funciones de índole político y social.

⁴¹⁶ Ver la “Encuesta Nacional Ipsos- Bimsa/ El Universal: Imagen del Ejército Mexicano”, levantada del 4 al 9 de agosto de 2007.

⁴¹⁷ Camp Roderic Ai, *op.cit.*, p. 99.

⁴¹⁸ Bailey John y Godson Roy; *op.cit.*, pp. 20-31.

4.3.1.1. Funciones militares

Respecto a las funciones netamente militares se encuentran dos: el combate a los grupos armados organizados y al narcotráfico. Ambas tareas forman parte de sus actividades institucionales, que básicamente, tienen el fin de “disuadir cualquier intención que se tenga para desestabilizar la infraestructura política, social y económica de la nación”.⁴¹⁹

Sobre el primer punto, cabe mencionar que el Ejército Mexicano ha realizado funciones de contrainsurgencia desde principios de los años setenta, pero estas se intensificaron cuando surgió el EZLN en 1994. Sobre el segundo, la participación militar aumentó principalmente por las presiones provenientes de los gobiernos estadounidenses a inicios de los años noventa.

En cuanto a las actividades contrainsurgentes se refiere, hay que señalar que la rebelión zapatista en Chiapas fue muy significativa por dos cuestiones: le dio la oportunidad al instituto armado de iniciar un nuevo proceso de modernización y profesionalización y, a su vez, afectó las relaciones cívico-militares.

Tal como señala Roderic Ai Camp, al igual que en 1968, la reacción de las autoridades civiles pusieron a los militares en riesgo. Estos “creyeron que su papel en el proceso de toma de decisiones una vez más les fue negado” y en sus filas creció el desencanto por la tarea de tener que “limpiar los errores de los políticos”, provocando “tensiones importantes entre los civiles y el cuerpo de oficiales en lo que respecta a la elaboración e implementación de la política de seguridad nacional”, al mismo tiempo que se “afectaron las estructuras internas y las políticas al interior de las fuerzas armadas”.⁴²⁰

Por ello, menos de 18 meses después del levantamiento zapatista, el Ejército Mexicano elaboró un documento que “reflejaba la insatisfacción a su interior sobre numerosos temas, incluyendo la estructura de mando, las promociones, la profesionalización, las relaciones públicas, el entrenamiento, el despliegue estratégico y la competencia técnica”.⁴²¹ Como sostiene Piñeyro, la hueste armada poco a poco mostró su descontento “por el escaso reconocimiento a sus funciones institucionales en el sistema político y en la estructura del Estado”.⁴²²

Básicamente, esta institución consideró necesario “actualizar la doctrina contrainsurgente mexicana” y el concepto estadounidense de “despliegue rápido”

⁴¹⁹ Libro Blanco del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, *op.cit.*, p. 66.

⁴²⁰ Camp Roderic Ai, *op.cit.*, pp.37- 38.

⁴²¹ *Ibid.*, p. 39.

⁴²² Piñeyro, José Luis, “Las Fuerzas Armadas en la Transición Política de México: rupturas y continuidades”, *op.cit.*, p. 21.

jugó un papel importante. La flexibilidad, movilidad y capacidad de maniobra de las tropas fue el eje de la modernización y profesionalización.⁴²³ Así, se crearon las fuerzas especiales, aeromóviles y aerotransportadas, mejor conocidas como GAFES, y se realizó una fuerte inversión en el adiestramiento de oficiales y en la compra de armamento y equipo para fortalecer sus capacidades.

A través del programa IMET (Internacional and Military Education Training Program) Estados Unidos proporcionó “entrenamiento militar y profesional en áreas de preocupación mutua, incluyendo el fortalecimiento de mandos militares, la profesionalización..., el aumento de la capacidad técnica, la enseñanza del inglés y técnicas de administración de recursos y la instrucción en la protección de derechos humanos”.⁴²⁴

Se considera que durante la década de los años noventa el presupuesto de las fuerzas armadas mexicanas al contrario de los procesos de austeridad y reducción presupuestal que vivieron sus contrapartes en otros países latinoamericanos, tendió al crecimiento.⁴²⁵

Por otra parte, respecto a la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, hay que señalar que el Ejército Mexicano ha venido asignado un mayor número de recursos humanos, económicos, e instrumental- militares de combate, en virtud de la capacidad desestabilizadora (a nivel político, social y económico) que dicho fenómeno genera y que ha sido considerado como una actividad que amenaza a la seguridad nacional del país porque atenta contra la salud de los mexicanos y la economía del país; debilita a las instituciones del Estado; ocasiona una crisis en el sistema de seguridad pública y, por supuesto, crea tensiones en la relación bilateral entre México y Estados Unidos.

La ley mexicana tipifica los delitos en materia de estupefacientes como delitos contra la salud, aunque resta señalar que en la realidad, los gobiernos mexicanos se han preocupado básicamente por las consecuencias políticas de la producción y el tráfico de drogas que por el consumo mismo. A pesar de que éste, en los últimos años, se ha disparado porque el territorio nacional es, actualmente, no sólo destino de tránsito hacia los Estados Unidos, sino se ha convertido en el lugar donde todas las facetas del fenómeno del narcotráfico (producción, distribución y consumo de drogas) se llevan a cabo.

Respecto a los nexos entre política y narcotráfico la amenaza directa recae sobre las instituciones federales, estatales y municipales que ven debilitada su

⁴²³ Sierra Guzmán, Jorge Luis, *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, op.cit., pp. 235-236 y 243.

⁴²⁴ Turbiville Jr, Gram. H, “Los cambiantes desafíos a la seguridad y la interacción de las fuerzas armadas de México y Estados Unidos”, en Bailey y Chabat (comps.), *Crimen transnacional y seguridad pública. Los desafíos para México y Estados Unidos*, op.cit., p. 351. Este autor señala que México se convirtió en el mayor beneficiario latinoamericano del programa IMET, que le otorgó fondos por cerca de 1 millón de dólares cada año, entre 1996 y 2000.

⁴²⁵ Sierra Guzmán, Jorge Luis, op.cit., p. 305.

actuación y su legitimidad ante la sociedad. Al ser corrompidas por las organizaciones que trafican ilícitamente con estupefacientes, se les concede a los señores de las drogas un poder que les permite desafiar abiertamente a la autoridad del Estado y debilitar la capacidad del gobierno para garantizar la ley y el orden.

Al no garantizarse adecuadamente la ley y el orden, a través de las instituciones encargadas de la impartición y procuración de justicia, así como aquellas encargadas de la seguridad pública, la delincuencia y el crimen organizado han tendido a dispararse. Al incrementarse las acciones delictivas del crimen organizado la violencia en todo el territorio nacional ha aflorado de manera preocupante, e incluso, se ha llegado a considerar que existe un estado de ingobernabilidad en algunas entidades de la Federación⁴²⁶, lo que provoca entre otras cosas, tensiones con el vecino del norte.

La idea de un México carente de gobernabilidad es una amenaza directa a la seguridad nacional estadounidense que ha ocasionado que el gobierno de Washington presione a su contraparte mexicana para que tome medidas más contundentes como “la creación de nuevas unidades antinarcoóticos y la aprobación de leyes contra el crimen organizado, el lavado de dinero y el tráfico ilegal de precursores químicos, la reestructuración de los servicios de inteligencia del Estado y la militarización de la lucha contra las drogas”⁴²⁷

Es por ello que el Ejército Mexicano ha desplazado a la PGR en la lucha contra este mal, a pesar de que constitucionalmente, es a ésta a quien le corresponde su combate. Y hoy por hoy, la institución armada desempeña un papel protagónico en la lucha contra los enervantes, principalmente, porque cuenta con el suficiente personal para la erradicación de plantíos teniendo presencia permanente en todo el territorio nacional y porque tiene el equipo adecuado para su combate.

Ahora bien, la estrategia para el combate a las drogas por parte de los militares se engloba en el Plan Estratégico de Combate al Narcotráfico elaborado durante el sexenio foxista y bajo el cual se realizan operaciones de erradicación e interceptación. Las primeras abarcan el conjunto de actividades en todo el territorio nacional que tienen el fin de “evitar la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación y acondicionamiento de enervantes”, así como, localizar y destruir los centros de acopio, laboratorios clandestinos, campamentos y secaderos. Las

⁴²⁶ El actual procurador general de la República, Eduardo Medina Mora, ha señalado que “En muchas zonas del país...el narco compite con el Estado y dispone de sus territorios”, *Proceso*, No. 1630, 27 de enero de 2008, p. 15.

⁴²⁷ Sierra Guzmán, Jorge Luis, “Relaciones México- Estados Unidos y narcotráfico”, en Castro Soto, Gustavo y Ledesma Arronte Ernesto (eds.), *Siempre cerca, siempre lejos. Las fuerzas armadas en México*, *op.cit.*, p. 225.

segunda, tienen como objetivo interceptar, ya sea de manera aérea, anfibia o terrestre, las drogas producidas localmente o en países extranjeros.⁴²⁸

Para tales tareas ha sido necesario que los efectivos militares reciban una mejor preparación, por lo cual, numerosos oficiales han recibido educación y entrenamiento en instalaciones estadounidenses a través de diversos programas, como se puede observar en la siguiente tabla:⁴²⁹

Tabla 3. Oficiales entrenados en Estados Unidos

AÑOS	NÚMERO DE OFICIALES	COSTO (miles de dólares)
1983-1988	293	n.d
1988-1994	821	n.d
1994-1998	1910	n.d.
1999	622	\$4,070,429
2000	564	\$2,770,908
2001	1363	\$5,956,685
2002	600	\$2,438,610
2003	520	\$3,078,164
2004	892	\$3,396,045
2005	835	\$3,396,045
2006	632	\$1,291,778
2007	3	\$2,314,367

Lo interesante de las cifras no es sólo observar el aumento de los efectivos militares que se entrenan con sus homólogos estadounidense en cuestiones relativas a la lucha contra el narcotráfico, sino también cuestionarse porqué - si tanto para México como para Estados Unidos el tráfico ilícito de estupefacientes es una amenaza a la seguridad nacional- el vecino del norte no ha utilizado a sus fuerzas armadas para combatir el fenómeno.

⁴²⁸ Secretaría de la Defensa Nacional, *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, op.cit., p.p. 104-106.

⁴²⁹ Tabla realizada por la autora a través de la consulta de las siguientes fuentes: Sierra Jorge Luis; "Hechos en México. Entrenados en Estados Unidos", *Reforma*, México, 7 de noviembre de 1997; p. 4-A; Sierra Jorge Luis; "Los militares en tiempos de Fox", *Proceso*, No. 1346, 18 de agosto de 2002, p. 40.; http://flag.blackened.net/revolt/mexico/usa/slip_slop-feb97.html; http://www.state.gov/www/global/arms/fmtrain/fpo_wha_h2v.html; <http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2001/2586.htm>; <http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2003/21235.htm>; <http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2005/45671.htm>; <http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2006/74687.htm>; <http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2007/92082.htm>

La respuesta es que el gobierno de Washington está consciente de que involucrar a sus fuerzas armadas en el combate al narcotráfico sería contraproducente para las mismas, pues se expone a sus elementos a la contaminación por corrupción, como ha ocurrido en el caso mexicano.

Los casos de los generales Gutiérrez Rebollo, Acosta Chaparro, Quirós Hermsillo y Navarro Lara, involucrados con el narcotráfico (entre muchos otros); la desintegración del 65 Batallón de Infantería con sede en Guamuchil, Sinaloa, en octubre de 2003; el descubrimiento de una red de espionaje de militares en activos y retirados a la orden del Cártel de Juárez; la aparición de *Los Zetas* (ex Gafes) al servicio del Cártel del Golfo, etc., son clara muestra de que los militares no han sido inmunes a la corrupción, aunque se les considera menos proclives a ella.⁴³⁰

Lo anterior, son razones suficientes para cuestionarse si es conveniente continuar exponiendo a la fuerzas armadas mexicanas al peligro constante de ser consumidas por la corrupción, que podría llegar a paralizar su estructura, operación y funcionamiento. Tal como el ex - Secretario de Defensa, general Clemente Vega señaló: “los sucesivos gobiernos han visto la participación de los militares como una suerte de última frontera con el consiguiente peligro también de que esa frontera pueda ser penetrada al grado en que han sido penetradas otras instituciones”.⁴³¹

Sin embargo, desde que asumió el cargo de Presidente de la República, Felipe Calderón, ha optado por poner a los militares a la cabeza de su “estrategia integral y de largo plazo contra el crimen y la inseguridad”, que tiene como objetivos el “restablecimiento del poder del Estado en algunas regiones mediante operativos conjuntos; medidas contra la violencia, la impunidad, la corrupción- en especial de cuerpos policíacos penetrados y coactados en regiones del país- y la ilegalidad; el rescate de espacios públicos controlados por delincuentes; la recuperación de la confianza”, entre otros.⁴³²

Así bien, el 11 de diciembre de 2006 se puso en marcha la Operación Conjunta Michoacán con la participación de 4 mil 260 militares.⁴³³ Y a ésta le ha seguido la movilización militar hacia otros estados como Baja California, Sinaloa,

⁴³⁰ Proceso, No. 1060, 23 de febrero de 1997, pp. 6-12; Proceso, No. 1082, 13 de julio de 1997, pp. 6-15; Proceso, No. 1083, 3 de agosto de 1997, pp. 6-17; Proceso, No. 1206, 12 de diciembre de 1999, pp. 8-12; Proceso, No. 1357, 3 de noviembre de 2002, pp. 10-12; La Jornada, 15 de octubre 2002, p. 10; Revista Cambio, Año 2, No. 77, 1 al 7 de diciembre de 2002, pp. 8-14; Proceso, No. 1520, 18 de diciembre de 2005, pp. 19-20.

⁴³¹ Fernández Menéndez Jorge, entrevista con el general Ricardo Clemente Vega García, “La lucha contra el narcotráfico asunto de seguridad nacional”, Milenio Semanal, No. 255, agosto 12 de 2002, p. 12.

⁴³² XCIII Aniversario de la Heroica Defensa del Puerto de Veracruz y Ceremonia de “Jura de Bandera de los Cadetes de la Heroica Escuela Naval Militar”, Armas, Año 67, No. 435, Mayo/ Junio 2007, p. 66.

⁴³³ <http://www.el-universal.com.mx>

Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Aguascalientes, Nuevo León, Zacatecas y Guerrero.

Lo importante a resaltar respecto de dichos operativos es sin duda su ineficacia y el aumento de la violencia en gran parte del territorio nacional. Pese al notorio despliegue militar y policiaco el saldo para el gobierno federal está siendo desfavorable.⁴³⁴ Lo cierto es que mientras el gobierno federal continúe atacando al narcotráfico por la vía de la fuerza, la respuesta de los cárteles será más agresiva.

Sería más benéfico que los gobiernos, tanto federal como estatal y municipal, mejor optaran por profesionalizar y modernizar a sus agentes policíacos. No es suficiente sólo depurar a los malos elementos sino hace falta que se promueva un servicio profesional de carrera en la que los agentes tengan un nuevo perfil y cuenten con las herramientas suficientes para realizar sus tareas.

Si el gobierno quiere ganar la partida a los señores de las drogas y desea recuperar las calles y la confianza de la población, la profesionalización y la modernización de los cuerpos policíacos son esenciales. Hasta la fecha, la militarización de la lucha contra las drogas, no ha sido la estrategia más adecuada, por diversas razones.

En primer lugar, porque para hacer frente a la guerra contra la delincuencia organizada México necesita de un adecuado entrenamiento para sus militares, así como equipo y armamento sofisticado, que básicamente son proporcionados por Washington, lo que “favorece un proceso de dependencia hacia la capacidad militar de Estados Unidos”⁴³⁵ y, por supuesto, a condicionamientos para el gobierno mexicano. De hecho, la Iniciativa Mérida fue claro ejemplo de ello.

Como se mencionaba con anterioridad, dicha iniciativa consideraba en un inicio que Estados Unidos proporcionaría “... 1400 millones de dólares al combate mexicano contra las drogas, cantidad dividida en tres entregas” con el objetivo de aplicar el dinero a dotar de equipo de transporte e informático a las fuerzas federales mexicanas y a capacitar y asesorar a quienes lo utilicen”⁴³⁶ Finalmente, el Congreso estadounidense asignó al proyecto 400 millones de dólares y, ello en un inicio fue bajo las condiciones de que México “inicie reformas legales y judiciales, y que las unidades policiales y militares apoyadas con recursos sean ajenas a violaciones humanitarias o corrupción”. Incluso, los condicionamientos

⁴³⁴ De enero a agosto de 2008 la cifra de muertos fue casi de 4500 personas. Durante los enfrentamientos la correlación de fuerzas no siempre ha sido favorable para el gobierno y ha habido asesinatos selectivos de cuadros y funcionarios estratégicos para las fuerzas de seguridad, como el de Edgar Millán Gómez, diseñador de la estrategia de seguridad de Calderón. *Proceso*, No. 1648, 1 de junio de 2008, p. 8; *Proceso*, No. 1646, 18 de mayo de 2008, pp. 12- 14. Actualmente, se habla de cifras que alcanzan ya 10,000 personas fallecidas.

⁴³⁵ Sierra Guzmán, Jorge Luis, *Relaciones México- Estados Unidos y narcotráfico*, en Castro Soto y Ledesma Arronte, *op.cit.*, p. 231.

⁴³⁶ *Proceso*, No. 1647, 25 de mayo de 2008, pp. 51-52.

obligaban también “al gobierno estadounidense a establecer y actualizar un banco de datos para el escrutinio de la policía y el ejército mexicanos”.⁴³⁷

Tal como señalaban los generales Jorge Justiniano González Betancourt y Roberto Badillo Martínez – diputados por el PAN y el PRI, respectivamente- sobre la asistencia estadounidense: “México estará obligado a hacer concesiones al gobierno de Bush...”⁴³⁸ Y, al parecer, no se equivocaron.

Ambos generales dejaron muy en claro que a los militares les preocupaba dicha asistencia ya que siempre han considerado que “México debe pagar toda ayuda del extranjero para el Ejército, principalmente si viene de Estados Unidos”, pues su educación militar es que “México debe mantener la soberanía ante cualquier país...”⁴³⁹ Lo que apoya la hipótesis de que los militares continúan pronunciándose por una cooperación restringida con su vecino del norte en materia de seguridad y defensa.

Aunque, como señala Raúl Benítez, con la Iniciativa Mérida podría ser que por primera vez, las autoridades estadounidenses evaluarán las acciones de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico, “les guste o no”, a pesar de que “habrá resistencia de los altos mandos del Ejército y la Armada, porque consideran la evaluación externa como un agravio a la soberanía, pero en esta ocasión a militares y marinos 'no les va a quedar de otra', porque el presidente Calderón aceptó las condiciones.”⁴⁴⁰ Habrá que esperar.

Cabe señalar que después que se conocieron las condiciones que el Senado estadounidense impuso para extender los fondos, la reacción del gobierno mexicano fue de rechazo. Y el 3 de junio pasado, a través de su Secretario de Gobernación, Felipe Calderón fijó la posición de su gobierno:

“México no solicitó asistencia unilateral, ya que hizo un planteamiento responsable para impulsar una mayor cooperación entre ambos países, que permitiera un mejor combate a la delincuencia organizada transnacional”. Y “cualquier esquema de seguimiento o verificación, de identificación de metas y de mediciones de efectividad debe ser acordado entre ambas partes y tener un carácter genuinamente bilateral, que garantice el pleno respeto a la soberanía y a la legislación interna de México y Estados Unidos”.⁴⁴¹

Se espera como mínimo que el gobierno mexicano sostenga sus afirmaciones y recuerde que las estrategias conjuntas contra el crimen organizado no pueden fundarse en la cesión de soberanía y mucho menos descansar en medidas unilaterales. La cooperación debe orientarse por los principios de

⁴³⁷ http://www.el-universal.com.mx/notas/vi_507652.html

⁴³⁸ *Proceso*, No. 1606, 12 de agosto de 2007, p. 16.

⁴³⁹ *Ibid*, p. 19.

⁴⁴⁰ Aranda Jesús, Con la Iniciativa Mérida, EU evaluará a las fuerzas armadas, “les guste o no” Al asumir el control de la lucha contra el narco, son blanco de ataques, afirma especialista, 18 de febrero de 2008 en: <http://www.lajornada.unam.mx>

⁴⁴¹ Rechaza Mourriño valoración unilateral al ejercicio de los recursos. Inaceptables, condiciones de EU a la Iniciativa Mérida, 3 de junio de 2008, en: <http://www.lajornada.unam.mx>

confianza mutua, responsabilidad compartida y reciprocidad. De otra manera, ninguna iniciativa podría prosperar y los cárteles de las drogas continuarían ganando la batalla.

Finalmente, el 1 de julio del 2008 el ex -presidente George W. Bush promulgó la ley que asigna 400 millones de dólares para asistencia antinarcóticos a México, mediante la iniciativa mencionada, la cual incluye mecanismos de “consultas” entre el gobierno mexicano y organizaciones de derechos humanos para abordar preocupaciones sobre justicia e impunidad en casos de abusos por parte de policías y militares al sur de la frontera.⁴⁴²

En segundo lugar, la militarización de la lucha contra las drogas no ha sido la estrategia más adecuada debido al hecho de que desde que ésta se implementó se han incrementado las denuncias en contra de elementos militares por abuso de autoridad y violación a los derechos humanos.⁴⁴³

Y en tercer lugar, la militarización no es deseable porque con ella se ha fortalecido la imagen pública de la institución castrense en comparación con la de los civiles; existiendo ya una supremacía de los militares sobre el control civil en varias regiones y también porque, al existir una falta real de supervisión legislativa, los militares pueden crear condiciones que favorezcan nuevos espacios de autonomía militar.

En definitiva, la militarización de la lucha contra las drogas en México ha generado numerosas consecuencias y no todas ellas positivas. El gobierno mexicano aún tiene “un problema de seguridad geopolítico” y su “hegemonía territorial es incompleta”, ya que los cárteles de las drogas tiene el poder de facto en varias plazas; y la participación de las fuerzas armadas es muy probable que no elimine por completo dicho control.⁴⁴⁴

4.3.1.2. Funciones policíacas o de seguridad pública

Una más de las funciones realizadas por los militares y que va también de la mano con su involucramiento en la lucha contra el narcotráfico son aquellas relacionadas con la seguridad pública y, que iniciaron formalmente en 1995, cuando en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LSSP) se incluyó la participación de las fuerzas armadas para coadyuvar a resolver el problema de la inseguridad.

⁴⁴² Bush promulga la ley para dotar de fondos a la Iniciativa Mérida, 1 de julio de 2008, en <http://www.lajornada.unam.mx>

⁴⁴³ Al respecto ver los siguientes reportajes: “Justicia militar: de la inmunidad a la impunidad”, *Proceso*, No. 1598, 17 de junio de 2007, pp. 12-16; “Retenes asesinos”, *Proceso*, No. 1641, 13 de abril de 2008, pp. 24-26; “Amenaza militar”, *Proceso*, No. 1589, 15 de abril de 2007, pp. 22-27; “Fueron los soldados, m'ija”, *Proceso*, No. 1584, 11 de marzo de 2007, pp. 18- 21.

⁴⁴⁴ Camp, Roderic Ai, op.cit., p. 117.

Si bien esto produjo la oposición de 166 diputados que interpusieron en 1996 una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta dictaminó que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, sin que se hubieran decretado la suspensión de garantías, era constitucionalmente viable siempre y cuando las autoridades civiles fueran quienes solicitaran tal participación.

Desde entonces, cada gobierno ha solicitado la participación de los militares para que realicen diversas actividades encaminadas a combatir al crimen organizado, tales como la capacitación y adiestramiento de elementos policíacos de diversas corporaciones en los estados de Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas, así como de la PGR y la Tesorería de la Federación instalados en el D.F.

También han sustituido a la policía en delegaciones del Distrito Federal, como Ixtapalapa y Gustavo A. Madero; han integrado y activado a los Grupos de Coordinación de Seguridad Pública y a las Bases de Operaciones Mixtas en diversas regiones con altos índices delictivos; han aplicado exámenes psicométricos a policías ministeriales; han proporcionado asesoría técnica para instalar la Red Nacional de Telecomunicaciones del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública; han formado parte de la Policía Federal Preventiva (PFP); han encabezado operativos para restituir el orden en penales de máxima seguridad y han ocupado puestos claves en las policías estatales, municipales e incluso el general Rafael Macedo de la Concha encabezó a la PGR, del año 2000 al 2005.⁴⁴⁵

Asimismo, en el presente sexenio los militares encabezan los operativos ordenados por Calderón en diversos estados de la República, a pesar de que ningún gobernador solicitó su presencia, sino hasta después de que el Presidente los anunció con bombos y platillos.

Además, en un paso más en la marcha del aparato militar por encima del sistema civil de la seguridad pública, Felipe Calderón decretó el 9 de mayo de 2007 la creación del Cuerpo Especial de Fuerzas de Apoyo Federal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; el cual dependerá técnica, operativa y administrativamente de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Dicho organismo tendrá como misiones “proporcionar apoyo a las autoridades civiles en cualquier nivel de gobierno, en tareas de restauración del orden y seguridad pública, en el combate a la delincuencia organizada o en contra de actos que atenten contra la seguridad de la nación”. Éste recibirá “adiestramiento y capacitación especializada en el manejo de situaciones críticas

⁴⁴⁵ Solís Minor, *op.cit.*, p. 275.

de perturbación o alteración de la paz social y seguridad pública, cuya finalidad será el reestablecimiento del orden público y del Estado de Derecho.⁴⁴⁶

En un principio se establecía que este cuerpo estaría bajo las órdenes del Presidente de la República, sin embargo, dicha discrecionalidad se eliminó en un decreto posterior (17/09/07) dejando en manos de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Seguridad Pública la decisión de su actuación.⁴⁴⁷

Ante las misiones asignadas a este nuevo cuerpo especial cabe cuestionarse ¿Qué se considerará como situación crítica de perturbación o alteración de la paz social? ¿Acaso movimientos como los de Atenco o el de la APPO? ¿O quizás las manifestaciones de descontento por parte de los maestros? ¿O las de los trabajadores del Estado ante la nueva Ley del ISSSTE? ¿O probablemente las marchas encabezadas por la oposición con el fin de manifestarse en contra del proyecto de Ley para reformar el sector energético que se discute en el Congreso? ¿O quizás las movilizaciones del SME? Y, ¿bajo qué criterios se considerará que existe una situación que perturbe el orden y la paz social?

Como señala Erubiel Tirado, la realidad es que “se está dejando un país con estructuras estatales debilitadas y con unas Fuerzas Armadas...que se asumen con un carácter deliberativo en términos políticos y que están prestas a incrementar su presencia pública en las instancias políticas de decisión”.⁴⁴⁸ A medida en que el gobierno mexicano confíe en los militares para llevar a cabo funciones internas de orden policíaco, estará a su vez, propiciando que estos esperen tener voz y voto en el proceso de toma de decisiones políticas.

4.3.1.3. Funciones sociales

Otra de las funciones desempeñadas por los militares son las de carácter social y, aunque estas se han realizado desde los años setenta del siglo XX, ha sido durante los últimos tres gobiernos cuando se han intensificado debido a la crisis institucional que el Estado Mexicano ha sufrido.

El Ejército Mexicano ha utilizado su despliegue en todo el territorio nacional para establecer programas de labor social con el objetivo de “promover la mayor cantidad de beneficios a la población más necesitada mediante la organización de equipos formados por personal profesional y especialista, para que proporcionen consultas médicas, odontológicas, intervenciones quirúrgicas menores, pláticas de

⁴⁴⁶ Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, Diario Oficial de la Federación, 9 de mayo de 2007, en [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEDENA/Decretos/2007/08052007\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEDENA/Decretos/2007/08052007(1).pdf)

⁴⁴⁷ La Jornada, 18 de septiembre de 2007, p. 21.

⁴⁴⁸ Proceso, No. 1472, 16 de enero de 2005, p. 11.

salud, trabajos de pintura, albañilería, electricidad, plomería, cortes de pelo y reparación de aparatos electrodomésticos”.⁴⁴⁹

Además, se ha involucrado en tareas como la construcción de caminos y escuelas, obras de irrigación, reparación de vías de ferrocarril y líneas telegráficas, así como distribución de alimentos y agua potable, trabajo de mantenimiento a instalaciones educativas, reforestación de bosques y selvas, campañas de alfabetización y de promoción del deporte.⁴⁵⁰

José Luis Piñeyro sostiene que la permanente labor social que realizan los militares en coordinación y cooperación con, o independientemente, de las autoridades civiles es benéfica para ellos por las siguientes razones:

1. Producen paz al disminuir las causas que pueden dar origen a disturbios civiles y contribuyen al progreso nacional.
2. Se ganan la simpatía de la población civil, restándole adeptos a cualquier probable fuerza guerrillera.
3. Las tropas reciben una variedad de adiestramiento, lo que eleva su moral.
4. Las tropas adquieren conocimientos sobre diversos oficios que pueden serle de utilidad cuando regresen a la vida civil.
5. Si se trabaja en coordinación y cooperación con las autoridades civiles pueden crearse nexos de entendimiento mutuo.
6. Se eleva el prestigio e imagen de los militares.
7. Se mejora el modo y medio de vida del personal militar.⁴⁵¹

Sin duda alguna, la labor social del Ejército Mexicano se refleja en el despliegue del Plan DN-III-E, que es un “instrumento operativo- militar que establece los lineamientos generales...para realizar las actividades de auxilio a la población civil afectada por cualquier tipo de fenómeno perturbador que origine un desastre, contemplando las fases de prevención, auxilio y recuperación...”⁴⁵²

La función social del instituto armado se complementa con la elaboración de análisis sobre la situación social que vive el país y la propuesta de recetas de contenido mucho más social que económico para hacerle frente a los rezagos que se viven. La función social que desempeña el Ejército Mexicano no es de poca importancia y muchas veces significa el único vínculo que se da entre el gobierno y las poblaciones remotas.

Por otra parte, otro aspecto en donde el Ejército Mexicano cumple una labor social más es aquel enmarcado en el ámbito internacional: la ayuda humanitaria.

⁴⁴⁹ Secretaría de la Defensa Nacional, *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo, op.cit.*, p. 87.

⁴⁵⁰ Wager, Stephen J., *The Mexican Army, 1940-1982: the country comes first*, tesis de doctorado, Universidad de Stanford, 1992, p. 216.

⁴⁵¹ Piñeyro, José Luis, *Ejército y sociedad en México: pasado y presente, op.cit.*, p. 99.

⁴⁵² Secretaría de la Defensa Nacional, *Libro Blanco del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, op.cit.*, p. 82.

Ésta tiene como propósito “prevenir y mitigar el sufrimiento humano y está destinada a las personas más vulnerables o afectadas de manera directa por consecuencias de desastres naturales o provocados por el hombre” y se otorga “por órdenes directas del Presidente de la República cuando decide ofrecerla como un recurso de política exterior”.⁴⁵³

Para proporcionar dicha ayuda la Secretaría de la Defensa Nacional se apega a los procedimientos y técnicas de actuación del Plan DNIII- E aplicados en el territorio nacional. Asimismo, únicamente personal militar de ingenieros, médicos, enfermeros, equipos de preparación y elaboración de alimentos; administrativo y de comunicaciones son los que integran a la delegación mexicana y, cabe mencionar, que van desarmados.⁴⁵⁴

Finalmente, los países a los que se les ha proporcionado la ayuda humanitaria son: El Salvador (2001), Belice (2001), Irán (2003), Haití (2004), República Dominicana (2004), República de Jamaica (2004), Indonesia (2005), Panamá (2005) y Estados Unidos (2005).

De hecho, la ayuda proporcionada al vecino del norte se debió a los estragos que dejó a su paso el Huracán Katrina y fue la primera vez, desde 1848, que tropas mexicanas pisaron territorio estadounidense. Ello fue considerado, por parte del gobierno estadounidense, como un indicador del progreso que se ha venido dando en las relaciones bilaterales en materia de defensa; un área donde “los militares mexicanos tradicionalmente han buscado un escaso contacto y cooperación”.⁴⁵⁵

4.3.1.4. Funciones políticas

La última función que realizan los militares es la política. Se puede observar que de ser la fuente principal del poder político y una base de legitimidad para los gobiernos posrevolucionarios, el Ejército Mexicano se convirtió en una institución leal, subordinada a los dirigentes civiles, semicorporativizada al partido de Estado y siempre lista para apoyar las políticas gubernamentales. Empero, ello no significó que éste no haya cumplido funciones de carácter político y, sobre todo, que no las continúen cumpliendo; pues la cúpula militar – en realidad y a pesar del discurso - no ha dejado de interesarse en la política.

El Ejército Mexicano no se volvió completamente apolítico y se retiró por completo del proceso de toma de decisiones al interior del sistema político. Sí, el Ejército Mexicano se institucionalizó, se profesionalizó, se modernizó, pero

⁴⁵³ Secretaría de la Defensa Nacional, *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo, op.cit.*p. 63.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, p. 64.

⁴⁵⁵ <http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2007/92082.htm>

no se volvió un ateo político y la cúpula militar ha estado consciente del papel que goza al interior del sistema, siendo uno de los grupos de presión más importantes en el mismo.

Así bien, las funciones políticas que desempeña el Ejército se entienden en virtud del rol que juega en tres niveles: como socio institucional del Estado; como factor de estabilización del régimen y como productor de mandos institucionales.

En el primer caso, las fuerzas armadas tienen la misión de proyectar la presencia del Estado Mexicano a lo largo y ancho del territorio nacional con el fin de neutralizar la aparición de poderes paralelos que puedan poner en riesgo el orden constitucional o el Estado de Derecho.

Los militares son “un instrumento constitucional con la responsabilidad política de expandir el control político-administrativo del gobierno, sobre todo, en zona rurales aisladas y sin autoridad”.⁴⁵⁶ Ejemplo de lo anterior, es la designación de los Comandantes de Zona, quienes en momentos de crisis o conflictos en alguna entidad federativa, pueden llegar a jugar el papel de intermediarios o negociadores, e incluso han llegado a sustituir a gobernadores mientras el gobierno federal busca solución a los problemas.⁴⁵⁷

En el segundo caso, el Ejército cumple la función de resguardar el liderazgo político del gobierno. Aquí, la labor se traduce en dar seguridad y apoyo a dicho liderazgo para que éste implemente las decisiones que considere pertinentes - siempre y cuando no violen ningún orden constitucional- con el fin de que exista estabilidad y gobernabilidad.

De hecho, se considera que débil en su legitimidad (debido a los sucesos posteriores ocurridos tras las elecciones del 2006) Felipe Calderón se ha abrazado a las Fuerzas Armadas con el fin de construir una base real de apoyo para su gobierno.⁴⁵⁸ Dejando en claro que está decidido a ser un presidente activo en su relación con los militares, sus primeros actos y discursos fueron para anunciarles considerables aumentos de sueldo y mejorías en prestaciones, pidiéndoles a cambio su respaldo “ante la compleja transición por la que atraviesa el país”, en la que será “necesario actuar con firmeza y determinación”.⁴⁵⁹ ¿Gobernar con las Fuerzas Armadas?

Como señala Erubiel Tirado: “la intervención militar en la política de un país no se expresa sólo mediante golpes de Estado, sino también por una expansión gradual del poder militar y de sus prerrogativas”.⁴⁶⁰

⁴⁵⁶ Ronfelt, David, *op.cit.*, pp. 69-70.

⁴⁵⁷ Solís Minor, *op.cit.*, p. 279.

⁴⁵⁸ Carrasco Araizaga Jorge, “Al amparo castrense”, *Proceso*, No. 1572, 17 de diciembre de 2006, pp. 10- 16.

⁴⁵⁹ <http://lajornada.unam.mx>

⁴⁶⁰ Tirado Erubiel, “Ahí vienen”, *Proceso*, No. 1472, 16 de enero de 2007, p. 11.

Un claro ejemplo de que los militares intervienen en la política del país es la confrontación que se suscitó entre el general de división Sergio Aponte Polito (comandante de la II Región Militar) y el gobernador de Baja California, José Guadalupe Osuna Millán, en abril de 2008. El primero acusó en una carta pública a funcionarios judiciales y mandos policíacos de esa entidad de tener vínculos con el narcotráfico, proporcionando a su vez, pruebas contundentes al procurador del estado, quien representando al gobernador, negó las aseveraciones y lo retó a demostrar sus aseveraciones; lo que desató una crisis política, en la que tuvo que intervenir el Secretario de Defensa, Guillermo Galván Galván, quien citó a los involucrados en su oficina para resolver los desacuerdos.⁴⁶¹

Lo importante del hecho es, en primer lugar, que dicho general se convirtió en uno de los principales actores de la vida pública estatal y concitó apoyo social por sus operativos en contra del narcotráfico y por sus críticas a las autoridades estatales y municipales. Y en segundo lugar, que autoridades civiles acudieron a las instalaciones de la Secretaría de la Defensa para resolver, bajo las directrices del general Galván, un conflicto político, que se supone, debería de haber solucionado el secretario de Gobernación.

Por último, en el tercer caso, la función de producir oficiales y jefes profesionales e institucionales tiene el objetivo de mantener la influencia de la institución en el sistema político.

4.3.2. Factores de riesgo y amenazas

El Coronel Julio E. Soto Silva define un **factor de riesgo** como una “contingencia o proximidad de un daño... en alguna área o aspecto de interés” y éste se transforma en amenaza “cuando existe baja o nula capacidad de reacción y a la vez un potencial adversario tiene la capacidad de explotar tal situación”. Y define a las **amenazas** como “aquellas acciones reales o percibidas, provocadas consciente o inconscientemente por un eventual adversario a quien se le supone la intención y la capacidad para afectar negativamente intereses propios”. A su vez, señala que existen tres tipos de amenazas: las amenazas convencionales, las amenazas no convencionales o emergentes y las amenazas asimétricas.⁴⁶²

Las primeras son aquéllas consideradas como de origen estatal y corresponden a conflictos interestatales de orden territorial o de soberanía. A su vez, este tipo de amenazas se dividen en dos: a) Amenazas internas: aquellas que surgen al interior de un país y afectan tanto el funcionamiento normal de las instituciones legítimamente establecidas como la convivencia y el desarrollo

⁴⁶¹ Proceso, No. 1644, 4 de mayo de 2008, pp. 6-12.

⁴⁶² Soto Silva Julio E. “La Defensa Nacional de la A a la Z. Algunas definiciones y conceptos”, p. 1 y p. 18 en <http://www.anepe.cl/Plantillas/LADEFENSANACIONALDELA A a LA Z5.pdf>

nacionales y, b) Amenazas externas: aquellas que afectan al Estado proviniendo desde el exterior del mismo.⁴⁶³

Las segundas son amenazas que corresponden a situaciones que se caracterizan por no tener necesariamente vínculos estatales y muchas corresponden a situaciones de orden social y de carácter transnacional. Y las últimas, son aquellas que no se realizan por medios homólogos al poder del Estado y que siendo sus ejecutores, por tanto, militarmente inferiores pueden inferirle grave daño.

Por último, el coronel sostiene que la Defensa de un país comienza por “establecer qué es lo que se quiere proteger, cuáles son los riesgos o amenazas que gravitan o pueden afectar al objeto por defender, cuál es el periodo en el que hay que realizar esta acción y, acto seguido, definir los medios con los que ella se materializará”.⁴⁶⁴

Por su parte, en el Libro Blanco del Ejército Mexicano se define a los **antagonismos** como “todo tipo de obstáculo y/o interferencia, que impide o limita la consecución de los objetivos nacionales, los cuales son generalmente patrocinados por otro poder nacional, cuyos efectos, afectan la seguridad nacional...”⁴⁶⁵

Así bien, una vez definidos los conceptos anteriores se procederá a revisar someramente la Ley de Seguridad Nacional que rige en el país desde el año 2005 y, a partir de lo que se ha establecido a lo largo del presente trabajo, se establecerán los antagonismos, factores de riesgo y amenazas, que hoy día ponen en jaque la seguridad nacional mexicana.

Antes que nada, hay que señalar que en su Artículo 3º., la ley arriba mencionada entiende como seguridad nacional a “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;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas del 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;

⁴⁶³ *Íbid*, p. 2.

⁴⁶⁴ *Íbid*,

⁴⁶⁵ Secretaría de la Defensa Nacional, *Libro Blanco del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, México, 2005, p. 6.

- 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.⁴⁶⁶

Al respecto puede observarse que definir dicho concepto como un “conjunto de acciones” equivale a decir que prácticamente **todo** es seguridad nacional; cuando en realidad ésta va más allá de acciones y son éstas las que garantizan a aquella y no viceversa. Por lo tanto, en esta investigación se considerará a la seguridad nacional como una condición y, es en aras de mantener dicha condición que el Estado crea instituciones que se enfocan exclusivamente a esta tarea.

Así bien, a continuación se presenta la definición elaborada por el general Ricardo Clemente Vega (ex Secretario de Defensa en el gobierno foxista) por considerarla más adecuada para la presente investigación:

“La seguridad nacional es la condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la Federación. En el ámbito interno mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país. En el ámbito internacional salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia”⁴⁶⁷

Una vez que se ha definido dicho concepto señalaremos que para efectos de la Ley de Seguridad Nacional, son amenazas:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano,
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en al artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;

⁴⁶⁶ Ley de Seguridad Nacional, p. 1 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

⁴⁶⁷ Vega Clemente R. Gerardo, *Seguridad nacional. Concepto, organización, método*, México, texto inédito, 1988, p. 46

- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia y,
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes y servicios públicos.⁴⁶⁸

Como se puede observar el documento hace referencia a múltiples amenazas a las que puede estar expuesta la seguridad nacional, sin embargo, cabe considerar que muchas de las acciones arriba expuestas pueden ir englobadas en una sola amenaza, como es el caso de los puntos VI, VII, VIII, IX y X, que pueden considerarse dentro del rubro del Terrorismo, por poner un ejemplo. Además, algunas de las probables amenazas, mas bien podrían enmarcarse dentro de los factores de riesgo y, finalmente, hay que señalar que existen hoy día otras condiciones en la realidad mexicana, que sí podrían incluirse.

Por lo anterior, a continuación y a partir de los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo, del Libro Blanco de la Secretaría de la Defensa Nacional, así como de la presente investigación; se propondrá una nueva lista que enumere los factores de riesgo y las amenazas potenciales.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se establece que México enfrenta graves problemas que las Fuerzas Armadas, en colaboración con otras dependencias, están comprometidas a contrarrestar, como lo son:⁴⁶⁹

- El tráfico de drogas y la delincuencia organizada
- El tráfico de armas y de personas y las redes del terrorismo internacional.

Por su parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012 se señala que “como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional”, por lo que, será una estrategia primordial “el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado...”, incluyendo “...los traficantes de personas...” y “...el contrabando de armas...”⁴⁷⁰

Y el Libro Blanco del Ejército Mexicano sostiene que es un avance significativo en el país y en el ámbito de la seguridad “la identificación de nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos como antagonismos de naturaleza diversa“, como lo son:

⁴⁶⁸ *Ley de Seguridad Nacional*, op.cit., p. 2.

⁴⁶⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, p. 107.

⁴⁷⁰ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, en <http://www.pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=document.pdf>

- “ El problema mundial de las drogas, el tráfico ilícito de armas, el terrorismo internacional, la delincuencia organizada transnacional, la corrupción, el lavado de activos y las conexiones entre ellos;
- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- La trata de personas;
- Los ataques a la seguridad cibernética;
- La posibilidad de que surjan un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxico y,
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas”.⁴⁷¹

De lo anterior se establecerá que las amenazas potenciales para la seguridad nacional mexicana son:

1. Tráfico ilícito de drogas: este fenómeno es una de las fuentes principales de violencia e inseguridad para la sociedad mexicana, amenaza a las instituciones del Estado debido al poder de infiltración que tienen, deteriorando la imagen gubernamental, ocasionando pérdida de confianza y prestigio nacional e internacional; afectando la soberanía y, por supuesto, dañando nuestras relaciones con el exterior, en especial, con Estados Unidos.
2. Crimen organizado: en sus diferentes modalidades (tráfico de armas, lavado de dinero, trata de personas) el alcance de sus recursos es muy amplio e incluso, pueden llegar a coludirse con grupos guerrilleros o terroristas; la infiltración que tienen en las instituciones, sobre todo, policíacas y militares es amplia; también aumentan la violencia y la inseguridad; pueden afectar la economía nacional)
3. Terrorismo: cualquier acto de este tipo puede causar desestabilización y crisis en el país, puede amenazar la infraestructura básica y estratégica de la nación, etc.)
4. Grupos armados: estos tienen como objetivo básico la desestabilización de la estructura gubernamental, entre sus muchas acciones se encuentran el sabotaje y el espionaje, para financiarse pueden recurrir a grupos terroristas o narcotraficantes, pueden practicar secuestros, etc.)
5. Intervencionismo extranjero: la injerencia militar, indudablemente, amenaza la soberanía, independencia y territorio nacionales; pero también la injerencia (directa o indirecta) en los asuntos nacionales por parte de cualquier Estado puede vulnerar nuestros intereses nacionales.

Ahora bien, como factores de riesgo a la seguridad nacional mexicana se señalan los siguientes:

⁴⁷¹ Secretaría de la Defensa Nacional, *Libro Blanco del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, México, 2005, p. 37.

1. Pobreza extrema y la exclusión social: estas pueden gestar dinámicas de malestar social y, por supuesto, delincuencia que eventualmente podrían ocasionar ingobernabilidad. Además de que los grupos excluidos pueden convertirse en pandilleros, guerrilleros o terroristas.
2. Migración ilegal: este fenómeno se relaciona con la pobreza y sus causas y, en el caso de México, el riesgo proviene de su frontera sur, donde predominan las mafias de traficantes de personas y las famosas “maras”.
3. Corrupción institucional: si los aparatos encargados de velar por el cumplimiento del orden constitucional no poseen legitimidad debido a este factor, entonces la estabilidad del Estado se pone en peligro.
4. Deterioro del medio ambiente: el cambio climático debido a la falta de protección del medio ambiente ocasiona anualmente una serie de desastres naturales que afectan a la población, sobre todo, a la más vulnerable y en muchas ocasiones, se ha probado que las autoridades son rebasadas y no tienen capacidad necesaria para hacerles frente, lo que ocasiona desprestigio institucional.

4.4. Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se señala que “México ha depositado en las instituciones militares la enorme responsabilidad y el gran privilegio de ser garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la nación”. Y para “garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés”, la estrategia a seguir del actual gobierno ha sido “fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento...”⁴⁷²

Así bien, la Secretaría de la Defensa Nacional, con el fin de dar cumplimiento a la encomienda presidencial, elaboró un programa sectorial que básicamente busca que el Ejército Mexicano pueda “actualizar y consolidar sus sistemas operativo, administrativo, de adiestramiento, educativo, logístico y de inteligencia”.⁴⁷³

En dicho programa se trazaron los siguientes objetivos: 1) Proporcionar una atención prioritaria a los recursos humanos, como pilar fundamental de la institución; 2) Hacer más eficiente la operatividad del instituto armado; 3) Garantizar la Defensa Nacional y respaldar la política exterior del país; 4) Apoyar las políticas en materia de seguridad interior; 5) Realizar acciones sociales que

⁴⁷² Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, en <http://www.pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=document.pdf>

⁴⁷³ Secretaría de la Defensa Nacional, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2008*, p. 9 en <http://www.sedena.gob.mx/pdf/psdn.pdf>

coadyuven al desarrollo integral de México y, 6) Fomentar las relaciones cívico-militares.⁴⁷⁴

Para dar cumplimiento del primer objetivo la Secretaría de la Defensa Nacional establece como estrategias tanto el mejoramiento del nivel de vida de su personal, como el de sus estructuras y procesos administrativos.⁴⁷⁵

En cuanto al segundo objetivo se trazan como estrategias el uso eficiente de sus medios materiales y sus recurso financieros; la modificación del Adiestramiento Militar; la consolidación de la Educación Militar; el fortalecimiento del apoyo logístico que "proporcionan los servicios y las funciones que se realizan en beneficio de las Unidades, Dependencias e Instalaciones"; la actualización de la Doctrina militar; el fortalecimiento de la investigación y el desarrollo tecnológico, así como de las acciones de interoperatividad, coordinación y cooperación con la Secretaría de Marina.⁴⁷⁶

Sobre las estrategias para alcanzar el tercer objetivo dicha institución se planteó:

1. "Impulsar la formulación y aplicación de una Política de Defensa Nacional que sustente y dé certidumbre al desarrollo gradual e integral del Instituto Armado.
2. Coadyuvar a garantizar la defensa exterior de la Federación, ante los antagonismos que atenten contra su seguridad.
3. Fortalecer la cobertura de vigilancia del espacio aéreo nacional y la capacidad de reacción ante eventos que afecten la seguridad de la población e integridad del territorio nacional.
4. Contribuir con las acciones que se realizan para salvaguarda la seguridad de las fronteras norte y sur.
5. Optimizar la seguridad a las instalaciones estratégicas del país, con miras a preservar la estructura básica del desarrollo nacional.
6. Respalda la proyección de México en el entorno internacional, para contribuir con los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.
7. Fortalecer las relaciones bilaterales a nivel Secretaría de la Defensa Nacional con fuerzas castrenses de otras nacionales, sobre diversos asuntos de interés común y,
8. Apoyar las acciones del Gobierno de la República orientadas al apoyo a los países expuestos a la presencia de desastres naturales o de origen humano.⁴⁷⁷

⁴⁷⁴ *Íbid*, pp. 13-14.

⁴⁷⁵ *Íbid*, pp. 17-19.

⁴⁷⁶ *Íbid*, pp. 20-25.

⁴⁷⁷ *Íbid.*, pp. 26-29.

En cuanto a la sexta estrategia es importante señalar que las líneas de acción que establece la Secretaría de la Defensa Nacional marcan la influencia que dicho instituto tiene sobre la política exterior. En términos generales, éstas abordan la contribución que el instituto armado debe proporcionar en la “revisión, aplicación y cumplimiento de convenios y tratados internacionales de los cuales México es parte” y “en la concepción de la postura oficial del país respecto a las propuestas de nuevos proyectos de mecanismos internacionales en temas de competencia de esta Dependencia y de interés para el Estado Mexicano”.⁴⁷⁸

Respecto al cuarto objetivo las estrategias buscan “mejorar los esquemas de operación en el combate al narcotráfico...”, así como “contribuir con las actividades que realizan las Instituciones de Seguridad Pública...” y “coadyuvar al mantenimiento del Estado de Derecho, a través del acotamiento de los grupos armados” y la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.⁴⁷⁹

Ahora bien, para el cumplimiento del quinto objetivo se buscará fortalecer la identidad nacional, contribuir a crear las condiciones de bienestar social en las áreas económicamente más vulnerables del país, participar en los programas orientados a la protección del medio ambiente y fortalecer las capacidades de la institución en la preparación, ejecución y conducción del Plan DN-III-E.⁴⁸⁰

Por último, la SEDENA se plantea promover un mayor acercamiento con los Poderes de la Unión y la población en general, impulsar medidas tendientes a la transparencia y al fortalecimiento de los derechos humanos y establecer una política de comunicación social.⁴⁸¹

⁴⁷⁸ *Íbid*, p. 28.

⁴⁷⁹ *Íbid*, pp. 30-32.

⁴⁸⁰ *Íbid*, pp. 32-34.

⁴⁸¹ *Íbid*, pp.35-36.

EPÍLOGO

“El 30 de noviembre de 2006... apenas el reloj rebasó las 0:00 horas, en la residencia oficial de Los Pinos se vivió una de las ceremonias más *sui generis* que se han dado en el traspaso del poder. En un acto cerrado protagonizado por el presidente saliente Vicente Fox y el entrante Felipe Calderón, hicieron la transmisión simbólica de los poderes. Los rostros sombríos de los dos personajes y de los gabinetes saliente y entrante era reflejo fiel de la crisis política que México vivía. En forma simbólica, Fox se despojó de la Banda Presidencial y la entregó a un cadete del Heroico Colegio Militar, como un depositario simbólico del emblema nacional, la cual legalmente se tiene que entregar al sucesor ante el pleno del Congreso. Luego Felipe Calderón tomó protesta a los cuatro miembros del gabinete de seguridad y al secretario de Gobernación...”⁴⁸²

Al día siguiente Calderón tomó posesión como presidente bajo un fuerte dispositivo de seguridad instrumentado por el Estado Mayor Presidencial para resguardar el recinto legislativo de San Lázaro, de cara a las movilizaciones más grandes en la historia de México que un líder político de oposición (AMLO) haya convocado.

Prácticamente desde entonces Calderón delineó que la suya sería una “gobernabilidad” de la mano del Ejército. Preocupado en alcanzar la legitimidad que la crisis postelectoral le menguó, sus primeros actos los encabezó en instalaciones militares, añadiendo una campaña de exaltación mediática hacia las fuerzas armadas.

Diez días después anunció la llamada Operación Conjunta Michoacán, que dispuso la movilización de alrededor de siete mil efectivos militares en su tierra natal con el objetivo de recuperar los espacios públicos que el crimen organizado le había arrebatado al Estado. Declarándole la guerra frontal a los cárteles de las drogas, dio inicio la estrategia de militarizar la lucha antinarcóticos, que ha escalado grandes niveles de violencia por todo el territorio nacional.

Las vulnerabilidades que le heredó Vicente Fox se profundizaron y los retos que encara su gobierno se han ido acrecentando. Hoy, Calderón tiene las tareas de enfrentar el poder de las élites empresariales; dar cauce a los reclamos de los grupos inconformes y socialmente excluidos; alcanzar acuerdos con los partidos opositores para lograr las reformas que el país requiere y, por supuesto, frenar el avance del crimen organizado y la crisis económica.

Los compromisos establecidos con los grandes empresarios que le dieron su apoyo durante la campaña presidencial, a través de un sinnúmero de acciones, se ha convertido en una debilidad para su gobierno. Es claro que, el actual modelo económico no contribuye a la distribución equitativa de la riqueza y favorece a unas cuantas familias, quienes no están dispuestas a perder los poderes *de facto* de los que gozan.

⁴⁸² Gutierrez Alejandro, *Narcotráfico. El gran desafío de Calderón*, Editorial Planeta, México, 2007, p. 38.

Calderón tiene el gran reto de pactar con dichas élites la introducción de medidas o iniciativas encaminadas a detener el proceso de concentración de la riqueza y la gran desproporción social. A través de una reforma estructural de las políticas económicas, su gobierno podría conseguir elevar los niveles de vida de los grupos más vulnerables, pero ello, implicaría convertir en un factor antagónico a la clase empresarial y, al parecer, no ha estado dispuesto a ello. De hecho, él y su gabinete se han visto rebasados en materia económica y han mostrado una ineptitud considerable, sobre todo, ante el panorama internacional que se vive tras la crisis del sistema financiero estadounidense y que ha afectado a todo el mundo.

Las bases del Consenso de Washington, acordadas a inicios de la década de los años noventa del siglo pasado y concebidas para privilegiar los intereses del vecino del norte, demostraron claramente sus límites estructurales para disminuir la pobreza, aumentar el crecimiento económico y fomentar el empleo en los países de la región. Las premisas que enarbolaron y que fueron los pilares de la política económica y de integración del gobierno de Washington se resquebrajaron y sumieron en la debacle al sistema financiero internacional, ocasionando que las economías en todo el mundo se contrajeran e iniciaran un período de recesión, que ha exhibido las distorsiones que provocan las políticas neoliberales promovidas con gran fervor desde la Casa Blanca.⁴⁸³

Joseph E. Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001, ha señalado que en la crisis financiera que sacude al mundo desde finales del mes de septiembre de 2008, el gobierno de George W. Bush fue el primer responsable, pues inundó de liquidez la economía de su país y con ello estimuló sobre bases falsas un consumo exorbitante, que terminó colapsando a Wall Street y arrastrando con ella, a las demás bolsas del mundo.⁴⁸⁴

Pero el problema para México va más allá de estas caídas y sus efectos cambiarios, involucra la pasividad del gobierno ante la crisis, pues mientras el mundo se convulsionaba, aquí se seguía desestimando su impacto. Calderón expresaba que al país “no le daría una pulmonía por el catarro de Estados Unidos” y el entonces secretario de Hacienda, Agustín Carstens, se mantenía firme en que poco dañaría a México, al grado de que se mantendrían las proyecciones de crecimiento económico.⁴⁸⁵

Fueron las presiones de los legisladores para que se presentara una contrapropuesta de presupuesto para el año 2009 y la exigencia de que comparecieran ante el pleno del Congreso los encargados de las finanzas públicas

⁴⁸³ En el ensayo de Edgar Amador “El Fobaproa de EU”, publicado en Proceso, No. 1664, 21 de septiembre de 2008, pp. 66-67 se realiza un somero recuento de los hechos que ocasionaron finalmente la crisis.

⁴⁸⁴ Stiglitz, Joseph E., “Las claves del desastre” en Proceso, No. 1668, 19 de octubre de 2008, p. 45.

⁴⁸⁵ Ver <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/01/index.php?section=economia&article=026n1eco> , <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/26/index.php?section=economia&article=022n1eco> y <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/18/index.php?section=economia&article=030n1eco>

nacionales para explicar la situación económica que atravesaba el país, lo que finalmente ocasionó que el discurso cambiara y se aceptara que los efectos de la crisis se están sintiendo en los niveles de empleo, en el nivel de inflación, en el flujo de las remesas, en el precio del petróleo y en la cotización del dólar, entre otros indicadores.

El panorama en el nivel económico no se percibe de manera positiva y las élites empresariales han comenzado a reclamarle al gobierno su falta de claridad. Por ejemplo, el presidente de la Coparmex – Ricardo González Sada- señaló que “el problema que tenemos en el país es que las cosas en el papel y las buenas intenciones no sirven de nada”.⁴⁸⁶ Dichas declaraciones las expresó ante el anuncio que Calderón hizo de un programa para enfrentar las consecuencias de la crisis global.

Por lo tanto, es poco viable que los empresarios dejen de actuar en defensa de sus propios intereses y permitan que se amplíe el margen de maniobra de Calderón para negociar pactos con otros sectores. Seguramente, su gobierno quedará maniatado para efectuar cambios en el modelo económico durante los próximos dos años.

Ahora bien, otro reto del gobierno ha sido el dar cauce a los reclamos de los grupos inconformes y socialmente excluidos, pues es muy probable que no goce por mucho tiempo de su pasividad. Calderón debería de acrecentar su capacidad para enfrentar la disidencia y trasladar recursos y oportunidades a los sectores populares. La situación que viven estos grupos es un caldo de cultivo para las movilizaciones sociales generalizadas y, si no se atiende pronto, no existen promesas de que no se traducirán en fuertes factores de inestabilidad.

De hecho, algunos investigadores señalan que en México prevalece un déficit de gobernabilidad, concebido como “un desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental...” Asimismo, dicho déficit guarda estrecha relación con el manejo por demás ineficiente de la economía por parte del gobierno.⁴⁸⁷ Y es una realidad palpable en el país, el hecho de que existe una deficiente promoción del bienestar social y que las políticas públicas de combate a la pobreza han fallado estrepitosamente.

Un reto más, es el de alcanzar acuerdos con los partidos de oposición para lograr las reformas que el país requiere. En este sentido, y tras los resultados que arrojó el proceso electoral de 2009, Calderón necesitará crear alianzas-especialmente con el PRI- para que las leyes que presente sean aprobadas.⁴⁸⁸

⁴⁸⁶ Ver <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/11/index>

⁴⁸⁷ Piñeyro, José Luis, “Gobernabilidad Democrática y Fuerzas Armadas en México: Avances y Límites”, *op.cit.*, p. 3.

⁴⁸⁸ Ver el artículo de Jesús Cantú intitulado “Las cinco reformas calderonistas” en *Proceso*, No. 1669, 26 de octubre de 2008, pp. 55-56 en el que aborda las cinco reformas trascendentales que ha presentado Calderón ante el Congreso y que han sido sustancialmente transformadas

El caso de la reforma energética refleja su incapacidad en la materia. En un inicio, cuando presentó su proyecto de reforma, cabildeó con Emilio Gamboa y Manlio Fabio Beltrones su aprobación; pero finalmente, los priístas decidieron que presentarían su propia iniciativa, dejando colgado al presidente. Sin omitir, claro está, que al turnar al Congreso un proyecto que dejaba amplios márgenes para que la iniciativa privada participara en el sector energético, ocasionó la movilización de AMLO y legisladores afines a él, que detuvieron la propuesta, a través de la toma de tribunas y la exigencia de un debate público a nivel nacional.

Fue precisamente la presentación de la reforma energética lo que le otorgó al ex candidato presidencial una coyuntura favorable para convocar de nuevo a sus seguidores a manifestarse en contra del régimen panista. Ejerciendo presión a través del movimiento en la calle y negociando con los legisladores del FAP, AMLO consiguió que la discusión de dicha reforma se extendiera y, con ello, se posicionó nuevamente. Hay que mencionar que, de hecho, el proyecto de reforma que presentaron los congresistas del FAP fue elaborado y supervisado por gente de confianza del tabasqueño.

Finalmente, el paquete de reformas contempló siete dictámenes- los cuales incluían varias propuestas del FAP- y fueron aprobados por mayoría tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados y se considera que dista mucho de parecerse a la que inicialmente presentó el presidente. Incluso, Vicente Fox señaló que es una reforma insignificante y pírrica, que no resolverá los problemas fundamentales del país en la materia.⁴⁸⁹

Cabe mencionar que AMLO dividió a los perredistas porque, a fin de cuentas, anunció una movilización popular en contra de la reforma que- horas antes- había avalado. En lugar de festejar un triunfo astutamente logrado, se empeñó en echarlo por la borda. Había logrado frenar lo que llamó “el albazo” que el gobierno pretendía para privatizar PEMEX; consiguió una consulta popular en la cual la mayoría de la población que participó se opuso a la supuesta privatización del sector energético y logró que un grupo de intelectuales y especialistas en la materia participaran en la construcción de una contrapropuesta que presentaron los legisladores del FAP y, que fue de hecho, retomada por los demás congresistas.

Mucho de los críticos de la iniciativa – que ahora ya es ley- la calificaron de “light” debido a todo aquello que ya no contenía del proyecto inicial presentado por el presidente. Se dejaron de lado los contratos de riesgo, las empresas filiales, la participación del sector privado en el transporte del petróleo y en las tareas de refinación. Y sin embargo, AMLO no logró entender la dimensión de esta victoria y terminó dilapidando su capital político.

La cuestión es que ante esta posición de “no a la negociación y sí a la movilización”, Calderón tendrá que seguir enfrentando la radicalización del ala de

⁴⁸⁹ Ver <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/28/index.php?section=politica&article=002n1pol>

izquierda encabezada por López Obrador; que seguramente encontrará otros temas de la agenda nacional para convocar a sus simpatizantes. Al respecto, hay que señalar que ante los actos de protesta, la elite empresarial le ha exigido ya al primer mandatario la aplicación de la fuerza pública (caso del magisterio en Morelos); por lo que las posibles manifestaciones pueden generar un clima de exasperación frente a la disidencia, reduciendo los espacios de maniobra para que se resuelvan los conflictos sin rupturas.

Por último, otro reto importante que se le presenta a la actual administración es frenar el avance del crimen organizado, pues a pesar de la declaración de guerra que se le hizo, éste continúa más fuerte que nunca y sus acciones han escalado un nivel muy alto de violencia. De hecho, el diagnóstico en materia de inseguridad revela que Calderón no ha conseguido frenar su avance y en los tres años que lleva su gobierno, el número de ejecuciones y secuestros se ha incrementado.⁴⁹⁰

El hartazgo social se ha manifestado ya, en especial, después del secuestro y asesinato de Fernando Martí – hijo del empresario de las tiendas deportivas del mismo apellido- que generó una gran indignación. A partir del día en que se hizo público el caso del niño de 13 años, iniciaron las presiones sociales que culminaron en la celebración, el 21 de agosto del 2008, del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), al que acudieron los representantes de los tres poderes de la Unión, los 31 gobernadores, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y dirigentes de organizaciones civiles. Asimismo, una semana después se realizaría la Marcha “Iluminemos México”, que fue un acto social que congregó a miles de ciudadanos para manifestarse en contra de la inseguridad.⁴⁹¹

Durante el CNSP el gobierno federal, en voz del secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, reconoció la existencia de un “deterioro institucional y estructural” para combatir la delincuencia, y para revertir el “alto grado de impunidad” y “control territorial” que ejercen grupos criminales;⁴⁹² por lo cual, Alejandro Martí les exigió a los presentes que si no podían con sus cargos dimitieran.⁴⁹³ Finalmente, el evento concluyó con la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad y la Justicia, que mediante 75 puntos pretende depurar y fortalecer las instituciones policiales y de procuración de justicia, con énfasis en el combate al secuestro, narcomenudeo, lavado de dinero y, en general, todas las actividades relacionadas con el crimen organizado.

Cabe señalar que entre las cifras que Genaro García Luna reveló se destaca que el índice criminal en el país aumentó 8.6% durante 2007, en

⁴⁹⁰ Como producto de la guerra entre cárteles por afianzar territorios, así como ajustar cuentas con autoridades corruptas, entre otras razones, sumaban ya 5000 personas ejecutadas hasta el mes de agosto de 2008. Asimismo, las cifras de secuestros ascendió a 785 casos, sin contar la llamada cifra negra, es decir, los casos que no se denuncian. Ver <http://www.milenio.com/node/38834>

⁴⁹¹ Ver <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/31/index.php?section=politica&article=005n1pol>

⁴⁹² Ver <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/22/index.php?section=politica&article=003n1pol>

⁴⁹³ Ver <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/22/index.php?section=politica&article=009n1pol>

comparación al año anterior, y los secuestros de 540 casos en 2002 aumentaron a 785 cinco años después. Además, señaló que existe un “elevado nivel de violencia”, ya que los grupos criminales “han incrementado su capacidad de fuego, organización y desarrollo”, lo que provoca que “los beneficios de delinquir son mayores que los riesgos”, ya que la fuerza de estos grupos “está en la intimidación, la captación y la búsqueda de control social”.⁴⁹⁴

Desde entonces, el crimen organizado está respondiendo a las marchas contra el secuestro y a los convenios de funcionarios, empresarios y políticos contra la inseguridad, con un lenguaje por demás violento y brutal: aumentado el número de ejecuciones por todo el país, desplegando narcomantas y, por si fuera poco, atentando contra la población civil, como fue el caso de las granadas en Morelia y el asesinato de adolescentes que departían en una fiesta en Ciudad Juárez, entre otras acciones.

De acuerdo a Miguel Granados Chapa, del día en que se firmó el Acuerdo Nacional por la Seguridad y la Justicia hasta un mes después, “cerca de 500 personas habían sido ejecutadas”.⁴⁹⁵ Los casos más sonados fueron los de 12 personas decapitadas en Yucatán y 24 asesinadas en Ocoyoaca, Estado de México. En este último lugar, se dejó una manta con la siguiente leyenda: “Esta es la lucha”. La pinta hacía clara alusión al discurso pronunciado por Calderón el 12 de septiembre del 2008 en el que señalaba que “esta guerra la vamos a ganar”.⁴⁹⁶

Respecto a las narcomantas se debe señalar que estas han aparecido en distintas entidades federativas como Puebla, Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León, Tabasco, Veracruz, Aguascalientes, SLP, Coahuila, Quintana Roo, Michoacán, Sonora, Zacatecas, Guanajuato, Chiapas, Estado de México, e incluso, en el Distrito Federal.

Éstas se atribuye que fueron colocadas por miembros del Cártel del Golfo, del Cártel de Juárez y del grupo delictivo conocido como “La Familia”.⁴⁹⁷ Algunas fueron dirigidas al Presidente de la República⁴⁹⁸ y otras a autoridades estatales o municipales, e incluso a la sociedad civil.⁴⁹⁹ Básicamente, lo que en ellas se

⁴⁹⁴ Ver <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/22/index.php?section=politica&article=003n1pol>

⁴⁹⁵ *Proceso*, No. 1664, 21 de septiembre de 2008, p. 16.

⁴⁹⁶ *Proceso*, No. 1663, 14 de septiembre de 2008, p. 11.

⁴⁹⁷ Para información más detallada sobre el surgimiento y las actividades de estas organizaciones criminal se puede consultar el libro de Alejandro Gutierrez, *Narcotráfico. El gran desafío de Calderón, op.cit.*

⁴⁹⁸ Ver *Proceso*, No. 1661, 31 de agosto de 2008, pp. 6-7.

http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=381330 y

<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2008/08/27/por-segundo-dia-responde-narco-con-mantas-a-pacto-de-seguridad>

⁴⁹⁹ Ver <http://www.milenio.com/node/91699>,

<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2008/08/28/aparecen-31-narcomantas-en-tres-entidades-del-pais>,

<http://www.jornada.unam.mx/2008/08/23/index.php?section=politica&article=005n2pol>,

<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2008/10/06/aparecen-narcomantas-en-dos-estados-ofrecen-recompensas-por-lideres-de-la-familia>,

escribe es la petición a Calderón para que se deje de proteger al Cártel dirigido por “El Chapo Guzmán” y “El Mayo Zambada”. También se han señalado nombres de funcionarios públicos que según ellos protegen a los grupos criminales; se ha amenazado a comandantes de policía y militares, se han ofrecido recompensas para quien de información sobre los cárteles rivales y, se han deslindado de ataques contra la población civil, como fue el caso del poblado de Creel y los bombazos en Morelia.

En cuanto a los ataques a gente inocente se refiere hay que mencionar que en el poblado de Creel un comando armado asesinó a 10 personas, incluyendo un bebé de año y medio, que participaban en una feria local. En tanto, mientras se celebraban en la plaza pública de Morelia los festejos por el día de la Independencia de México, estallaron dos granadas de fragmentación entre la multitud, ocasionando la muerte de siete personas e hiriendo a más de un centenar. En el primer caso, las autoridades aún no han logrado la captura de los responsables y en el segundo, de acuerdo a las investigaciones de la PGR fueron integrantes del Cártel del Golfo – específicamente *Los Zetas*- los responsables del atentado.⁵⁰⁰

Ahora bien, para aumentar la crisis que se vive en materia de inseguridad hay que sumar los vínculos que se han hecho públicos entre autoridades y miembros del crimen organizado. En 2008 la PGR confirmó que éste “cooptó desde 2004 a altos mandos de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) que vendían información clasificada a narcotraficantes (principalmente al cártel que dirige Ismael “El Mayo” Zambada) a cambio de pagos mensuales de entre 150 mil y 450 mil dólares”.⁵⁰¹

Eduardo Medina Mora, ex procurador general de la República, informó en ese entonces que desde el mes de julio de 2007 se había puesto en marcha una estrategia denominada “Operación Limpieza”, con el propósito de investigar si funcionarios de la subprocuraduría tenía relación con grupos criminales.

Dicha investigación condujo a la separación de sus cargos de por lo menos 35 agentes del Ministerio Público Federal (por no haber aprobado los exámenes de confianza), así como la detención de Miguel Ángel Colorado (ex coordinador general técnico de la SIEDO), Fernando Rivera Hernández (ex director general de Inteligencia y quien fungía como enlace entre la fiscalía antinarcóticos e inteligencia militar) los tenientes Roberto García y Milton Cilia (ex militares que pertenecieron al GAFE del Ejército y quienes fungen ahora como testigos colaboradores de la PGR) y los agentes federales Antonio Mejía, Jorge Zavala Segovia, Luis Manuel Aguilar Flores y Francisco Jiménez Sánchez.

⁵⁰⁰ Ver <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/17/index.php?section=politica&article=005n1pol> y <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/27/index.php?section=politica&article=003n1pol>

⁵⁰¹ Ver <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/29/index.php?section=politica&article=010n1pol>

Además, como parte de esta operación también se detuvo a Gerardo Garay Cadena (comisionado de la PFP y ex coordinador de la División Antidrogas) y a seis comandantes de la misma corporación, a quienes se vincula con el Cártel de Sinaloa, que encabeza Joaquín “El Chapo” Guzmán.⁵⁰² Y posteriormente, a Noe Ramírez Mandujano, ex titular de la SIEDO.

En los primeros tres años de la administración calderonista, las filtraciones de información, la presunta protección de narcotraficantes, las pugnas de poder y los vicios en la SSP y la PGR se han exacerbado, lo que impide que la cruzada contra el crimen organizado sea exitosa, como pretende el presidente. Las sospechas que recaen sobre altos funcionarios del gobierno federal, incluyendo a Genero García Luna y, al fallecido, José Santiago Vasconcelos, entre otros, pone en entredicho a las instituciones encargadas de la seguridad pública y la impartición de justicia.

De lo anterior se puede dilucidar que Felipe Calderón no tiene un camino fácil y tendrá que sortear una serie de obstáculos para enfrentar los retos que la realidad nacional le impone.

El país está en medio de una transición política inacabada, una transición que no se ha consolidado ni mucho menos apunta hacia una democracia integral. El gobierno transita sin la más mínima intención de elaborar un Proyecto de Nación que guíe el destino de México y que de cauce a la implementación de políticas de Estado tendientes a combatir la pobreza, la desigualdad y la injusticia que la mayoría de los mexicanos vive día con día.

Felipe Calderón está muy lejos de hacer un llamado a constituir un nuevo pacto social para sentar las bases de un nuevo Estado- nación que incluya a todos los sectores, y no sólo a los privilegiados de siempre. Está más preocupado por ganar una guerra que – hasta el país vecino- considera que está perdiendo; en vez de enfocarse en lo prioritario: el bienestar social, el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática.

Como señala Rosa Albina Garabito: “Mientras el pacto no se logre, no podemos afirmar que se ha iniciado la transición a la democracia, y también mientras no se logre, el sistema político corre el grave riesgo de la involución al autoritarismo de los viejos tiempos”.⁵⁰³

⁵⁰² Ver <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/30/index.php?section=politica&article=016n2pol>

⁵⁰³ Cita tomada del texto de Piñeyro, José Luis, “Gobernabilidad Democrática y Fuerzas Armadas en México: Avances y Límites”, *op.cit.* p. 2.

CONCLUSIONES

Estados Unidos es la única nación del mundo que está fundada sobre un credo encuadrado en las ideas, muy particulares, que tienen sobre la libertad, el individualismo, el capitalismo, la democracia, la igualdad y el constitucionalismo. Planteados con lucidez dogmática en la Declaración de Independencia y, en la Constitución que le rige desde 1789, dichos valores han sido considerados como preceptos de validez universal y se han defendido incluso con la fuerza.

La exportación de tales valores al mundo ha sido uno de los principales objetivos de la política estadounidense y a través de la doctrina que se conoce como Destino Manifiesto este país se ha erigido como juez, árbitro y guardián del mundo. Para el vecino del norte las tesis realistas han sido el marco en el que se ha inscrito su concepto de seguridad nacional, y éste, a su vez, ha sido la justificación para instrumentar e implementar una serie de doctrinas y alianzas que -a lo largo de los años- han caracterizado la política exterior de sus gobiernos.

Con el desmantelamiento del bloque socialista y el fin de la Guerra Fría a finales de la década de los años ochenta del siglo pasado, Estados Unidos quedó como la única superpotencia a nivel económico, político y militar en el plano internacional. La administración de George Bush encaminó sus políticas de poder hacia la consolidación de ese liderazgo y hegemonía, sustentada en especial, en las estructuras militares.

Sin embargo, el texano perdería la presidencia a inicio de los años noventa frente a William Clinton, quien planteaba una visión completamente diferente del camino que su país debía seguir, sobre todo, en materia de política exterior y seguridad nacional. Dicha visión se englobaba en el pensamiento de que finalizada la contienda Este-Oeste ya no había necesidad de continuar con las políticas que contemplaban grandes gastos en el complejo industrial militar. Más bien, había que implementar diferentes estrategias que logran incrementar la seguridad y la prosperidad económica de la nación estadounidense, a la vez que, se promovía la democracia y los derechos humanos en el exterior.

Para conseguir dichos objetivos el gobierno demócrata consideraba que era necesario influir en el contexto internacional pero a través del multilateralismo y la cooperación. Se pensaba que la gran gama de herramientas diplomáticas que la nación tenía a su disposición eran suficientes para promover sus intereses y para dar una amplia y equilibrada respuesta a los llamados nuevos desafíos. (Narcotráfico, problemas medio ambientales, terrorismo, etc.) Asimismo, se consideraba la necesidad de promover el desarrollo sustentable en el exterior y ayudar a las democracias emergentes a través de la movilización de recursos económicos y políticos internacionales. De hecho, la visión de Clinton era implementar un programa multilateral de seguridad, en el que se estableciera una mayor dependencia de la ONU como el vigilante de la paz número uno en el planeta.

Las prioridades de su administración fueron el asegurar que sus aliados en sus zonas de influencia brindaran estabilidad política y económica, que a su vez garantizara la expansión comercial de las exportaciones estadounidenses en esas regiones, y su libre paso al acceso de recursos naturales. La intención era reformular un ambiente favorable a sus intereses y su seguridad, por lo que resultaba vital la estabilidad de todas las regiones del mundo.

La administración de Clinton también vislumbró la necesidad de recortar el gasto militar para promover el desarrollo y crecimiento económico interno, así como la necesidad de establecer condiciones específicas para el uso de sus fuerzas armadas en el exterior. En conclusión, se consideró que era primordial reestructurar el sector de defensa.

Esta visión fue severamente cuestionada por los republicanos, quienes consideraron que el multilateralismo era ineficaz para preservar los objetivos, intereses y seguridad nacionales. Ellos consideraban que era indispensable impulsar el poderío estadounidense a partir de sus estructuras. Así bien, durante las elecciones intermedias los republicanos se aprestaron a posicionarse como mayoría en el Congreso con el fin de contener las políticas del gobierno de Clinton

En paralelo surgió la organización conocida como el Proyecto para el Nuevo Siglo Americano cuyo objetivo sería reformular el papel de los republicanos en toda la nación estadounidense, así como esbozar una plataforma que pudiera frenar a los demócratas en las elecciones del año 2000. Además, buscaría concentrar los esfuerzos para el liderazgo global estadounidense y, en especial, recuperar el legado militar y de defensa heredado por la administración de Ronald Reagan, que de acuerdo a sus percepciones se había resquebrajado con los demócratas.

La estrategia de esta organización (fundada por neoconservadores del calibre de Ronald Rumsfeld, Richard Cheney y Paul Wolfowitz, entre otros) englobaba los objetivos de aumentar significativamente los gastos de defensa con el fin de modernizar a las fuerzas armadas estadounidenses; fortalecer los lazos con sus aliados democráticos para enfrentar a los regímenes que ellos consideraban hostiles a sus intereses y valores; promover la causa de las libertades políticas y económicas allende sus fronteras; así como promover y difundir un orden internacional favorable a su seguridad, prosperidad y principios.

Con el cuestionado triunfo de George W. Bush en el proceso electoral de 2000 los neoconservadores se apoderaron de la Casa Blanca. Y, aunque es cierto que en un principio tuvieron numerosos obstáculos para implementar las premisas del PNAC, los atentados terroristas del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, D.C., fueron la justificación perfecta para ello. Asimismo, hay que recordar que el presidente republicano conformó un gabinete muy peculiar, en el que los intereses económicos se entrelazaban con los intereses de seguridad y de defensa.

A lo largo de esta investigación se comprobó que – tal como expresaba Wright Mills en 1957- durante dicha administración los dominios económico, político y militar se entrelazaron a través de una serie de alianzas tácitas o explícitas con el fin de promover los intereses particulares de dichas élites. La circunstancia especial que determinó el reforzamiento de dichos lazos fue “la guerra contra el terrorismo”, que inauguró un nuevo contexto internacional y permitió la reestructuración de las políticas de seguridad y defensa estadounidenses.

De acuerdo a la teoría neorrealista, después de los atentados terroristas, Estados Unidos sólo contaba con sus propias capacidades para garantizar su supervivencia y su seguridad. En un entorno anárquico que vulneró sus esquemas de defensa al momento de que su territorio fue atacado, la opción que tenía dicho Estado era actuar de manera soberana y racional para implementar las acciones que considerara más convenientes en términos de su interés nacional.

Con los ataques terroristas a su territorio, el gobierno de George W. Bush pudo implementar las medidas necesarias para proteger los intereses de sus élites y hacia el exterior, pudo – a través de la guerra contra Irak- cambiar el *status quo* del sistema internacional, con el que no estaba conforme, pues de acuerdo a la visión neoconservadora el papel que Estados Unidos tenía que jugar en dicho ámbito era el de única superpotencia.

Cuando Estados Unidos se lanzó a la guerra contra el Mal y, específicamente contra Irak, sin el beneplácito de la mayoría de los miembros de la ONU, se confirmó que la política internacional carece de orden y organización porque su principio ordenador es la anarquía y no existe ninguna institución supranacional que obligue a ningún Estado a cumplir con los lineamientos de los tratados signados en el marco del Derecho Internacional, especialmente cuando éste ve vulnerado su esfuerzo por mantener su supervivencia y seguridad.

El interés de las élites estadounidenses dio paso para la acción del gobierno, que en este caso fue declarar la guerra al terrorismo y reestructurar los esquemas práctico- operativos y teórico- filosóficos de las políticas de seguridad y defensa nacionales. Las necesidades para implementar dichas políticas surgieron de lo que los neoconservadores consideraban como una competencia irregular entre Estados Unidos y los demás Estados que componían al sistema internacional. En orden para alcanzar sus fines las capacidades económicas, políticas y, sobre todo, militares tuvieron que combinarse para inaugurar una nueva realidad internacional caracterizada por la unilateralidad.

Dentro de esta reestructuración de las políticas de poder estadounidense resalta:

En materia de seguridad nacional:

1. La implementación de la Doctrina Bush apoyada sobre dos pilares:

- a) Estados Unidos hará todo lo que esté en sus manos para perpetuar su incuestionable supremacía militar.
 - b) Estados Unidos se arroga el derecho a emprender acciones preventivas.
2. La implementación de la Estrategia de Seguridad Nacional que establece ocho objetivos básicos: defensa de la libertad y la justicia; reforzamiento de alianzas en contra del terrorismo, trabajo con otras naciones para neutralizar los conflictos regionales, prevención de ataques con armas de destrucción masiva, promoción del libre comercio y la democracia en el mundo, desarrollo de agendas para la cooperación con otros centros de poder global y la transformación de las instituciones de seguridad nacional.
 3. La implementación de la acción preventiva o *preventive action* que establece que Estados Unidos no dudará en actuar unilateralmente si es necesario para ejercer su derecho de auto defensa.
 4. La reestructuración de la comunidad de inteligencia y la reforma del FBI.
 5. La creación del Departamento de Seguridad Interna o *Homeland Security Department* con el fin de prevenir ataques terroristas dentro de los Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad de la nación ante el terrorismo y minimizar los daños y acelerar la recuperación de la nación en caso de que ocurran ataques terroristas.
 6. La firma del Acta Patriótica o *USA Patriot Act* que levanta una serie de restricciones que regulaban los procesos judiciales, promueve el acceso al gobierno a información personal de sus ciudadanos, así como de extranjeros y, permite la cesión de ésta a las autoridades locales, estatales o federales que la requieran y limita el acceso del público a la información gubernamental.

En materia de defensa:

1. La solicitud de aumento al presupuesto del sector defensa.
2. Una nueva ronda para la clausura y reestructuración de bases militares. (BRAC)
3. La modernización de armamento.
4. La transformación del Departamento de Defensa (disminución de la burocracia, fusión de departamentos, privatización de servicios).
5. Elaboración del Nuevo Plan de Comando Unificado (UCP), en el que se creó el NORTHCOM o Comando del Norte, que tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad aérea, territorial y marítima de Estados Unidos, además de coordinar el apoyo a las autoridades civiles en caso de desastres naturales. Asimismo, este comando preside al Comando de Defensa Aeroespacial de Norte América (NORAD) y su área de operaciones incluye, además de Estados Unidos, Canadá y México, partes del Caribe y las aguas contiguas de los océanos Pacífico y Atlántico.

En materia de política militar:

1. La estrategia principal de las fuerzas armadas es estar conformadas de tal manera que puedan defender su territorio y al mismo tiempo continúen operando en y desde las siguientes cuatro regiones: Europa, Asia y Medio Oriente, África y Latinoamérica.
2. Desarrollar la capacidad para que las fuerzas armadas tengan la capacidad de derrotar rápida y contundentemente a sus adversarios en dos campañas militares que se desarrollen al mismo tiempo.
3. El establecimiento de la agilidad, decisión e integración como fundamentos estratégicos.
4. La asignación de nuevas tareas para las fuerzas armadas: asegurar el acceso a regiones estratégicas, establecer condiciones favorables de seguridad y ayudar a incrementar las capacidades de sus aliados para proteger intereses comunes.
5. Promoción de la seguridad en el exterior (establecer interacciones militares importantes y puentes de comunicación con sus contrapartes en el mundo)
6. La creación de nuevos niveles de interoperabilidad que aseguren que las barreras técnicas, doctrinales y culturales no limiten las habilidades para alcanzar sus objetivos.
7. La revisión de doctrinas, organizaciones, sistemas de entrenamiento, material, abastecimiento y el fomento de la educación militar.

Por otra parte, se observó que desde el 12 de diciembre de 1822 hasta 1867, las relaciones entre México y Estados Unidos recorrieron un camino sinuoso determinado por el conflicto entre la expansión (Estados Unidos) y la sobrevivencia (México). De 1867 a la primera década del siglo XX estas se caracterizaron por una sociedad de conveniencia mutua y de 1910 a mediados de 1940 oscilaron entre el conflicto y la intervención, la concretización de un pacto tácito con beneficios mutuos y, posteriormente, una alianza ante los peligros que representaron los países nazi – fascistas.

Durante las décadas de los años cincuentas, sesentas y hasta mediados de los setentas del siglo XX, en plena Guerra Fría, el tratamiento que recibió México por parte de Estados Unidos fue de una cordial indiferencia. A medida que México permaneció estable y sin signos de ingobernabilidad – independientemente de cómo lo lograra- el gobierno de Washington se aseguraba una frontera sur segura, que no comprometía sus intereses, por lo cual, no había necesidad de intervenir como lo hizo en otras partes de América Latina.

De hecho, durante este período México pudo implementar una política exterior independiente, juricidista, muy activa, nacionalista, proteccionista e incluso, en algunos momentos antiestadounidense. Y en materia de seguridad nacional no tuvo la necesidad de definir el concepto ni establecer políticas ni estrategias concretas.

Durante la revisión de esta etapa se observó que fue a partir del descubrimiento de yacimientos petroleros en el sureste del país cuando comenzaron los intentos por configurar una política en la materia, y que estos surgieron por parte del Ejército Mexicano, cuando se fundó el Colegio de Defensa.

Ahora bien, iniciando la década de los ochentas el sistema político mexicano comenzó a mostrar signos de deterioro, su función básica de asignar autoritariamente valores para la sociedad se vio disminuida, las demandas dejaron de ser procesadas de manera adecuada y la tensión hizo presa de él. Aunado a esto, la crisis del sistema económico provocó inestabilidad en el país y con ella, las presiones estadounidenses se fueron sucediendo.

El sistema político se vio tensionado tanto al interior como al exterior y si bien es cierto que logró mantener a la clase priísta en el gobierno, éste comenzó a perder su legitimidad y apoyos a causa de su incapacidad para resolver las demandas de los diversos sectores sociales. Esto provocó que México fuera presionados por Estados Unidos para iniciar un proceso de ajuste económico, caracterizado por una serie de políticas de austeridad y de apertura con el fin de adoptar un modelo económico de corte neoliberal que se consolidaría durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Durante dicha administración se cambió la manera de hacer política hacia el exterior y principalmente la relación bilateral con Estados Unidos se fue transformando. Se inició el proceso de relajación de la práctica de los principios de No Intervención y Libre Autodeterminación y se implementó una política exterior de apertura, más pragmática y proestadounidense.

Era claro que ello fue animado también por la transformación que imperaba tras el fin del bloque comunista y México no podía quedarse a la saga de los cambios que imperaban ya en el nuevo contexto internacional. Aunque se debe señalar que las consecuencias de este cambio tan radical no se midieron con cautela, por lo que a fin de cuentas, la política exterior comenzó a volverse dependiente y tuvo un escaso margen de maniobra y capacidad de negociación en términos equitativos.

Además, el gobierno fue incapaz de controlar la violencia política y social, producto de las consecuencias de la liberalización económica y de la crisis del sistema político, lo cual ocasionó signos visibles de ingobernabilidad que preocuparon a la Casa Blanca, pues su frontera sur aparecía vulnerable ante las nuevas amenazas, llámese narcotráfico, tráfico de armas, terrorismo, etc.

Cabe señalar que durante esta administración y la de Ernesto Zedillo se suscitaron las siguientes novedades en materia de seguridad nacional: a) La definición, por primera vez, del concepto (aunque fue por los mandos castrenses), b) El establecimiento del narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo como amenazas, c) La creación del Gabinete de Seguridad Nacional y el CISEN y d) El establecimiento de estrategias y líneas de acción para garantizar dicha seguridad.

Incluso, durante la administración zedillista se estableció como prioridad fundamental en términos de seguridad nacional el forjar un nuevo entendimiento con los Estados Unidos, que articulara y promoviera los intereses de México frente a esa nación, haciéndose importante el sustituir la discrecionalidad y la unilateralidad por los entendimientos recíprocos y las consultas efectivas.

Lo anterior es de gran importancia porque comenzó a expresarse la idea de que al hablar de la seguridad nacional mexicana deberán reservarse grandes espacios a la relación que se guarda con el vecino del norte. De hecho, comenzó a fluir la firme creencia de que la relación con Washington es en sí, el principal problema de seguridad nacional que tiene México. Y esto, no se refiere a que nuestro vecino sea considerado como sinónimo de conflicto o antagonismo permanente; más bien a que las relaciones que se mantienen con dicho país involucran una vasta acumulación de retos y desafíos que si no se manejan adecuadamente pueden afectar la seguridad de la nación.

Señalado lo anterior, en la década de los años noventa, existieron tres variables condicionantes que afectaron la relación bilateral de estos países en dicha materia: la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y de otros grupos armados, y la crisis económica y política del Estado mexicano, que desembocó en una creciente debilidad de algunas instituciones fundamentales para la seguridad nacional y el bienestar social, facilitando el aumento del crimen organizado (en especial el narcotráfico), así como la migración ilegal hacia Estados Unidos.

Por otro lado, el triunfo de Vicente Fox en las elecciones presidenciales de julio de 2000 no sólo implicó un cambio sexenal de gobierno, sino también el fin del régimen priísta surgido tras la Revolución y, sobre todo, la oportunidad de implementar y consolidar un régimen democrático participativo en México. Fox arribó al poder con un amplio rango de credibilidad y legitimidad, tanto en el ámbito interno, como en el internacional y, sin embargo, es indudable, que no supo administrar ni gobernar al país.

Durante este período la economía mexicana tuvo un crecimiento raquítico, los ingresos fiscales fueron débiles, y el margen para cubrir la deuda pública fueron escasos; por lo que el gobierno tuvo que doblegarse ante el FMI y aceptar ajustarse a sus lineamientos; lo que provocó que las promesas hechas en materia de política social quedaran en el aire, pues sólo un escaso porcentaje del gasto programable fue dedicado a programas de educación, salud, vivienda, y en general, bienestar social.

Por ello, la población continuó inconforme ante la falta de acciones concretas que se tradujeran en mejores oportunidades de vida; que disminuyeran la pobreza, que procuraran empleos y salarios mejor pagados; que controlaran la delincuencia y las actividades del crimen organizado. En síntesis, el cambio que tanto se esperaba siguió aguardando, incluyendo también el ámbito político.

En dicho aspecto, la derrota del PRI significó un punto de inflexión decisivo para el proceso de desarticulación de las bases que dieron soporte al orden político posrevolucionario; rompió con la larga línea de continuidad en la transmisión del poder que arrancó con Obregón; fue un punto de quiebra para la lógica del funcionamiento del sistema político; dio fin a un régimen autoritario y, lo más importante, es que abrió las puertas y las posibilidades para instaurar y consolidar nuevas reglas, instituciones y procesos tendientes a fortalecer la democracia en el país. Sin embargo, Fox tampoco pudo concretar nada respecto a la reforma del Estado y continuó gobernando con obsoletas estructuras institucionales.

La situación económica, el descontento social, el aumento del crimen organizado y la falta de reformas estructurales provocó que en el exterior se viera a México como un país inestable que con el tiempo pudiera presentar signos agudos de ingobernabilidad; lo que prendió focos rojos de alerta en los círculos del poder en Washington, que miraron al país con preocupación debido a consideraciones de seguridad nacional, sobre todo, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Antes de este suceso de gran magnitud se puede establecer que la relación bilateral entre México y Estados Unidos era muy cordial y que los mandatarios mexicano y estadounidense trataron de definir una agenda de cooperación que inaugurara una nueva etapa en los nexos que se tenían entre sus naciones.

El combate al narcotráfico, el tema del medio ambiente en la frontera, la escasez de agua, la relación con Cuba, las negociaciones del ALCA y la posibilidad de renegociar el TLCAN e incluir el tema laboral y la migración fueron los temas de la agenda que encauzaron todos los esfuerzos y las acciones de la diplomacia mexicana. Sin embargo, los atentados terroristas trastocaron el escenario nacional estadounidense y la disposición del presidente Bush por inaugurar una nueva etapa en la relación con México pasó a segundo plano.

Súbitamente y debido a la lentitud con que reaccionó el gobierno de Fox ante los sucesos, provocaron, por un lado, fisuras en la relación bilateral y, por el otro, la inclusión de cuestiones relacionadas con la seguridad nacional y el combate al terrorismo en la agenda binacional.

En dicho período se suscitaron las siguientes desavenencias que, de cierto modo, fracturaron y transformaron la relación: a) La lenta reacción de solidaridad de México ante la tragedia estadounidense, b) La postura de México en el Consejo de Seguridad de la ONU, c) La decisión unilateral de México de abandonar el TIAR y su negativa de fortalecer la Junta Interamericana de Defensa, d) El respaldo del gobierno mexicano a la concepción de seguridad amplia y multidimensional de la seguridad hemisférica, e) La negativa de México de apoyar el establecimiento de una Academia Internacional para la Aplicación de la Ley auspiciada por Estados Unidos y f) La clara penetración del crimen organizado en

las instituciones mexicanas encargadas de la impartición de justicia y en las estructuras policíacas.

En materia de seguridad nacional el legado foxista dejó la firma de los Acuerdos sobre Fronteras Inteligentes, del Acuerdo para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), el Programas de Tecnología Indicadora de Situaciones e Inmigrantes a Estados Unidos o US-VISIT, el Programa de Comercio Libre y Seguro o FAST, el Memorandum de entendimiento sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos, el Comunicado Conjunto que establece el Plan de Seguridad Fronteriza y el Plan de Acción para la Seguridad de la Frontera.

Por otra parte, en lo que al Ejército Mexicano se refiere, se observó que esta ha sido una organización cardinal en la consolidación del Estado mexicano moderno. Desde 1920, cuando surgió la necesidad de unificar económica, política e ideológicamente a la nación, éste jugó un papel importante. De hecho, lo que caracterizó a los años posteriores a la Revolución Mexicana fue el control político-militar de todos los caudillos armados, así como la centralización del poder en sus manos. Así se sucedieron los gobiernos de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, quienes tomaron una serie de medidas encaminadas a despolitizar y profesionalizar al aparato militar con el propósito de que éste fuera una institución fundamental del Estado, ya cohesionado y disciplinado.

Con Lázaro Cárdenas y Ávila Camacho los cuadros del aparato militar se profesionalizaron, modernizaron e institucionalizaron; lo que permitió la gradual entrega del poder político a los sectores civiles revolucionarios y el establecimiento de una especie de “Acuerdo cívico- militar no escrito” que le otorgaría autonomía a cambio de un respaldo total al gobierno civil, así como la semicorporativización al partido de Estado, consolidándose las bases de la estabilidad política mexicana y las bases para las relaciones cívico- militares. Los militares se convirtieron en un respaldo fundamental del ejercicio de poder político y sostén del régimen priísta en las décadas por venir.

Fue hasta 1968 con los acontecimientos en la Plaza de las Tres Culturas cuando las relaciones cívico- militares en México se vieron afectadas. Las repercusiones de la decisión tomada por el gobierno de aplastar el movimiento estudiantil alteró la visión de los militares hacia el liderazgo civil, la visión del liderazgo político hacia los militares, la visión de los oficiales jóvenes hacia los oficiales mayores del Ejército y la visión del rol de los militares en la sociedad.

Es cierto que la conservación de la subordinación militar a la autoridad civil fue reafirmada por esos eventos, pero la nueva generación de oficiales consideró evidente la torpeza civil y a su liderazgo como políticamente incompetente, provocando que estos no se inclinaran por repetir tales acciones, cargando la culpa por la incompetencia.

Tras dichos acontecimientos el Ejército iniciaría actividades de tipo preventivo y comenzaría a realizar funciones extra militares, la mayoría de ellas, vinculadas con obligaciones del Estado y que eran deberes correspondientes a otras estructuras que no tenían un alcance o cobertura suficiente a lo largo y ancho del territorio nacional. Básicamente, la institución castrense sirvió como intermediaria tratando de llenar el vacío dejado por las estructuras civiles de mediación con las actividades de labor social.

Durante las décadas de los años setenta y ochenta, los líderes civiles incrementaron su dependencia en los militares, a medida que la legitimidad de ciertas instituciones políticas declinaba; debido – en gran parte- a que la composición social de los miembros jóvenes del cuerpo de oficiales en combinación con un incremento dramático de su nivel de educación y profesionalización, ponía a la nueva generación de generales y almirantes en una posición comparable y compatible con sus contrapartes civiles.

Así bien, con un Plan de Reforma Educativa Militar, con un nuevo proceso de profesionalización (donde el adiestramiento de Estados Unidos tuvo un papel primordial) y con el relevo de los generales revolucionarios por los generales DEM, el instituto armado consiguió perfeccionar su organización, aumentar su potencia combativa, instruir a su personal para acciones a gran escala y dotarse de servicios propios para asegurar su subsistencia,

Se considera que en este lapso la actitud oficial hacia las fuerzas armadas cambió debido a que el gobierno fomentó que estas incrementara su papel en el área de la seguridad pública, amplió su involucramiento en el proceso de decisiones en materia de seguridad nacional y le otorgó funciones en el ámbito social.

De esta manera, los militares incrementaron su papel en los programas antidrogas y de labor social; su participación en asuntos de seguridad interna y, sobre todo, ganaron una posición más influyente en los asuntos de política exterior y conformaron un status social diferencial respecto a las condiciones de vida de la población en general.

Por su parte, el estado actual del Ejército Mexicano es producto de un acelerado proceso de profesionalización y modernización que se inició a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, y más específicamente, a raíz del levantamiento zapatista en 1994. Dicho proceso se enfocó en la premisa básica de preparar a los efectivos militares para desempeñar con mayor eficacia las misiones generales que la Constitución del país les encomienda y fue consecuencia lógica de los cambios y retos que México tuvo que afrontar ante la implementación de políticas económicas neoliberales, así como el surgimiento de nuevas amenazas que ponían en peligro la estabilidad y/ o permanencia del Estado y sus instituciones.

Fue producto de lo que David Pion- Berlín llamó “el nuevo pragmatismo civil- militar”,⁵⁰⁴ que sostiene que durante la década de los años noventas del siglo pasado los gobiernos latinoamericanos – incluyendo el mexicano- tuvieron que enfrentar crisis económicas y de gobernabilidad que provocaron que los militares fueran llamados para asistirlos.

En el último capítulo de esta investigación se examinó el marco legal, estructura, operación, funciones, política militar, doctrina militar y política de defensa que caracterizan al Ejército Mexicano y se observó que dicha institución es autosuficiente y cohesionado en sus filas y goza de un alto grado de autonomía, lo que le permite contar con una fortaleza y prestigio que pocas instituciones en el país logran adquirir por sí solas; por lo que se dice que ello crea la posibilidad de que los militares aumenten su poder, aislen a la sociedad civil y reestructuren las relaciones cívico- militares.

El Ejército Mexicano es parte fundamental del Estado y por su tamaño y naturaleza es una entidad compleja. Su subordinación a la autoridad política es uno de los problemas más antiguos que ha tenido que enfrentar la gobernabilidad y la democracia del país. Por lo tanto, el control civil es fundamental porque permite que una nación base sus valores, instituciones y prácticas en la voluntad popular y no, exclusivamente en las opciones de los líderes militares, cuya perspectiva se enfoca en la necesidad de la seguridad interna y externa.

El control civil se entiende como un proceso que tiene el fin de hacer de los militares una herramienta del Estado, es decir, que lleven adelante los deseos de cualquier grupo que asegure la autoridad legítima. Se puede hablar de control político sobre los militares cuando los civiles tienen la capacidad real de decidir en cuestiones como seguridad interna, defensa externa, tamaño, fuerza, carácter, armamento, procedimientos operativos internos, establecimientos militares y ascensos.

En el caso particular de México se puede señalar que el instituto armado ha sido una herramienta del gobierno en turno y, que han sido estos, los que han especificado claramente el rol y propósito que debe cumplir. Por lo tanto, dicho control no es objetivo, sino subjetivo, por lo que los oficiales militares han tenido una mayor influencia en las decisiones concernientes a la seguridad nacional, la defensa externa y la política militar.

Asimismo, de acuerdo al modelo de autoridad en las relaciones cívico- militares se puede sostener que el control ha sido de carácter ministerial, ya que el cuerpo de oficiales ha estado subordinado a una sola institución que posee la autoridad efectiva final: el presidente en turno.

⁵⁰⁴ Pion- Berlin, David, “A new civil-military pragmatism in Latin America”, Universidad de California, s/f.

Por otro lado, se debe señalar que la estabilidad institucional y la subordinación del Ejército Mexicano hicieron del país un caso muy *sui generis* en el contexto latinoamericano. De hecho, el pacto tácito entre civiles y militares que se estableció en la década de los años cuarentas del siglo pasado tuvo dos caras: la positiva y la negativa. Por supuesto, la primera hace referencia a tal subordinación y lealtad al sistema político y, la segunda, se traduce en el precio que el poder político ha tenido que pagar por ello.

Para garantizar la no intervención del instituto armado, el sistema político mexicano les otorgó una serie de concesiones, comenzando por el control y autonomía del propio sistema de defensa. Sin duda alguna, los militares han sido arquitectos de su propio destino, a la luz del monopolio – *de jure y de facto*- que ejercen en la materia.

Además de lo anterior, el alto grado de autonomía castrense se refleja en el goce de ciertas prerrogativas, entre las que destaca la expansión de su papel en el mantenimiento de la ley y el orden interno, en el hecho de que los militares mantienen el monopolio del planteamiento sectorial, gozan de autonomía en la administración de sus recursos y en el ejercicio del gasto militar y participan en diversos organismos civiles como el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Gabinete de Seguridad Pública.

La mejor manera para entender el control civil, medir su existencia y evaluar su efectividad, es midiendo la influencia de los militares y los funcionarios civiles en decisiones de estado concernientes a la guerra, la seguridad interna, la defensa externa y la forma, tamaño y procedimientos de operatividad del establecimiento militar. Por lo tanto, se puede concluir que en dichas materias el Ejército Mexicano desempeña un papel preponderante, determinante y casi, exclusivo. Los civiles no han restringido su autonomía a lo que es necesario y funcional.

El ordenamiento de las relaciones cívico- militares es básico para un país. El objetivo de cualquier gobierno en el nivel institucional es desarrollar un sistema de relaciones entre militares y civiles que lleve al máximo la seguridad militar con el menor sacrificio de otros valores de la sociedad. Así que si se fracasa en desarrollar un modelo equilibrado, un país derrocha sus recursos y corre riesgos no calculados.

En el caso de México, se puede observar que el instituto armado tiene gran influencia para determinar en el marco de la política de seguridad militar temas de tipo cuantitativo, como son el establecimiento de su tamaño, reclutamiento y aprovisionamiento y temas de tipo cualitativo, como son su organización, composición, equipamiento, armamento, ubicación de sus bases y despliegue. No así en temas dinámicos, que básicamente se refieren al uso que se les da sus miembros, es decir, cuando los ponen en acción. Estos temas son decididos por el presidente en turno. Lo que ha ocasionado que los militares realicen funciones

extra militares, incluidas las de seguridad pública y las de labor social e, incluso, política.

En el marco de las teorías sobre relaciones cívico militares se considera que la autonomía de las fuerzas armadas y la expansión del papel de los militares constituyen un obstáculo para la consolidación de la democracia en cualquier país, por lo tanto, reducir la autonomía organizativa y de gestión es indispensable para evitar tensiones entre civiles y militares.

En el caso de México se ha podido observar en primer lugar, que la transición política iniciada con el arribo del PAN a la presidencia no ha terminado de consolidarse. Vicente Fox pudo haber encabezado el avance democrático a partir de la desarticulación parcial de los grupos de poder económico y político aliados al viejo régimen, con lo cual podría haber hecho alianzas, movilizaciones y acuerdos que implicaran transformaciones relevantes al proyecto económico neoliberal dominante, dando cauce a la solución de los problemas más apremiantes de la nación.⁵⁰⁵ Sin embargo, optó por gobernar con las viejas estructuras y prácticas del régimen priísta, incluyendo la relación Fuerzas Armadas- Presidencia de la República. Debido a lo anterior, en segundo lugar, se observó que la autonomía organizativa y de gestión del instituto armado no se ha reducido.

También, se considera que para reforzar el control civil la labor legislativa sobre la defensa es básica, sin embargo, en el caso mexicano se puede observar que ante la ausencia de una tradición legislativa en asuntos de defensa, el Congreso se limita a aprobar o desaprobar el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo. Las fuerzas armadas casi nunca proveen información detallada a los legisladores, ni estos la demandan, por lo que no se ejerce una supervisión parlamentaria. Además, en los temas relacionados a la promoción de oficiales superiores, la situación que priva es la misma.

Aunado a lo anterior, en México no existe la preparación de cuadros intelectuales y técnico- burocráticos que posean conocimientos adecuados sobre las fuerzas armadas y que sean capaces de proponer medidas y de promover el necesario debate intrasocietal sobre la misión y funciones del Ejército Mexicano, sobre el planteamiento estratégico, los problemas de equipamiento, administración y presupuestos, hipótesis de conflicto, amenazas y factores de riesgo, entre otras. Esto, provoca que los militares sigan gozando del grado de autonomía al que nos referíamos en párrafos anteriores y, por supuesto, ha traído como consecuencia que para dicho instituto no se considere ni remotamente que su titular sea un civil.

Se puede concluir que los militares como institución asumen que tiene derechos adquiridos o privilegios, formales o informales, para ejercer control efectivo sobre su propio gobierno y para jugar un rol en áreas extra-militares del

⁵⁰⁵ Piñeyro, José Luis, *Gobernabilidad democrática y Fuerzas Armadas en México: Avances y límites*, *op.cit.*, p. 2.

aparato estatal. Por lo tanto, la negativa de la organización militar a abrirse al entorno responde a razones políticas de supervivencia, tendiendo a minimizar la incertidumbre a través del control de su contexto. El pacto tácito del que se habló en párrafos anteriores continúa vigente.

Asimismo, la propia realidad ha impuesto la participación de los militares en otras áreas y la disminución de su autonomía parece lejana, haciendo necesario que los funcionarios civiles comiencen a concebir y pensar la plataforma sobre la que debería asentarse una reforma militar, que equilibre las relaciones del instituto armado con el resto de la sociedad.

De acuerdo a las teorías sobre relaciones cívico militares dicha reforma podría contemplar los siguientes elementos:

1. La redefinición de las misiones y funciones del instituto armado con el fin de desmilitarizar la seguridad pública.
2. La creación de un Estado Mayor Conjunto que coordine al Ejército, a la Fuerza Aérea y a la Armada, con el propósito de que exista coordinación respecto a las políticas, estrategias y líneas de acción en el sector defensa.
3. El establecimiento de la autonomía del componente aéreo como base para la construcción de una verdadera Fuerza Aérea.
4. La eliminación de prerrogativas o privilegios en cuanto a fuero de juzgamiento que los militares tengan.
5. La revisión del tema de las sanciones a los militares por violar los derechos humanos cometidos en el pasado, así como las que pudieran cometer.
6. El reforzamiento del papel del Congreso en la fiscalización de las políticas y los presupuestos de defensa, así como el aumento de su participación en los ascensos y promociones.
7. El establecimiento de marcos jurídicos que normen los temas de seguridad, defensa y otros asuntos conexos.
8. La preparación de cuadros civiles que trabajen los aspectos de seguridad y defensa y la capacitación de la burocracia civil para lidiar con dichas cuestiones.

Por otra parte, a lo largo de la presente investigación, se estableció que aún dentro de su notable continuidad doctrinaria y autonomía institucional, el estamento militar ha sido sensible a las transformaciones sociales, económicas y políticas, tanto en el ámbito interno como en el externo, que ha provocado que de acuerdo a su propia lectura se vaya adecuando con el fin de prepararse para un mejor cumplimiento de sus compromisos con la nación y, por supuesto, las funciones que los últimos gobiernos le han asignado.

Se señaló que las funciones del Ejército Mexicano se podían dividir en cuatro: las funciones netamente militares, las funciones policíacas o de seguridad pública, las funciones sociales y las funciones políticas.

Las primeras son básicamente las tareas de control interno y la lucha contra el narcotráfico, que se sustentan en su misión de salvaguardar la seguridad interior. Se observó, que el combate a la guerrilla es una tarea que ha sido duramente cuestionada por la sociedad civil debido a la violación de los derechos humanos por parte de los militares. Al respecto, se estableció que el surgimiento de grupos armados en México se debe a la incapacidad del Estado de proporcionar a la población las condiciones básicas de su subsistencia y que la actuación de los militares responde al hecho de que con los alzamientos se violenta el orden constitucional que es su deber cuidar.

Se puede señalar que de acuerdo al discurso gubernamental, la institución castrense actúa en defensa de los intereses de la nación, sin embargo, la violación reiterada de los derechos humanos, por parte de los militares ha sido una constante y se ha intensificado, lo cual acarrea un costo político al instituto y en nada contribuye a la gobernabilidad democrática que se espera alcanzar. Por lo tanto, es deber de la autoridad castigar a quienes violentan los derechos de los ciudadanos, independientemente de que se esté cumpliendo con un deber institucional. La impunidad alimenta rencores y divide a la nación; al tiempo que tensiona las relaciones entre civiles y militares.

Respecto a la lucha contra el narcotráfico se concluirá que, a pesar de que no es una tarea en la que el Ejército Mexicano debería de participar, el gobierno no tiene otra alternativa, debido a la descomposición sistemática de sus cuadros policíacos y de impartición de justicia. Sin embargo, ello expone a la corrupción y descomposición de los cuadros militares. A la larga, los costos podrían ser mayores que los supuestos beneficios que el gobierno esboza para justificar la guerra sin cuartel contra los señores de la droga.

Respecto a las funciones de seguridad pública se recordará que la participación de los militares se debe a la descomposición sistematizada de los órganos judiciales que no están capacitados ni adiestrados adecuadamente para desempeñar su función de manera satisfactoria y el gobierno no ha creado una estrategia integral que se encamine a reestructurarlos para lograr una mayor eficacia en contra del crimen organizado y la delincuencia. Sin embargo, la participación militar en la seguridad pública no ha producido los cambios deseados y prueba de ello, es el alto nivel de violencia ejercido por los grupos criminales a todo lo ancho y largo del territorio en los últimos años.

En cuanto a las funciones sociales, se refiere, se observó que los militares tienen ahora que llenar las fallas que otros organismos gubernamentales han dejado y que ante la falta de instituciones sociales capaces de cumplir con sus tareas, éstas son realizadas por el Ejército, que tiene que construir caminos, escuelas y carreteras; que tiene que ayudar en la alfabetización y en la promoción del deporte; que tiene que reparar vías de ferrocarriles y líneas telegráficas; que tiene que implementar campañas de vacunación, asistencia médica y dental; y tiene que distribuir alimentos y agua potable y reforestar bosques y selvas, entre

otras tareas. Estas funciones han mejorado la imagen de la institución, por lo que es un saldo positivo para ella.

Por su parte, las funciones políticas se centran en el papel del Ejército como socio institucional del Estado y del gobierno y como factor de estabilización del régimen, y como productor de oficiales y jefes profesionales e institucionales con el fin particular de que éstos continúen manteniendo la influencia de la institución en el sistema político.

Con todo ello el Ejército Mexicano al penetrar en zonas desatendidas por otras esferas del Estado ha logrado tener una mayor presencia en la vida nacional y a raíz de eso ha incrementado su influencia al interior del sistema político y su autonomía propia. Lo que repetimos, ha fortalecido el “militarismo” o la injerencia de los militares en la estructura del Estado y en los tres niveles de gobierno.

Las principales misiones y funciones que se le han confiado y, que su alto mando ha aceptado sin cortapisas, lo han convertido en el más importante instrumento armado, aunque cabe hacer notar que ello ha implicado también una sobrecarga de responsabilidades.

Del análisis de los últimos dos planes nacionales de desarrollo se concluyó que entre los factores de riesgo a la seguridad nacional mexicana se encuentran a la pobreza y la exclusión social, la migración ilegal, la corrupción institucional y el deterioro del medio ambiente. Y se estableció que las amenazas potenciales para la misma son: el tráfico ilícito de drogas, el crimen organizado, el terrorismo, los grupos armados, y el intervencionismo extranjero.

El intervencionismo extranjero, que hace referencia a la injerencia militar, indudablemente amenaza la soberanía, independencia y territorio nacionales. Sin embargo, debe de asentarse que México está muy lejos de sufrir este tipo de embate. No así, la injerencia -directa o indirecta- en los asuntos nacionales por parte de cualquier otro Estado, lo que puede vulnerar los intereses nacionales.

Ello ha hecho del Ejército Mexicano una institución por demás precavida en lo que se refiere a sus relaciones con sus homólogos de otros países, y sobre todo, con los del norte. En esta investigación se elaboró un breve recuento histórico del tipo de relación que ha existido entre ambas instituciones, remarcándose la negativa del alto mando castrense mexicano de colaborar de manera no restringida con su contraparte estadounidense.

Las declaraciones del entonces secretario de Defensa, Cervantes Aguirre, ilustran a la perfección la posición del instituto armado sobre la validez de la cooperación restringida:

“Para nadie es desconocido que las relaciones entre vecinos deben ser manejadas con singular prudencia, meticulosidad y buena fe. Pero cuando estos vínculos atañen a las cuestiones

de seguridad y defensa, nos exigen un más elevado rango de responsabilidad, eficiencia y cautela, preservando siempre los objetivos fundamentales y los intereses nacionales”

Solamente se cooperaría en cuestiones que no involucraran acciones tendientes a intervenir en los asuntos del país, que no vulneraran la soberanía, que no afectaran el cumplimiento de los objetivos y la preservación del interés nacional. Y se puede aseverar que, aunque ya han relevado al general arriba mencionado, dos colegas más, dichos preceptos siguen intactos. Sin embargo, no se ve lejana la posibilidad de que en el marco de la guerra contra el crimen organizado, el gobierno de Estados Unidos a través del Pentágono continúe insistiendo e incluso presionando por una mayor cercanía del nexo militar con México. Incluso, algunos especialistas contemplan la posibilidad de que en el marco de la Iniciativa Mérida, el gobierno calderonista se vea empujado a solicitarle al instituto armado su plena colaboración para ampliar los márgenes de cooperación con su homólogo del norte.

Pero hasta el momento, continúa la cooperación en cuestiones de intercambio de información, en entrenamiento y capacitación de sus oficiales para mejorar la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, no así en otros ámbitos. El alto mando no se ha abierto a esa posibilidad.

Ahora bien, se debe recordar que hace dos años Barack Obama arribó a la presidencia estadounidense y con él, una nueva forma de hacer relaciones con su vecino del sur. Aún no se define cuál será la importancia que el demócrata le otorgará a México, pero vienen tiempos de cambio que nuestro gobierno tendrá que aprovechar. Es importante resaltar el apoyo que el demócrata le ha dado a la Iniciativa Mérida y, particularmente, el apoyo que ha expresado hacia la lucha que emprendió Felipe Calderón contra el crimen organizado. Sin embargo, se sabe bien que, a diferencia de McCain, éste no conoce México ni tiene una clara idea de la relación de su país con el nuestro, lo cual podría dificultar los canales de comunicación para fortalecer la cooperación en dichos temas.

Al respecto, cabe señalar que Obama se rodeó de viejos veteranos de la administración de Clinton, incluyendo a quienes lo asesoran en materia de seguridad, defensa y combate al crimen organizado. Estos están extremadamente preparados e informados tanto sobre la situación particular de México, como de la situación en la que gira la relación bilateral en dichos temas. Recordemos además que durante el gobierno de Clinton los lazos entre ambas naciones se fortalecieron y muchos temas, como el narcotráfico, se institucionalizaron con la creación de Grupos de Alto Contacto o Alto Nivel.

Por lo tanto, el gobierno mexicano deberá buscar los canales apropiados para institucionalizar la relación, pues es la mejor y la más segura forma de hacerle frente a la asimetría entre ambos países. Buscar que el manejo de los temas se realice mediante grupos de trabajo y por medio de expertos (como lo hace Canadá) representará un mayor beneficio para México, pues a través de acuerdos interinstitucionales se puede lograr que el gobierno de Washington

abandone en la toma de decisiones las prácticas unilaterales y negligentes que caracterizaron al gobierno de Bush.

En retrospectiva, se puede afirmar que de 1994 a la fecha, la conflictividad social y política repercutió al interior del instituto armado de manera por demás inocultable y evidente. Éste se ha convertido en un sostén del sistema político; se ha encargado de proyectar la presencia del gobierno en lugares donde éste no tiene presencia, y a través de su despliegue en todo el territorio ha fungido como estabilizador conteniendo la propagación de estallidos sociales y la mayor diseminación de las actividades del crimen organizado, que podrían traducirse en una mayor ingobernabilidad.

Sin duda, la institución castrense no ha dejado de interesarse por el “poder”; pero no el poder político para gobernar, sino el poder que les otorga la capacidad de influir, condicionar o determinar el comportamiento de los gobiernos civiles en materia de seguridad nacional y defensa. Los militares buscan mantener ese poder del que gozan al interior del sistema porque quieren permanecer autónomos y autosuficientes y continuar profesionalizándose y modernizándose, concientes de que las nuevas circunstancias así lo requieren.

Así bien, para ordenar a los militares el regreso a sus cuarteles, el gobierno como mínimo deberá a) dotar de legitimidad y legalidad a las instituciones del Estado, especialmente aquellas donde actúa el Ejército Mexicano; b) asimilar y resolver las demandas económicas y sociales mínimas de la población y las corporativas de la institución castrense; c) acordar con los partidos políticos el no recurrir a los milites frente a cualquier conflicto político y d) diferenciar lo que es la seguridad nacional, de la seguridad de Estado y de gobierno.

Finalmente, se considera de importancia vital que el actual gobierno retome la cuestión de la transición política que Fox dejó inconclusa. Es necesario que se dejen de lado las viejas ⁵⁰⁶estructuras y las prácticas autoritarias del régimen priísta y que se convoque a un nuevo pacto social y, que a partir de éste, se elabore un Proyecto de Nación viable.

Como señala Piñeyro:

“Para los intereses nacionales de México el lograr una transición pactada y pacífica avalada por las FAM como actor institucional y partidista, sería la mejor forma de fortalecer la soberanía política nacional frente al exterior y generar mayor cohesión interna de la nación frente a las instituciones del Estado, como pasos iniciales hacia un proyecto de desarrollo económico- social que nos permita recobrar la soberanía financiera, económica, energética y alimentaria perdidas”.

⁵⁰⁶ Piñeyro, Jose Luis, “Las Fuerzas Armadas en la Transición Política de México: rupturas y continuidades”, *op.cit.*, p. 31.

ANEXO I

LAS CONEXIONES CORPORATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE GEORGE W. BUSH

Nombre: George W. Bush.

Posición: Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica.

Conexiones: Carlyle Group (corporación ligada con la familia Bin Laden), Harken Energy Corporation, Chevron's Gulf Oil, Exxon Mobil y la hoy ya desaparecida, Enron.

Nombre: Richard Cheney.

Posición: Vicepresidente.

Conexiones: Halliburton Corporation.

Nombre: Ann Veneman.

Posición: Ex - Secretaria de Agricultura.

Conexiones: Monsanto (compañía líder en biotecnología); Pharmacia (compañía farmacéutica).

Hasta el 2008 el Departamento de Agricultura estuvo encabezado por Michael Johanns, quien tiene conexiones con compañías agrícolas como Archer Daniels Midland, Kraft, Con Agra y Tyson Foods, las cuales por cierto, fueron grandes contribuidoras en su campaña para gobernador de Nebraska entre 1999 y 2002.

Nombre: John Ashcroft.

Posición: Abogado General del Departamento de Justicia.

Conexiones: AT & T, Microsoft, Monsanto, Schering-Plough (compañía farmacéutica y de productos químicos).

Hasta el 2008 esta posición la ocupó Alberto Gonzales quien fuera socio de la firma Vinson & Elkins, misma que ha sido uno de los más importantes contribuidores durante la carrera política del ex presidente George W. Bush y que tuvo como cliente a la desaparecida Enron.

Nombre: Donald L. Evans

Posición: Ex - Secretario de Comercio.

Conexiones: Tom Brown Inc. y TMBR/ Sharp Drilling (compañías de gas y petróleo)

Hasta el 2008 Carlos Gutierrez, cubano-estadounidense, encabezó dicha secretaría y gracias a su influencia ha convertido a Kellogg Co. en la mayor industria manufacturera de comida empaquetada de Estados Unidos.

Nombre: Donald Rumsfeld

Posición: Ex - Secretario de Defensa.

Conexiones: G.D. Searle/Pharmacia, Amlyn Pharmaceuticals (compañías farmacéuticas), General Instruments/Motorola, Gulfstream Aerospace, y General Dynamics (contratistas del sector de defensa), Gilead Sciences (compañía de biotecnología), Tribune Company (compañía de medios de comunicación), Allstate, Asea Brown Boveri (firma de abogados).

Actualmente, Robert Gates encabeza dicha posición y a él se le relaciona con Nacco Industries que es una compañía minera y con Parker Drilling, que provee servicios de perforación a la industria energética.

Nombre: Spencer Abraham.

Posición: Ex - Secretario de Energía.

Conexiones: General Motors, Ford Motor Company, Daimler Chrysler, Lear Corp.

Hasta 2008 la Secretaría de Energía la encabezó Samuel Bodman, quien tiene conexiones con Fidelity Investments y Cabot Corp. Entre sus prioridades se encuentra el abrir el Refugio Nacional del Arctico de Alaska a las compañías petroleras.

Nombre: Thomas G. Thompson
Posición: Ex Secretario de Salud y Servicios Humanos.
Conexiones: Phillip Morris (compañía tabacalera), America Online, Merck y Abbott Laboratories (compañías farmacéuticas), Time Warner, General Electric.
Hasta 2008 a la cabeza de esta secretaría estuvo Mike Leavitt, quien no tiene ninguna conexión con alguna gran corporación.

Nombre: Gale Norton.
Posición: Ex - Secretaria del Interior.
Conexiones: Ford Motor Company, Delta Petroleum, BP Amoco y NL Industries. (Estas últimas compañías petroleras y de gas).
Hasta 2008 Dirk Kempthorne es el Secretario del Interior y aunque no se le conoce ninguna conexión con alguna corporación, es de mencionarse que para su candidatura al Senador por Idaho recibió la mayoría de los donativos para su campaña de parte de las compañías del sector agrícola, tales como ConAgra, Potlatch Corp. y Boise Cascade Corp.

Nombre: Elaine Chao.
Posición: Secretaria del Trabajo.
Conexiones: Dole Food, Clorox, C.R. Bard y HCA The Health Company (compañías del cuidado de la salud), Bank of America y Northwest Airlines.

Nombre: Colin Powell.
Posición: ex - Secretario de Estado.
Conexiones: Gulfstream Aerospace, General Dynamics, Timer Warner y America Online.

Nombre: Norma Y. Mineta.
Posición: Ex - Secretario de Transporte.
Conexiones: Lockheed Martín, Boeing (contratistas del sector de defensa), Northwest Airlines, Greyhound, United Airlines, Union Pacific (compañías de transporte terrestre, aéreo y de ferrocarriles).
Hasta 2008 Mary Peters se encargó de este departamento y tiene conexiones con HDR, Inc.

Nombre: Anthony Principi
Posición: Ex - Secretario de Asuntos para los Veteranos.
Conexiones: Lockheed Martin, Microsoft, Schering-Plough,, Ford Motor Company, Qualcomm Inc., QTC Medical Services.
Hasta 2008 esta secretaría la encabezó Jim Nicholson, quien no guarda ninguna conexión con alguna corporación estadounidense.

Nombre: Condolezza Rice.
Posición: ex - Consejera de Seguridad Nacional y actual Secretaria de Estado.
Posición: Chevron Texaco (compañía petrolera), Charles Schwab, Transamerican Corp. (compañía aseguradora) The Rand Corporation, The Carnegie Corp. (think tanks)

Nombre: Robert B. Zoelick.
Posición: Representante de Comercio.
Conexiones: Fanne Mae (la empresa estadounidense más grande de financiamiento de viviendas)

Fuente: Portal de The Center for Responsive Politics
<http://www.opensecrets.org>

ANEXO II

BASES CLAUSURADAS DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE WILLIAM CLINTON

BASES CLAUSURADAS EN 1993

1. Charleston Naval Shipyard, Carolina del Sur.
2. Defensa Suppor Center, Pensilvania.
3. Gentile Air Force Station, Ohio.
4. Homestead AFB, Florida.
5. K.I. Sawyer AFB, Minnessota.
6. Mare Island Naval Shipyard, California.
7. MCAS El Toro, California.
8. Naval Air Station Agana, Guam.
9. Naval Air Station Barbers Point, Hawaii.
10. Naval Air Station Cecil Field, Florida.
11. Naval Air Station Dallas, Texas.
12. Naval Air Station Glenview, Illinois.
13. Naval Air Station Alameda, California.
14. Naval Aviation Depot Alameda, California.
15. Naval Aviation Depot Norfolk, Virginia.
16. Naval Aviation Depot Pensacola, Florida.
17. Naval Hospital Oakland, California.
18. Naval Station Charleston, Carolina del Sur.
19. Naval Station Mobile, Alabama.
20. Naval Station Staten Island, California.
21. Naval Station Treasure Island, California.
22. Naval Training Center Orlando, Florida.
23. Naval Training Center San Diego, California.
24. NESEC St. Inigoes, Maryland.
25. Newark AFB, Ohio.
26. O'hare IAP ARS, Illinois.
27. Plattsburgh AFB, Nueva York.
28. Vint Hill Farms, Virginia.

BASES REESTRUCTURADAS EN 1993

1. Anniston Army Depot, Alabama.
2. Fort Belvoir, Virginia.
3. Fort Monmouth, Nueva Jersey.
4. Griffiss AFB, Nueva York.
5. Letterkenny Army Deoport, Pensilvania.
6. March AFB, California.
7. Marine Corps Logistics Base, California.
8. Naval Air Station Memphis, Tennessee.
9. Naval Education and Training Center, Rhode Island.
10. Naval surface Warfare Center
11. Naval Weapons Station, California.
12. Ogden Air Logistics Center AFB, Utah.
13. Toole Army Depot, Utah.

BASES CLAUSURADAS EN 1995

1. Bayone Military Ocean Terminal, Nueva Jersey.
2. Bergstrom Air Reserve Base, Texas,
3. Defense Distribution Depot, Tennessee,
4. Defense Distribution Depot, Utah.
5. Fitzsimons Army Medical Center, Colorado.
6. Fleet Industrial Su. Center, California.
7. Fort Holabird, Maryland.
8. Fort Chafee, Arkansas.
9. Fort Indiantown Gap, Pensilvania.
10. Fort Mc Clellan, Alabama.
11. Fort Pickett, Virginia.
12. Fort Ritchie, Maryland.
13. Mc Clellan AFB, California.
14. Naval Air Facility Adak, Alaska.
15. Naval Air Station South Weymouth, Massachusetts.
16. Naval Air Warfare Center, Aircraft Division, Indianapolis.
17. Naval Shipyard Long Beach, California.
18. NAWC Crane Division Detachment, Kentucky.
19. NAWC Aircraft Division Warminster, Pensilvania.
20. NSWC Dahlgren Division Detachment White Oak, Maryland.
21. Oakland Army Base, California.
22. Ontario IAP Air Guard Station, California.
23. Reese AFB, Texas.
24. Roslyn Air Guard Station, Nueva York.
25. Savannah Army Depot Activity, Illinois.
26. Seneca Army Depot, Nueva York.
27. Ship Repair Facility, Guam.

ANEXO III

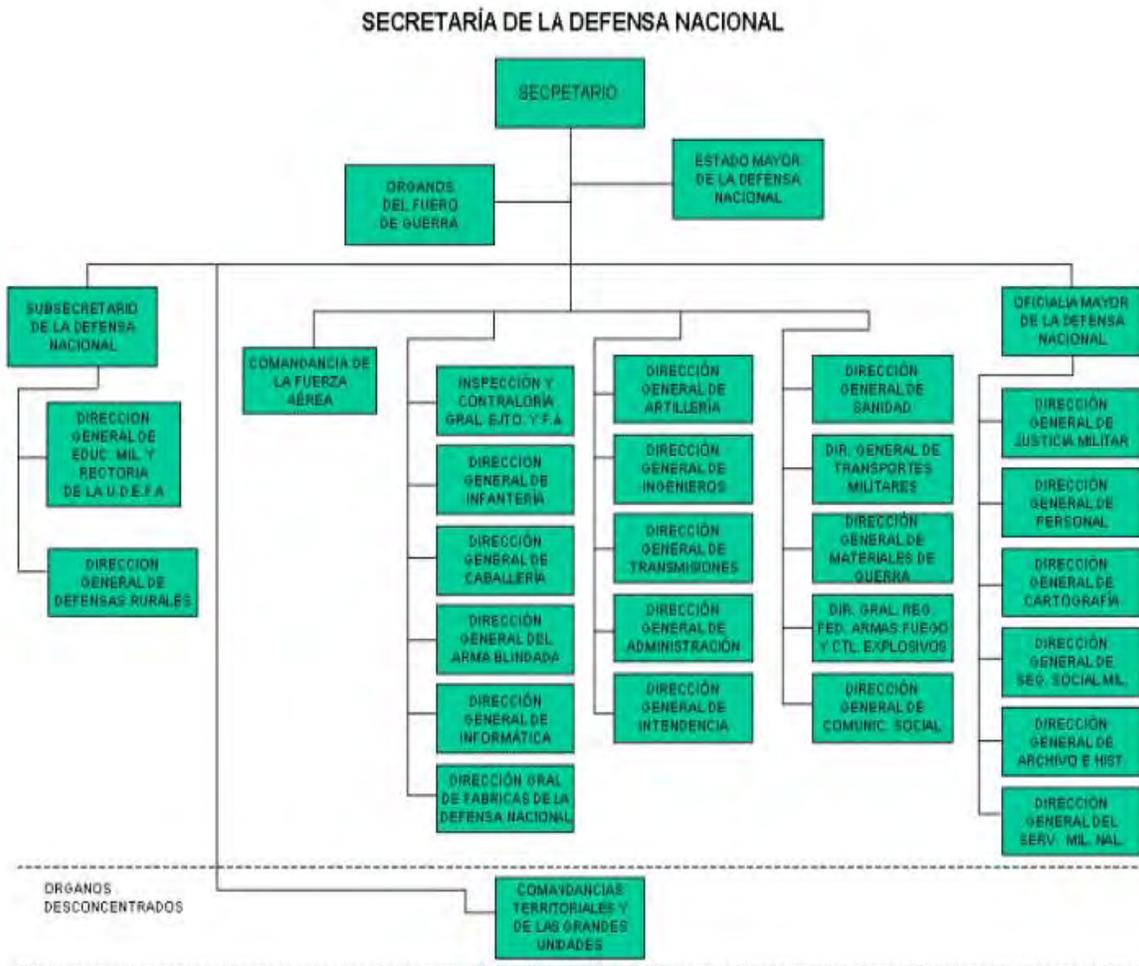
PRINCIPALES CONTRATISTAS DE ARMAMENTO EN ESTADOS UNIDOS

ARMAMENTO	CONTRATISTA
F/A-18 E/F Fighter	Boeing/ McDonnell-Douglas; Northrop, G.E.
F-22 Fighter	Lockheed Marti., Boeing, Pratt & Whitney
Joint Strike Fighter	Lockheed Martin, Boeing, Pratt & Whitney
F-15 Fighter	Boeing/ McDonnell-Douglas, Pratt & Whitney
F-16 Fighter Aircraft	Lockheed Martin, G.E., Pratt & Whitney
V-22 Osprey Aircraft	Boeing, Bell-Textron
Triden II D-5 Missile	Lockheed Martin
Tomahawk Cruise Missile	Raytheon System Company
MILSTAR Communications Satellite	Lockheed Martin
SSN-21 Seawolf Submarine	General Dynamics Electric Boat Division
C-17 Transport Aircraft	Boeing, Pratt & Whitney
E-8C Joint STARS Reconnaissance Aircraft	Nortrop Grumman Corp
RAH-66 Comanche Helicopter	Boeing, Sikorsky Aircraft Inc., LHTEC
DDG-51 Destroyer	Ingalls Shipbuilding
LPD-17 Amphibious Transport dock	General Dynamics, Avondale Industries
M1A2 Tank Upgrade	General Dynamics
Bradley Fighting Vehicle Upgrade	United Defense
Crusader Artillery System	United Defense

Fuente: www.cdi.org/issues/usmi/complex/contractors.html

ANEXO IV

ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL



ANEXO V

ORGANIZACIÓN DEL EJÉRCITO MEXICANO

ORGANIZACIÓN PARA FINES OPERATIVOS

MANDOS

El Manual de Operaciones en Campaña señala que los Mandos están constituidos por “los militares que, en cada nivel de la organización, tienen depositada la autoridad y la responsabilidad para que el organismo que comandan cumpla sus misiones” .⁵⁰⁷ Asimismo, establece que “el mando supremo del Ejército corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá a través del Secretario de la Defensa” (Alto Mando)⁵⁰⁸ Los mandos se dividen en: Mandos Superiores; Mandos de Corporación; Mandos Subalternos y Mandos de Pelotón y de Escuadra. Los primeros mandos corresponden a los generales de los diversos grados de la jerarquía; los segundos, son desempeñados por tenientes coroneles y por mayores; los terceros, por oficiales de los diversos mandos y los últimos corresponden a las Clases.

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos establece que los Mandos Superiores se dividirán en Operativos y de Servicio, según sea su función. Los primeros recaerán en “los Comandantes de Regiones Militares, en los Comandantes de Zonas Militares; en los Comandantes de las Grandes Unidades Terrestres, en los Comandantes de Unidades conjuntas o combinadas y en los Comandantes de las Unidades Circunstanciales que el Alto Mando determine implementar.”⁵⁰⁹ Y los segundos, en los “Comandantes de los Agrupamientos Logísticos y Administrativos”⁵¹⁰(que serán generales procedentes de arma o servicio)

AUXILIARES DEL MANDO

Los auxiliares del mando son órganos que ayudan a los diversos mandos a desempeñar sus diversas responsabilidades, ya sean de carácter operativo o administrativo. Estos órganos son los Cuarteles Generales y los Grupos de Comando.

Los Cuarteles Generales son aquellos órganos que se integran por un comandante, por un estado mayor, por comandantes de armas, jefes de servicios y por tropas. Éstos, son auxiliares para los mandos superiores. Cada elemento que integra a un cuartel general tiene una función determinada, y destacan por su labor y sin quitarle mérito a los demás elementos, el Estado Mayor.

Un Estado Mayor se conforma por un grupo de militares con amplia experiencia y conocimiento que ponen a disposición de un comandante superior, con el propósito de ayudarlo a concebir, preparar y conducir las operaciones que se tengan designadas. Éste, se estructura por una jefatura, una sub-jefatura cinco secciones:

Sección Primera (S-1) Personal
Sección Segunda (S-2) Información
Sección Tercera (S-3) Operaciones
Sección Cuarta (S-4) Logística
Sección Secretaría (S-S)⁵¹¹

⁵⁰⁷ Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña, op.cit.*, p. 53.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 35

⁵⁰⁹ Secretaría de la Defensa Nacional, *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, op.cit.*, pp. 13-14.

⁵¹⁰ *Ibid.*, p. 15.

⁵¹¹ Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña, op.cit.*, pp. 54-58.

Ahora bien, los Grupos de Comando son órganos auxiliares para los mandos de corporación y para los mandos inferiores a la primera. Se compone de un conjunto de personas a disposición de un comandante y lo auxiliar en las funciones de concebir, preparar y conducir las operaciones mediante actividades en materia de personal, información, administración y logística. Su estructura recae en un segundo comandante de la corporación y jefe del grupo de comando; no existe un subjefto y sus secciones son tres:

S-PAA (Personal, abastecimientos y ayudantía)
S-110 (Instrucción, información y operaciones)
S-S (S-C) Secretaría de la Comandancia.⁵¹²

TROPAS

Las Tropas son aquellas “organizadas en unidades estructuradas, equipadas y adiestradas para actuar directamente contra el enemigo maniobrando mediante la acción del fuego, del movimiento y del choque con el fin de destruirlo”⁵¹³ Las tropas cuentan con diversas especialidades que se denominan ARMAS y éstas son: la Infantería, la Caballería, la Artillería, los Ingenieros, el Arma Blindada y la Aeronáutica. Cada una de estas armas tiene una función táctica principal en el combate que va de acuerdo a sus características, sus capacidades y sus limitaciones. Siendo por lo anterior, que las armas se pueden clasificar en Armas de Reconocimiento y Armas de Apoyo al Combate.

Por otra parte, cabe mencionar que además de las armas señaladas anteriormente también existen las Fuerzas de Aerotropas (Paracaidistas) y las Fuerzas Aeromóviles. (GAFES)⁵¹⁴

SERVICIOS

Los servicios son “las diversas agrupaciones especializadas que tiene como propósito el satisfacer las necesidades de vida y operación de los mandos, de sus auxiliares y de la tropa, mediante el desempeño de toda clase de actividades administrativas”⁵¹⁵ Estos, se pueden clasificar desde tres puntos de vista: según sus misiones generales; según por la forma en que dejan sentir su actuación sobre la tropa y según por su influencia en las operaciones.⁵¹⁶ Por sus misiones generales, los servicios se dividirán en:

1.- Servicios Técnicos, que desarrollan funciones logísticas.

- a) Servicio de Ingenieros
- b) Servicio de Transmisiones
- c) Servicio de Transporte
- d) Servicio de Materiales de Guerra
- e) Servicio de Intendencia
- f) Servicio de Sanidad
- g) Servicio de Veterinaria y Remonta
- h) Servicio de Aeronáutica

⁵¹² Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Grupos de Comando*, México, 1999, pp. 19-26.

⁵¹³ *Ibid.*, pp. 61-62.

⁵¹⁴ Para tener un mayor conocimiento sobre los antecedentes y las funciones específicas que cumplen estas fuerzas puede consultarse la página electrónica de la Secretaría de la Defensa Nacional, que da un detallado informe sobre las mismas. Asimismo, existen tres cuerpos especiales más en el Ejército: el Cuerpo de Guardias Presidenciales, el Cuerpo de Policía Militar y el Cuerpo de Música Militar.

⁵¹⁵ Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña, op.cit.*, p. 64.

⁵¹⁶ Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña*, Tomo II, México, 2002, pp. 5-6.

2.- Servicios Administrativos y Generales, que desempeñan actividades administrativas.

- a) Servicio de Administración Militar
- b) Servicio de Justicia Militar
- c) Servicio de Policía Militar
- d) Servicio de Personal
- e) Servicios Generales de Estado Mayor
- f) Servicios Generales

3.- Servicios Especiales y de Seguridad Social, que desempeñan labores encaminadas a organizar, dirigir y hacer funcionar actividades tendientes a elevar y mantener la moral de tropa, así como su bienestar.

Por su forma en que dejan sentir su acción en las tropas, los servicios pueden ser :

- a) Servicios de abastecimiento y evacuación
- b) Servicios de mantenimiento y recuperación
- c) Servicios de acción moral
- d) Servicios de enlace
- e) Servicios de transporte
- f) Servicios de orden

Por su influencia en las operaciones, los servicios pueden ser:

- a) Servicios indispensables en las operaciones
- b) Servicios no indispensables en las operaciones

ORGANIZACIÓN CONFORME A ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAMIENTO

Las fuerzas militares se fraccionan en organismos, que a su vez, cuentan con los cuatro grupos funcionales arriba citados. Estos organismos son las unidades, las dependencias y las instalaciones.

UNIDADES

Son organismos que se constituyen por las tropas y se estructuran en varios escalones que están equipados y adiestrados para cumplir con misiones de carácter operativo. A su vez, éstas se clasifican en pequeñas unidades y grandes unidades. Las primeras, pertenecen a un arma o servicio determinado, y las segundas, son conjuntos orgánicos de tropas de las diversas armas y servicios bajo un mando auxiliado por un estado mayor.

Entre las pequeñas unidades podemos encontrar en orden ascendente las siguientes:

- a) La Escuadra
- b) El Pelotón
- c) La Sección
- d) La Compañía (en Infantería); el Escuadrón (en Caballería y Unidades Blindadas de Reconocimiento) y la Batería (en Artillería)
- e) El Batallón
- f) El Regimiento
- g) La Brigada Divisionaria.⁵¹⁷

⁵¹⁷ *Manual de Operaciones en Campaña*; Tomo I, *op.cit.*, pp. 44-50.

Ahora bien, las grandes unidades se dividen a su vez en Grandes Unidades Elementales y Grandes Unidades Superiores. Dentro de las primeras podemos encontrar a las Brigadas Independientes y a las Divisiones, y en las segundas al Cuerpo del Ejército, al Ejército de Operaciones y al Grupo de Ejércitos.⁵¹⁸

DEPENDENCIAS

Éstas son organismos que desempeñan funciones de tipo administrativo , técnico, educativo, disciplinario y de control de las operaciones y que no tienen un carácter propio de unidad o cuerpo de tropa, sino más bien son oficinas, talleres, laboratorios o almacenes.⁵¹⁹

INSTALACIONES

Las instalaciones son organismos que pueden ser permanentes o transitorios y cuya función puede ser de dirección, de control, de abastecimiento, de mantenimiento, de apoyo, etc. Y éstas, sólo pueden ser establecidas por las unidades y por las dependencias.⁵²⁰

⁵¹⁸ *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, op.cit.*, p. 18.

⁵¹⁹ *Manual de Operaciones en Campaña*; Tomo I, *op.cit.*, pp. 50-51.

⁵²⁰ *Ibid.*, p. 51.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA CONSULTADA

- Aguayo Quezada, Sergio y Bailey John (coords), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, México, 1996.
- Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (comp.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1990.
- Aguayo Quezada, Sergio, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, Grijalbo/ Colegio de México, México, 1998.
- Aguayo Quezada, Sergio, “Servicios de Inteligencia y transición a la democracia”, en Aguayo Quezada y Bailey John (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos, en un momento de transición*, Siglo XXI, México, 1996.
- Aguilar Zinzer Adolfo, “La seguridad mexicana vista por Estados Unidos”, en Aguayo Quezada y Bagley Bruce Michael (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1990.
- Alba Francisco, “Diálogo y cooperación México- Estados Unidos en materia migratoria” en Pellicer Olga y Fernández de Castro (coords.), *México y Estados Unidos; Las rutas de la cooperación*, ITAM/ Instituto Matías Romero/ SRE, México, 1998.
- Astorga Luis, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, Tusquets Editores México, México, 2007.
- Bagley Bruce Michael, “Los intereses de seguridad de México y Estados Unidos en Centroamérica”, en Aguayo Quezada y Bagley Bruce Michael (comp.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1990.
- Bailey John y Goodman Timothy, “Redefinición de la seguridad en las relaciones México- Estados Unidos”, en Vereá Campos, Fernández de Castro, Weintraub (coords.), *Nueva Agenda bilateral en la relación México- Estados Unidos*, FCE/ ITAM/CISAN-UNAM, México, 1998.
- Bailey John y Godson Roy (eds.), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, 2000.
- Bailey John y Chabat Jorge (comps.), *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza & Janés, México, 2003.
- Barrera Marín Andrés, “Globalización y militarización neoliberal” en Castro Soto, Gustavo y Ledesma Arronte Ernesto (eds.), *Siempre cerca, siempre lejos. Las fuerzas armadas en México*, Global Exchange/ CIEPAC/ CENCOS, 2ª. Edición, México, 2000.
- Benítez Manaut Raúl, “México- Estados Unidos: los consensos y las tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad. Mitos y realidades después del 11 de septiembre”, en Fuentes Claudio (ed.), *Bajo la mirada del Halcón. Estados Unidos- América Latina post 11/09/2001*, FLACSO, Santiago de Chile, 2004.
- Benítez Manaut Raúl, “Seguridad Nacional y Transición Política, 1994-2000”, *Foro Internacional*, Vol. XLI, No. 4, Colegio de México, México, octubre- diciembre 2001.

- Benítez Manaut Raúl, “Defensa y Seguridad Hemisférica hacia el Siglo XXI: el desafío de la cooperación multinacional”, en *Seguridad hemisférica. Debates y desafíos*, Cuadernos de América del Norte, No. 4, CISAN/ UNAM, México, 2005.
- Benítez Manaut Raúl, “América del Norte: ¿Seguridad regional en construcción?”, en *Seguridad hemisférica. Debates y desafíos*, Cuadernos de América del Norte, No. 4, CISAN/ UNAM, México, 2005.
- Benítez Manaut Raúl, “Seguridad Hemisférica: los consensos imposibles y su futuro”, presentado en el Coloquio “Las relaciones interamericanas: pasado, presente y futuro”, realizado por la SRE y el Colegio de México ,del 17 al 19 de noviembre de 2004.
- Benítez Manaut, Raúl, “Doctrina, historia y relaciones civiles- militares en México a inicios del siglo XXI”, en Olmeda José A. (comp.), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles- militares en el mundo iberoamericano*, Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa/ Tirant Lo Blanch, España, 2005.
- Benítez, Manaut; Raúl, “ Las Fuerzas Armadas: redefiniciones de fin de siglo”, en Sierra Guzmán ,Jorge Luis (coord.), *El Ejército y la Constitución Mexicana*, Plaza y Valdez Editores, México, 1999.
- Benítez Manaut Raúl y Rodríguez Ulloa Carlos, *Seguridad y Fronteras en Norteamérica: del TLCAN a la ASPAN*, documento de trabajo, CISAN/UNAM, México, 2005.
- Benítez Manaut, Raúl, “Seguridad y geopolítica en América del Norte. El Tratado de Libre Comercio: regionalismo versus nacionalismo” en Diamint Rut, *La OTAN y los desafíos del MERCOSUR. Comunidad de seguridad y estabilidad democrática*, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano/ Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 2001
- Blix Hans, *¿Desarmando Iraq? En busca de las armas de destrucción masiva*, Planeta, Barcelona, 2004.
- Boils, Guillermo, *Los militares y la política en México (1915-1974)*, UNAM / Ediciones El Caballito, México, 1975.
- Borja Arturo y Stevenson Brian; *Regionalismo y Poder en América: los límites del neorrealismo*, México, Editorial Porrúa, 1996.
- Camp Roderic Ai, *México’s Military on the Democratic Stage*, CSIS/ Praeger Security Internacional, Washington, D.C., 2005.
- Carbonell, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, UNAM / IIJ; México, 2002.
- Carter Graydon, *What we’ve lost. How the Bush Administration has curtailed our freedoms, mortgaged our economy, ravaged our environment and damage our standing in the world*, Farrar, Stratus and Giroux, New York, 2004,
- Castro Soto, Gustavo y Ledesma Arronte Ernesto (eds.), *Siempre cerca, siempre lejos. Las fuerzas armadas en México*, Global Exchange/ CIEPAC/ CENCOS, 2ª. Edición, México, 2000.
- Castro Soto, Gustavo, “Las fuerzas armadas en Chiapas”, en Castro Soto, Gustavo y Ledesma Arronte Ernesto (eds.), *Siempre cerca, siempre lejos. Las fuerzas armadas en México*, Global Exchange/ CIEPAC/ CENCOS, 2ª. Edición, México, 2000.

- Cope, John A. "En busca de la convergencia: las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI", en Aguayo Quezada y Bailey John (coord.); *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI Editores, México, 1996.
- Chabat Jorge, "Las relaciones México- Estados Unidos: Historia de una convergencia anunciada", en Chabat (comp.), *Gran Historia de México*, Planeta, México, s/f.
- Dávila Flores Alejandro, "*Smart Borders* y Seguridad Nacional. Después del 11 de septiembre: ¿tomando decisiones inteligentes?", en Rosas María Cristina, (coord.), *Cuando el destino nos alcance...Terrorismo, democracia y seguridad*, UMAM/ Australian National University/ Editorial Quimera, México, 2002.
- Diamint Rut (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Universidad Torcuato Di Tella/ Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, 1999.
- Diamint Rut, *La OTAN y los desafíos del MERCOSUR. Comunidad de seguridad y estabilidad democrática*, Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano/ Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 2001.
- Díaz Cardona, Francia, *Fuerzas Armadas, militarismo y constitución nacional en América Latina*, UNAM, México, 1988.
- Diez Jordi y Nicholls Ian, *The Mexican Armed Forces in Transition*, Strategic Studies Institute/ US Army War College, EUA, 2006.
- Dougherthy, James y Pfaltzgraff, Robert, *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, 1993.
- Fabela, Isidro, *Historia Diplomática de la Revolución Mexicana*, Tomo I., Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1985.
- Fernández de Castro, Franco Hijuelos Claudia, Lorenzo Francisco (comp.), *¿Qué son los Estados Unidos?*, McGraw-Hill/ Interamericana Editores, México, 1996.
- Fuentes, Gloria, *El Ejército Mexicano*, Editorial Grijalbo, México, 1983.
- Gilly, Adolfo, "El régimen mexicano en su dilema", *Revista NEXOS*, No. 146, México, febrero 1990.
- Gilpin, Robert, *War and change in world politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1981.
- Gordon Rappoport Sara, "Política Social y Seguridad Nacional", en Piñeyro José Luis (coord.), *La Seguridad Nacional en México. Debate Actual*, Universidad Autónoma de Metropolitana, México, 2004.
- Gutierrez Alejandro, *Narcotráfico. El gran desafío de Calderón*, Editorial Planeta, México, 2007.
- Hay Colin, *Political Analysis: a critical introduction*, Nueva York, Palgrave, serie Political Analysis, s/f.
- Huntington Samuel P., *The soldier and the state. The theory and politics of civil-military relations*, Harvard University Press, MA., 1985.
- Keohane, Robert O. (ed.), *Neorealism and its critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1985.
- Kohn Richard H., *How Democracies control the military*, *Journal of Democracy*, Vol. 8, Issue 4, October 1997.

- Lafeber Walter, “*The Bush Doctrine*”, *Diplomatic History, The Journal of the Society for Historians of American Foreign Relations*, Vol. 26, Num. 4, Fall, 2002.
- Laurent, Eric, *El mundo secreto de Bush*, Ediciones B, Barcelona, 2004.
- Mann, James, *Rise of the Vulcans. The History of Bush’s War Cabinet*, Penguin Books, New York, 2004.
- Lozoya Jorge Alberto, *El Ejército Mexicano*, El Colegio de México, 1984.
- Moneta, Carlos J. (comp.), *Civiles y Militares. Fuerzas armadas y transición democrática*, Editorial Nueva Sociedad/ Comisión Sudamericana de Paz, Caracas, 1990.
- Morgenthau, Hans J., *Políticas Among Nations. The struggle for power and peace*, 5ª. edición, Nueva York, Alfred A. Knopf Inc., 1973.
- Montoya, Roberto, *El imperio global. George W. Bush, de Presidente dudosamente electo a aspirante a César del siglo XXI*; Buenos Aires, El Ateneo, 2003.
- Ojeda Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, Colegio de México, 2ª. Edición, México, 1984.
- Osmańczyk , Edmund; *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*; F.C.E. ; México; 1976.
- Pellicer Olga y Fernández de Castro (coords.), *México y Estados Unidos; Las rutas de la cooperación*, ITAM/ Instituto Matías Romero/ SRE, México, 1998.
- Pérez Serna, Hilario Cor.I.C.DEM, *Ubicación de la Política de Defensa en el Contexto de la Seguridad Nacional*, Colegio de Defensa, texto inédito, México, 1998.
- Pimentel Stanley A., “Los nexos entre política y crimen organizado en México”, en Bailey John y Godson Roy (eds.), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, 2000.
- Piñeyro José Luis (coord.), *La Seguridad Nacional en México. Debate Actual*, Universidad Autónoma de Metropolitana, México, 2004.
- Piñeyro, José Luis, *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, UAP/UAM Azcapotzalco, México, 1985.
- Piñeyro José Luis, “*La política de defensa de México frente al TLC: algunas reflexiones*”, El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual, No. 71, México, septiembre de 1995.
- Piñeyro, José Luis, “Fuerzas armadas mexicanas y modernización militar”, en Cruz, Rigoberto y Varas Augusto (comps), *Percepciones de amenazas y políticas de defensa en América Latina*; FLCS; Chile, 1993.
- Piñeyro, José Luis, “Las Fuerzas Armadas en la Transición Política de México: rupturas y continuidades”, en Salinas Figueredo, Darío (coord.), *Problemas y Perspectivas de la Democracia en América Latina*, Universidad Iberoamericana/Asociación Latinoamericana de Sociología/Triana Editores, México, 1999.
- Piñeyro, José Luis, “Gobernabilidad Democrática y Fuerzas Armadas en México: avances y límites”, en Salinas Darío (coord.), *Gobernabilidad y globalización: procesos políticos recientes en América Latina*, Ed. Gernika, México, 2002.
- Piñeyro, José Luis, *Seguridad Nacional en México: ¿realidad o proyecto?*, UAM/Ediciones Pomares, México/Barcelona, 2007.

- Piñeyro, José Luis, "Seguridad Hemisférica: cambios y continuidades" en Rosas María Cristina (coord.), *Seguridad Hemisférica e Inseguridad Internacional. Entre la Cooperación Interamericana y la Guerra Preventiva*, UNAM/ Embajada de Canadá, México, 2004.
- Pollin Robert, "Contours of Descent", Verso Press, New York, 2003.
- Rodríguez Sumano, Abelardo, *La Dinastía Bush y el Nuevo Siglo Norteamericano*, Nuevo Siglo/Aguilar, México, 2003.
- Rodríguez Sumano, Abelardo; *En las entrañas de Goliat. La política estadounidense y su relación con México*, Nuevo Siglo/Aguilar, México, 2001.
- Rodríguez Sumano, Abelardo, *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*, Taurus, México, 2008.
- Ronfeldt David, "The Modern Mexican Military: an overview", en Ronfeldt David (comp.), *The Modern Mexican Military. A reassessment*, Serie Monográfica No. 15, Centro de Estudios para Estados Unidos- México, Universidad de California, San Diego, 1984.
- Rosas María Cristina (coord...), *Cuando el destino nos alcance...Terrorismo, democracia y seguridad*, UMAM/ Australian National University/ Editorial Quimera, México, 2002.
- Ruíz Cabañas Miguel, "Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación; el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano- estadounidenses", en Pellicer Olga y Fernández de Castro (coords.), *México y Estados Unidos; Las rutas de la cooperación*, ITAM/ Instituto Matías Romero/ SRE, México, 1998.
- Salinas de Gortari, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Plaza Janes Editores, México, 2000.
- Sandoval Palacios Juan Manuel y Guerrero Mendoza Francisco, "La actitud del gobierno mexicano ante la actual ola antiinmigrante estadounidense", Revista del Senado de la República, No. 7, Vol. 3, México, Abril-Junio de 1997.
- Sandoval Palacios Juan Manuel, "Seguridad Nacional y Migración Internacional", en Piñeyro José Luis (coord..), ..), *La Seguridad Nacional en México. Debate Actual*, Universidad Autónoma de Metropolitana, México, 2004.
- Scherer García, Julio y Monsivaís Carlos, *Parte de Guerra. Tlatelolco 1968. Documentos del general Marcelino García Barragán. Los hechos y la historia*, Nuevo Siglo/ Aguilar, México, 1999.
- Sierra Guzmán, Jorge Luis, "Relaciones México- Estados Unidos y narcotráfico", en Castro Soto, Gustavo y Ledesma Arronte Ernesto (eds.), *Siempre cerca, siempre lejos. Las fuerzas armadas en México*, Global Exchange/ CIEPAC/ CENCOS, 2ª. Edición, México, 2000.
- Sierra Guzmán, Jorge Luis, *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, UIA/ PyV Editores/ Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte, México, 2003.
- Solís Minor Martha Patricia, *El Ejército Mexicano ante la nueva agenda de Política Exterior y su influencia en la Política de Seguridad Nacional*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, UNAM/FES, Acatlán, México, 2003.
- Soros, George, *La Burbuja de la Supremacía Norteamericana. Cómo corregir el abuso de poder de Estados Unidos*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2004.

- Suárez Arguello Ana Rosa, *EUA. Documentos de su historia política*, Tomo II, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, México, 1988.
- Tello Peón, Jorge, "El control del narcotráfico: operaciones, estrategias e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el período posterior a la Guerra Fría", en Aguayo Quezada y Bailey John, (coords), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, México, 1996.
- Toro Maria Celia, "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Aguayo Quezada y Bagley Bruce (eds), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1990.
- Tuirán Rodolfo, "Migración, Fantasmas y Reforma. La migración mexicana hacia Estados Unidos: los retos del presente y del futuro", en Cabrera Enriqueta (comp.), *Desafíos de la Migración. Saldos de la relación México- Estados Unidos*, Editorial Planeta, México, 2007.
- Tulchin Joseph S. (et. al.), *Nuevos Temas de Seguridad en América Latina*, CIDOB, Barcelona, 2002.
- Turbiville Jr, Gram. H, "Los cambiantes desafíos a la seguridad y la interacción de las fuerzas armadas de México y Estados Unidos", en Bailey John y Chabat Jorge (comps.), *Crimen trasnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza & Janés, México, 2003.
- Valverde Loya Miguel Ángel, "México- Estados Unidos en el sexenio de Zedillo", *Foro Internacional*, Vol. XLI, No. 4, Colegio de México, octubre- diciembre, 2001.
- Varas Augusto (coord.), *La autonomía militar en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1998.
- Vargas Suárez Rosío, Gómez Arnau Remedios y Castro Rea Julián (coords.), *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio*, CISAN/ UNAM, México, 2001.
- Velasco Márquez Jesús, "Visión Panorámica de la historia de Estados Unidos"; en Fernández de Castro, Franco Hijuelos Claudia, Lorenzo Francisco (comp.), *¿Qué son los Estados Unidos?*, McGraw-Hill/ Interamericana Editores, México, 1996.
- Vereá Campos, Fernández de Castro, Weintraub (coords.), *Nueva Agenda bilateral en la relación México- Estados Unidos*, FCE/ ITAM/CISAN-UNAM, México, 1998.
- Vereá Mónica y García Diego Manuel, "Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México- Estados Unidos", en Vereá Campos, Fernández de Castro y Weintraub (coords.), *Nueva Agenda bilateral en la relación México- Estados Unidos*, FCE/ ITAM/CISAN-UNAM, México, 1998.
- Viotti, Paul, Kauppi, Mark, *International Relations Theory: realism, pluralism, globalism.*, 2ª. edición, Boston, Allyn & Bacon, 1997.
- Waltz Kenneth N. , *Theory of International Politics*, Nueva York, McGraw-Hill, 1979.
- Weintraub Sydney, "Avances y retos en el comercio y la inversión entre México y Estados Unidos", en Pellicer Olga y Fernández de Castro (coords.), *México y Estados Unidos; Las rutas de la cooperación*, ITAM/ Instituto Matías Romero/ SRE, México, 1998.

- Woodward, Bob; *Las guerras secretas de la CIA*; Editorial Grijalbo; México; 1987.
- Youngers Colleta A. y Rosin Eileen (eds.), Resumen Ejecutivo adaptado del libro *Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*, WOLA, junio, 2005.

HEMEROGRAFIA

- Revista del Senado de la República, No. 7, Vol. 3, México, Abril-Junio de 1997.
- The Journal of the Society for Historians of American Foreign Relations, Vol. 26, Num. 4, Fall, 2002.
- Journal of Democracy, Vol. 8, Issue 4, October 1997.
- Revista NEXOS, No. 146, México, febrero 1990.
- Foro Internacional, Vol. XLI, No. 4, Colegio de México, octubre- diciembre, 2001.
- El Cotidiano., No. 71, México, septiembre de 1995.
- Armas, Año 67, No. 435, Mayo/ Junio 2007.
- Congressional Quarterly, 29 de mayo de 1993.
- Milenio Semanal, No. 255, agosto 12 de 2002.
- Milenio Semanal, No. 403, 13 de junio de 2005.
- Revista Cambio, Año 2, No. 77, 1 al 7 de diciembre de 2002.
- Proceso, No. 1060, 23 de febrero de 1997.
- Proceso, No. 23 de agosto de 1993.
- Proceso, No. 954, 13 de febrero de 1995.
- Proceso, No. 1082, 13 de julio de 1997.
- Proceso, No. 1083, 3 de agosto de 1997
- Proceso, No. 1206, 12 de diciembre de 1999.
- Proceso, No. 1305, 4 de noviembre del 2001.
- Proceso, No. 1340, 7 de julio del 2002
- Proceso, No. 1341, 14 de julio de 2002.
- Proceso, No. 1346, 18 de agosto de 2002.
- Proceso, No. 1352, 29 de septiembre de 2002.
- Proceso, Edición Especial 10, septiembre de 2002.
- Proceso, No. 1357, 3 de noviembre de 2002.
- Proceso, No. 1472, 16 de enero de 2005.
- Proceso, No. 1473, 23 de enero de 2005.
- Proceso, No. 1479, 6 de marzo de 2005.
- Proceso, No. 1500, 31 de julio de 2005.
- Proceso, No. 1519, 11 de diciembre de 2005.
- Proceso, No. 1520, 18 de diciembre de 2005.
- Proceso, No. 1567, 12 de noviembre de 2006.
- Proceso, No. 1572, 17 de diciembre de 2006.
- Proceso, No. 1472, 16 de enero de 2007.
- Proceso, No. 1584, 11 de marzo de 2007.
- Proceso, No. 1594, 20 de mayo de 2007.
- Proceso, No. 1589, 15 de abril de 2007.
- Proceso, No. 1598, 17 de junio de 2007.

- Proceso, No. 1606, 12 de agosto de 2007.
- Proceso, No. 1610, 9 de septiembre de 2007.
- Proceso, No. 1611, 16 de septiembre de 2007.
- Proceso, No. 1662, 2 de diciembre de 2007.
- Proceso, No. 1630, 27 de enero de 2008.
- Proceso, No. 1653, 2 de marzo de 2008.
- Proceso, No. 1641, 13 de abril de 2008.
- Proceso, No. 1644, 4 de mayo de 2008.
- Proceso, No. 1646, 18 de mayo de 2008.
- Proceso, No. 1647, 25 de mayo de 2008.
- Proceso, No. 1648, 1 de junio de 2008.
- Proceso, No. 1658, 10 de agosto de 2008.
- Proceso, No. 1602, 15 de julio de 2008.
- Proceso, No. 1661, 31 de agosto de 2008.
- Proceso, No. 1663, 14 de septiembre de 2008.
- Proceso, No. 1664, 21 de septiembre de 2008.
- Proceso, No. 1665, 28 de septiembre de 2008.
- Proceso, No. 1668, 19 de octubre de 2008.
- Proceso, No. 1669, 26 de octubre de 2008.
- La Jornada, 13 de septiembre del 2001.
- La Jornada, 29 de septiembre del 2001.
- La Jornada, 5 de octubre del 2001.
- La Jornada, 15 de octubre 2002.
- La Jornada, 15 de diciembre de 2005.
- La Jornada, 17 de diciembre de 2005
- La Jornada, 18 de septiembre de 2007.
- Reforma, México, 7 de noviembre de 1997.
- El Financiero, 26 de julio de 1995.
- El Financiero, 25 de octubre de 1995.
- El Universal, 9 de mayo de 1997.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

- La Casa Blanca, *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos*, 1991.
- The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, mayo 1997.
- Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review*, 1997.
- The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, 2002.
- The White House, *Homeland Security Act*, 2002.
- Department of Defense, *The National Military Strategy of the United States of America. A strategy for today; a vision for tomorrow*, 2004.
- Department of Defense, *National Defense Strategy of the United States of America*, 2005.
- Office of the Assistant Secretary for Public Affairs, *Facing the future: meeting the threats and challenges of the 21st. century. Highlights of the priorities, initiatives and accomplishments of the U.S. Department of Defense 2001-2004.*, 2005.

- *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1980.
- Presidencia de la República, *Directiva Presidencial a las Fuerzas Armadas*, Lic. Carlos Salinas de Gortari, México, Diciembre de 1988.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.
- Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.
- *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.K/ XXXVIII, CES/dec.1/03rev.1, 28 de octubre de 2003.
- *Alianza para la seguridad y la prosperidad de América del Norte. Reporte a los Mandatarios*, junio 2005.
- Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, Diario Oficial de la Federación, 9 de mayo de 2007.
- *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001.
- Soto Silva Julio E. "La Defensa Nacional de la A a la Z. Algunas definiciones y conceptos" en <http://www.anepe.cl/Templates/LADEFENSANACIONALDELA A a LA Z5.pdf>
- Secretaría de la Defensa Nacional, *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, SEDENA/ FCE, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, México, 2005.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, México, 1986.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña*, Tomo I y II., 3/a. Edición, México, 2002.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Grupos de Comando*, México, 1999.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Libro Blanco del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, México, 2005.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Programa Sectorial de Defensa Nacional*, en <http://www.sedena.gob.mx/pdf/psdn.pdf>
- Vega Clemente R. Gerardo, *Seguridad nacional. Concepto , organización, método*, México, texto inédito, 1988.
- Ley de Seguridad Nacional en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>
- Isacson Adam, Olson Joy y Haugaard Lisa, *Por Debajo del Radar. Programas Militares de EE.UU con América Latina 1997-2007*, Center for International Policy, Latin America Working Group Education Fund y Washington Office on Latin America en: <http://www.wola.org>

PORTALES CONSULTADOS EN INTERNET:

- Portal de la Red de Seguridad de América Latina: <http://www.resdal.org>.
- Portal de la Casa Blanca: <http://www.whitehouse.gov>
- Portal del Proyecto para un Nuevo Siglo Americano: <http://www.newamericancentury.org>

- Portal de The Center for Responsive Politics: <http://www.opensecrets.org>
- Portal del Departamento de Defensa: <http://www.defenselink.mil>
- Portal de Global Security: <http://www.globalsecurity.org>
- Portal del Departamento de Seguridad Interna: <http://www.dhs.gov>
- Portal del Departamento de Estado: <http://www.usinfo.state.gov>
- Portal de la Secretaría de la Defensa Nacional: <http://www.sedena.gob.mx>
- Portal del diario La Jornada: <http://www.jornada.unam.mx>
- Portal del diario El Universal: <http://www.eluniversal.com.mx>
- Portal de Washington Office on Latin America: <http://wola.org>