



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**LA SEGURIDAD DE LA PATRIA EN ESTADOS UNIDOS  
Y SU RELACIÓN CON MÉXICO**

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE: MAESTRA EN ESTUDIOS  
MÉXICO – ESTADOS UNIDOS  
PRESENTA: MIRIAM ALVAREZ MADRID

ASESOR: RAÚL BENÍTEZ MANAUT



Naucalpan, Estado de México  
2011



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **Agradecimientos**

A Eugenia. Por ser mi motivo para seguir creciendo. Eres mi inspiración y mi más grande alegría. Te amo.

A Alberto. Por su amor y apoyo incondicionales. Por ser el mejor compañero para seguir este camino. Te amo.

A mi madre. Por acompañarme en cada paso que he dado y por ayudarme a ser lo que soy. Te admiro y quiero profundamente.

A mi abuela. Por su ejemplo de grandeza, de esmero, amor y preocupación por los demás. Eres el eje de esta gran familia y me siento afortunada de ser tu nieta.

A Antonio Morales. Porque sin su respaldo y apoyo no hubiera podido completar este proyecto. Gracias.

A mi hermana (Miroslava) por su amistad y cariño. Gracias por estar siempre pendiente de mí. Te quiero mucho.

A Raúl Benítez. Por su guía y consejos, que me ayudaron a dar forma a este trabajo. Muchas gracias.

A todos mis compañeros de Profeco, que fue mi casa durante casi diez años.

## ÍNDICE

Introducción	3
<b>1. Marco contextual</b>	<b>8</b>
<b>1.1</b> Interdependencia y teoría de los sistemas	<b>9</b>
<b>1.2</b> Seguridad Nacional	<b>12</b>
<b>1.3</b> Terrorismo	<b>16</b>
<b>1.4</b> Evolución de la Doctrina de Seguridad Nacional en Estados Unidos de América	<b>19</b>
<b>1.5</b> Teoría del Nuevo Institucionalismo	<b>22</b>
<b>2. Antecedentes de seguridad nacional y terrorismo en Estados Unidos de América y México</b>	<b>25</b>
<b>2.1</b> Estados Unidos de América	<b>27</b>
<b>2.1.1</b> El terrorismo y la seguridad nacional en Estados Unidos en la administración del Presidente William J. Clinton (1993-2001)	<b>27</b>
<b>2.1.2</b> Administración del Presidente George W. Bush (2001-2009)	<b>35</b>
<b>2.1.2.1</b> Ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001	<b>37</b>
<b>2.1.2.2</b> Acta Patriota ( <i>USA PATRIOT Act</i> )	<b>41</b>
<b>2.1.2.3</b> Estrategias de Seguridad Nacional 2002 y 2006	<b>42</b>
<b>2.1.2.4</b> Estrategias Nacionales de Combate al Terrorismo 2003 y 2006	<b>46</b>
<b>2.2</b> México	<b>52</b>
<b>2.2.1</b> Seguridad nacional en México durante la Presidencia de Vicente Fox Quesada (2000-2006)	<b>52</b>
<b>2.2.2</b> La seguridad en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006 a enero de 2011)	<b>57</b>
<b>3. El Departamento de <i>Homeland Security</i> (HSD)</b>	<b>65</b>
<b>3.1</b> Contexto para su creación	<b>65</b>
<b>3.1.1</b> Estrategias Nacionales de Homeland Security 2002 y 2007	<b>71</b>
<b>3.1.2</b> Comisión 9/11	<b>74</b>

<b>3.2</b>	<b>Creación</b>	<b>78</b>
<b>3.3</b>	<b>Estructura</b>	<b>82</b>
<b>3.4</b>	<b>Metas y Objetivos</b>	<b>87</b>
<b>4.</b>	<b>México y la Seguridad de la Patria</b>	<b>93</b>
<b>4.1</b>	<b>Primeros cambios en la relación después del 11 de septiembre</b>	<b>93</b>
<b>4.2</b>	<b>Alianza para la Frontera</b>	<b>97</b>
<b>4.3</b>	<b>Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)</b>	<b>102</b>
<b>4.3.1</b>	<b>Agenda de Prosperidad</b>	<b>105</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Agenda de Seguridad</b>	<b>106</b>
<b>4.4</b>	<b>Iniciativa Mérida</b>	<b>115</b>
<b>4.5</b>	<b>Relación con el Presidente Barack Obama</b>	<b>127</b>
	<b>Conclusiones</b>	<b>133</b>
	<b>Anexo I</b>	<b>136</b>
	<b>Anexo II</b>	<b>138</b>
	<b>Anexo III</b>	<b>140</b>
	<b>Anexo IV</b>	<b>141</b>
	<b>Anexo V</b>	<b>142</b>
	<b>Fuentes documentales</b>	<b>143</b>

## INTRODUCCIÓN

*“Aprendimos que las instituciones encargadas de proteger nuestras fronteras, la aviación civil y la seguridad nacional, no entienden lo grave de la amenaza, por lo que no han ajustado sus políticas, planes y prácticas para disuadirla o derrotarla”*  
Prefacio de *The 9/11 Commission Report*  
National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, 2004

La seguridad es un término íntimamente ligado a la creación y funcionamiento del estado, ya que uno de los objetivos principales de éste es la preservación de la vida e integridad de sus ciudadanos así como de su territorio, para lo que se crean instituciones específicas encargadas de cumplirla. A lo largo del siglo XX y principios del XXI, la seguridad nacional se ha consolidado como un tema fundamental en las agendas de las naciones, además de base para sus relaciones internacionales. Al igual que el mundo ha sufrido cambios, el término también lo ha hecho, teniendo que adaptarse a las distintas épocas y nuevos actores, además de ocupando diferentes lugares en la jerarquía de temas en la agenda mundial.

Con el fin de la guerra fría, la seguridad cedió terreno a otros temas de gran importancia en la conformación de un nuevo orden mundial, como la economía de mercado, la cooperación comercial entre estados, la diplomacia y el surgimiento de organizaciones no gubernamentales, entre otros, aunque nunca abandonó la agenda internacional.

En los años transcurridos desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en territorio estadounidense, perpetrados por la organización islámica fundamentalista Al Qaeda, Estados Unidos ha devuelto a la seguridad nacional el papel prioritario que ostentó durante un largo período después de la segunda guerra mundial, en la definición de sus políticas interna y externa.

La protección de sus fronteras, de su infraestructura y, por supuesto, de sus habitantes ante amenazas terroristas, se ha convertido en la meta principal del país y para alcanzarla, se han mostrado dispuestos a utilizar todos los medios con los que cuentan, ya sea de forma multilateral a través de la cooperación internacional, o bien, de forma unilateral.

Ejemplos claros de esto fueron las incursiones militares a Afganistán en octubre de 2001, la cual contó con gran apoyo de la comunidad internacional principalmente de Gran Bretaña, Alemania, Canadá y España, y a Irak en marzo de 2003, que al no contar con fundamentos suficientes en el derecho internacional, fue considerada un acto unilateral del presidente George W. Bush. Esta acción no sólo recibió menos apoyo, sino que fue fuertemente criticada por parte de organismos internacionales, medios de comunicación, grupos organizados de la sociedad civil y grupos políticos de varios países.

Entonces, las modificaciones que el concepto de seguridad nacional sufrió en los últimos años, derivaron en la creación de uno nuevo, el de seguridad de la patria o *homeland security*, también entendida como seguridad de la patria o de la nación. Este concepto da énfasis a la protección de la población, del territorio y de la infraestructura vital del país ante casos de emergencia provocados, incluso, por desastres naturales, como el huracán Katrina de 2005 que al chocar en la costa del Golfo de México afectó desde Florida hasta Texas, causando mayores daños en el estado de Louisiana.

Es sobre este término preciso, el de *homeland security*, que la doctrina de seguridad en Estados Unidos tomó la forma que tiene actualmente, definiéndose paulatinamente en las diferentes estrategias nacionales que el país se ha fijado para lograr sus objetivos antiterroristas, abarcando temas tan diversos como la respuesta ante ataques directos por parte de estos grupos, los desastres naturales que ponen en riesgo la estabilidad de la nación o el resguardo de las fronteras que dé lugar a un comercio más seguro y fluído.

En la relación de México con su vecino del norte, la seguridad siempre ha sido un tema importante por el gran flujo de personas y bienes que transitan a través de la extensa frontera común, que precisamente por sus dimensiones ha facilitado el tráfico de drogas, armas y personas. En 1989, ambos países firmaron el Convenio entre México y Estados Unidos para la Cooperación en la Lucha contra el Narcotráfico,<sup>1</sup> como un primer esfuerzo conjunto para preservar su seguridad ante el crimen organizado.

No obstante, esta relación se ha redefinido en los últimos años en base a la nueva doctrina estadounidense, dando prioridad a los temas fronterizos ya no sólo por las implicaciones sociales y económicas de la migración, sino enfocándose en la necesidad de resguardar la frontera ante el posible ingreso de terroristas hacia territorio estadounidense, además de enfrentar la amenaza que representan los nuevos grupos mexicanos del crimen organizado (encabezado por los cárteles del narcotráfico) y el tráfico de armas para la estabilidad y orden en ambos países.

Ante este nuevo panorama es que se vuelve necesario comprender las características y los mecanismos que dan forma en la actualidad a la relación bilateral, por lo que el presente estudio pretende ofrecer al lector algunos elementos que le ayuden para tal fin.

En el primer capítulo se encontrarán los conceptos y teorías en las que, para la autora, se enmarca el tema de la seguridad de la patria en Estados Unidos y su relación con México, resaltando los de seguridad nacional y terrorismo, así como las teorías de la interdependencia, de los sistemas y el nuevo institucionalismo. Además se revisan brevemente la evolución de la doctrina de seguridad nacional en el primer país desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, que en gran parte ha dependido del enfoque que sus dirigentes le han dado al tema según el

---

<sup>1</sup> Rodríguez Luna, Armando. "La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas" en Raúl Benítez Manaut (ed.), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México – Estados Unidos*, CASEDE, México, 2010, p.33.

partido al que pertenecen, demócratas (liberales) o republicanos (conservadores).

En el segundo capítulo, se analizan los antecedentes de la seguridad nacional en los dos países, durante los gobiernos de los presidentes William J. Clinton (1993-2001) y George W. Bush (2001-2009) en Estados Unidos, y Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006 a 2010) en México. Se hace referencia principalmente a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, a las diferentes estrategias de seguridad nacional implementadas en Estados Unidos a raíz de éstos y a las acciones tomadas por México para adecuar sus políticas a la nueva situación, en la reciente era de la guerra contra el terrorismo.

El tercer capítulo pretende ser una radiografía del Departamento de *Homeland Security*, desde su creación y las recomendaciones emitidas por la Comisión 9/11<sup>2</sup> hasta las dos estrategias implementadas especialmente para este tema. De igual forma, se ofrece información sobre sus actividades, objetivos, organigrama y las diferentes agencias que se adscribieron a él, así como los recursos que se destinaron en su origen para su constitución.

Por último, el cuarto capítulo resume los mecanismos que en los últimos años han celebrado ambas naciones para alcanzar los objetivos de su relación bilateral, de acuerdo con el nuevo conjunto de intereses que la define, tales como la Alianza para la Frontera, la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, también conocida como ASPAN en la que se cuenta con la participación de Canadá, y la Iniciativa Mérida, último instrumento establecido para la lucha conjunta de México y Estados Unidos en contra del crimen organizado, que tiene como característica principal ser el único en involucrar un apoyo económico, millonario por cierto, para lograr su objetivo.

---

<sup>2</sup> La Comisión 9/11 o 9-11 Commission (formalmente constituida como *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*) fue establecida en 2002 por el Congreso de los Estados Unidos y el Presidente George W. Bush, como una comisión bipartita e independiente, encargada de elaborar un reporte completo (publicado en julio de 2004) sobre las circunstancias que rodearon a los ataques del 11 de septiembre de 2001, incluyendo la preparación y la capacidad de respuesta inmediata de las agencias federales ante éstos.

En resumen, se espera que el presente trabajo constituya una herramienta útil para quienes buscan comprender mejor la relación actual de cooperación e intercambio entre México y Estados Unidos, principalmente en materia de seguridad nacional, de la patria y fronteriza, que a su vez están entrelazados con otros temas de interés para ambos, como la migración, la estabilidad, el orden político, la formación de comunidades prósperas, así como el comercio y el desarrollo económico.

## Capítulo 1. MARCO CONTEXTUAL

*“... Debo enfrentar al mundo como es, y no aislarme ante amenazas al pueblo americano. No nos equivoquemos: el mal existe en el mundo. ... Decir que la fuerza es, en ocasiones, necesaria, no es muestra de cinismo, es un reconocimiento a la historia, a las imperfecciones del hombre y a los límites de la razón”*

Barack Obama, discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz, diciembre 11 de 2009

A lo largo del siglo XX pero principalmente durante la Guerra Fría, la política exterior de los Estados Unidos ha estado dominada principalmente por dos líneas de pensamiento, la liberal, encabezada por los mandatarios demócratas y la realista, cuyos principales promotores se encuentran entre las administraciones republicanas.

La teoría liberal o liberalismo político promueve la importancia del libre mercado y de los derechos inalienables del individuo como la libertad de discurso, de expresión y de religión, entre otros. En Estados Unidos se identifica con el partido demócrata pues consiste en un liberalismo social, ejemplificado por el Nuevo Trato (*New Deal*) de Franklin D. Roosevelt en los treinta o la Gran Sociedad (*Great Society*) de Lyndon B. Johnson en los sesenta, que promulgaban el empleo, la asistencia médica y la educación para todos los habitantes, así como el abatimiento de la pobreza.

En cambio, el realismo o conservadurismo político en Estados Unidos se ha visto plasmado sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX en las políticas implementadas por los presidentes republicanos a favor de los recortes fiscales, de la desregulación gubernamental, del fortalecimiento del ejército, de los valores familiares, del derecho de todos los ciudadanos a portar armas y en contra del aborto, la homosexualidad y del ambientalismo.

No obstante, ambas teorías se han fundado en la idea del excepcionalismo norteamericano, que se vio originalmente plasmado en 1823 en la Doctrina Monroe, y posteriormente en su Corolario Roosevelt.<sup>3</sup>

La Doctrina Monroe, elaborada por John Quincy Adams y promulgada por el quinto presidente de ese país, James Monroe, establecía una esfera de hegemonía para Estados Unidos por primera vez en su historia, con el fin de limitar la influencia inglesa en el continente americano y fue conocida bajo el lema "América para los Americanos".

Desde entonces, se han desarrollado nuevas teorías alrededor de las relaciones internacionales, unas conservadoras y otras más liberales, así como una serie de conceptos que explican la dinámica entre los nuevos actores mundiales, así como las relaciones entre países, en este caso México y Estados Unidos.

### **1.1 Interdependencia y Teoría de los Sistemas**

La interdependencia es una teoría contemporánea, cuyos principales exponentes son Robert O. Keohane y Joseph S. Nye,<sup>4</sup> quienes basan su análisis en la idea de que el mundo actual es interdependiente en la economía, las comunicaciones y las aspiraciones humanas, un mundo donde los viejos patrones se han derrumbado y las antiguas soluciones son obsoletas, en el que además los actores tradicionales (estados) han sido eclipsados por nuevos actores no territoriales, como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales o las organizaciones internacionales.<sup>5</sup>

Estos nuevos actores han desarrollado diferentes tipos de relaciones y han insertado nuevos temas en la agenda global, los cuales ya no están relacionados necesariamente con la seguridad y lo militar, como sucedió desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>3</sup> Colucci, Lamont. *Crusading Realism. The Bush Doctrine and American Core Values After 9/11*, University Press of America, Inc., Estados Unidos de América, 2008, p. 25.

<sup>4</sup> Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye. *Power and Interdependence*, Little, Brown and Company, Estados Unidos de América, 1977, 352 p.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 3.

La interdependencia entre países no sólo la define la política mundial, sino el comportamiento individual de los estados, quienes además han implementado procedimientos, normas e instituciones especiales con el fin de regular las relaciones transnacionales e interestatales.

Así, la interdependencia para la política mundial se refiere a aquellas situaciones con efectos recíprocos, entre países o entre actores de diferentes naciones.<sup>6</sup>

La interdependencia *compleja*, como la llaman los mismos autores, es una teoría totalmente opuesta al tradicional realismo, ya que para este los actores transnacionales no existen o no son políticamente importantes.<sup>7</sup>

Las tres principales características de ésta son:

- Existen canales múltiples que conectan a las sociedades, mediante relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales.
- No existe una jerarquía definida en los temas que dominan actualmente la agenda internacional. Hay una gran diversidad entre estos, además de que ya no están subordinados a la seguridad militar.
- Cuando la interdependencia compleja prevalece, la fuerza militar desempeña un rol menor, aunque continúa siendo necesaria para garantizar la supervivencia de los estados.

A partir de esta nueva dinámica, emergen regímenes internacionales nuevos, en los que los actores que los integran están relacionados mediante una red transnacional de normas, procedimientos y reglas, conformando un sistema, en el que las organizaciones internacionales juegan un papel preponderante.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 24.

Los sistemas internacionales tienen como principales unidades a los estados nacionales y su estructura, de acuerdo con Keohane y Nye, está basada en la distribución de los recursos de poder de cada uno de éstos. Así, aunque la seguridad nacional ha dejado de ser el tema central de las relaciones internacionales como ya se ha comentado, el lugar que ocupa cada estado en un sistema interdependiente continúa definiéndose en base al poder con que cuentan de manera individual.

No obstante, y como lo menciona Neil E. Harrison,<sup>8</sup> el mundo actual es un sistema complejo, con actores cada vez más diversos y descentralizados, además de más interdependientes. A diferencia de los sistemas tradicionales y simples, los sistemas complejos son dinámicos (en su estructura), cuentan con muchos agentes e interacciones y son más abiertos además de impredecibles.<sup>9</sup> En éstos, las instituciones sociales y políticas emergen de la interacción de los individuos y de los grupos humanos.

Para Dennis J. D. Sandole, la teoría de los sistemas está íntimamente relacionada con la del *etnocentrismo*, que argumenta que existe una tendencia universal hacia la separación de la especie humana en dos grupos, “ellos” y “nosotros”, en base a diferentes criterios como nacionalidad, etnicidad, religión, raza, clase, región y género.<sup>10</sup>

Aunque puede considerarse que este argumento refleja al mundo actual, en el que las diferencias religiosas e ideológicas han abierto una brecha entre occidente y oriente, fomentando la xenofobia y el fundamentalismo religioso que dieron forma a los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y similares en otros países del mundo, Sandole propone que esta brecha nos ha devuelto, peligrosamente, a la simplicidad de un mundo bipolar, donde la *real*

---

<sup>8</sup> Harrison, Neil E. (ed.), *Complexity in World Politics*, State University of New York Press, Estados Unidos de América, 2006, 213 p.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>10</sup> Sandole, Dennis J.D., *Complexity and Conflict Resolution* en *Ibidem*, p. 45.

*politik* ya no tiene como único fin el defender el interés individual y nacional, sino que se ha convertido en fuente de estimulación y perpetuamiento de los sistemas en conflicto.

Finalmente, explica que en este nuevo sistema interdependiente y complejo, los nuevos actores, como las organizaciones terroristas, no son disuadidos por las amenazas tradicionales del uso de la fuerza o de la real politik.<sup>11</sup>

Estos argumentos dan sustento al mundo actual, en el que observamos una comunidad internacional cada día más integrada y relacionada entre sí. La conformación de bloques comerciales, de alianzas y/o amistades políticas, la velocidad con que la información viaja de un continente a otro, el impacto que tiene la actividad financiera y bursátil de un país en el resto del mundo, son muestras de esto. Un ejemplo claro de esta dinámica, es la relación entre México y Estados Unidos, la cual ha dejado de ser importante solamente por su vecindad geográfica, sino también por sus negocios, sus comunidades, sus intercambios y, sobre todo, por sus intereses comunes, como el combate al crimen organizado, la protección de su frontera compartida y la migración.

Es por esto que, la teoría de la interdependencia es la primera que debemos conocer para entender la relación de vecindad de estos dos países, así como las dinámicas por las que esta relación bilateral atraviesa.

## **1.2 Seguridad Nacional**

El término de seguridad nacional ha variado a lo largo de la historia, tomando tintes más liberales o conservadores según las diferentes épocas por las que el mundo ha pasado, así como por las amenazas a la estabilidad y seguridad que éste ha atravesado, adaptándose además a la realidad de cada país.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 58.

En sus inicios, la seguridad nacional era identificada con la adquisición y el manejo del poder, así como con la defensa del estado nación. Hobbes, por ejemplo, proponía que los estados se creaban para defender a la población de la invasión de extranjeros y de los daños en que pudieran incurrir<sup>12</sup>. Para él, “el fin del estado es solamente la seguridad, entendida como la certeza de la libertad en el ámbito de la ley”.<sup>13</sup> Para Leonardo Curzio, en base a esto es que “la primera expresión política de los estados era la constitución de un ejército”.<sup>14</sup>

En la actualidad, el término ha ido ampliándose con la intención de incluir no sólo la protección de la población y el territorio de un estado, sino “el resguardo, mediante diferentes medios, de sus intereses económicos y políticos vitales, cuya pérdida podría poner en riesgo los valores fundamentales y la vitalidad del mismo”.<sup>15</sup>

En México, aunque el Plan Global de Desarrollo 1983-1988 habla por primera vez de seguridad nacional, es el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Carlos Salinas de Gortari, el que propone una definición más clara:

La seguridad de la nación es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Mangold, Peter. *National Security and International Relations*, Routledge, Estados Unidos de América, 1990, p. 1.

<sup>13</sup> Bobbio, Norberto. *Liberalismo y Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 2.

<sup>14</sup> Curzio, Leonardo. *La Seguridad Nacional en México y la Relación con Estados Unidos*, UNAM – CISAN, México, 2007, p. 53.

<sup>15</sup> Jordan, Amos A., William J. Taylor Jr. y Michael J. Mazarr. *American National Security*, The Johns Hopkins University Press, Estados Unidos de América, 1999, 5ta. edición, p. 3.

<sup>16</sup> Salinas de Gortari, Carlos. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989, p.54.

De ahí en adelante, cada administración gubernamental en México ha dado seguimiento a esta definición, adaptando el concepto a las circunstancias particulares de la época. En este sentido, a inicios del gobierno del presidente Vicente Fox, se consideraba que:

La seguridad nacional salvaguarda la integridad del territorio nacional, la libertad de su población y el apego irrestricto al estado de derecho... y ... tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones.<sup>17</sup>

Durante su sexenio (2000 – 2006) y, en el marco de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, se redoblaron los esfuerzos en México por redefinir este concepto, obteniendo como resultado el establecido en la Ley de Seguridad Nacional de 2005, que dice:

La seguridad nacional está comprendida por las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conllevan 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 la defensa del territorio
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.<sup>18</sup>

Al margen de estas definiciones aceptadas para México, la gran mayoría de estudiosos del tema coinciden en que la seguridad nacional como la conocemos hoy en día, se convirtió en doctrina cuando al terminar la Segunda Guerra Mundial, el Presidente de Estados Unidos Harry S. Truman propuso al Congreso

---

<sup>17</sup> Fox Quesada, Vicente. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Poder Ejecutivo Federal, México, p. 127.

<sup>18</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Seguridad Nacional*, Diario Oficial de la Federación, México, 2005, pp. 1 y 2.

reformular los sistemas de defensa y seguridad del país, con el objetivo primordial de contener al Comunismo y, por lo tanto, a su principal exponente y contrincante, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Esta iniciativa se consolida con la aprobación y entrada en vigor del Acta de Seguridad Nacional de 1947, a través de la cual se crean la Agencia Central de Inteligencia (CIA), el Consejo de Seguridad Nacional y, de manera principal, el Departamento de Defensa, el cual incorpora por primera vez a todos los sistemas de defensa militares (ejército, armada y fuerza aérea).

Curzio, en su libro *La Seguridad Nacional en México y la Relación con Estados Unidos*, explica que la seguridad nacional de este último, se encuentra plasmada en sus diferentes Estrategias de Seguridad Nacional y que se ha modificado según las circunstancias, aunque se encuentra fundamentada en cuatro pilares fundamentales:

- La aceptación del liderazgo estadounidense por parte de un número cada vez mayor de países.
- La adopción de la economía de mercado como forma de organización de su economía.
- La democracia liberal como forma de organización de su vida política.
- La garantía de un poderío militar que respalde sus intereses en el mundo.<sup>19</sup>

Finalmente, para la Junta de Jefes de Gabinete (U.S. Joint Chiefs of Staff), la seguridad nacional es la condición que resulta del establecimiento y manutención de medidas de protección, que aseguren un estado de inviolabilidad contra actos o influencias antagónicas,<sup>20</sup> concepto más apegado a la realidad actual de los Estados Unidos y en concordancia con su política de defensa del territorio y de su población.

---

<sup>19</sup> Curzio, *op. cit.*, p. 64.

<sup>20</sup> Martínez Serrano, Alejandro. *¿Qué es la Seguridad Nacional?*, [www.tuobra.unam.mx](http://www.tuobra.unam.mx) (20 de mayo de 2010, 11.30 hrs.).

Tomando en cuenta las diferentes definiciones estudiadas, podemos determinar que la seguridad nacional es el mecanismo mediante el cual, los países se encargan de salvaguardar su territorio y población ante amenazas externas, garantizando además el respeto a las instituciones. Hoy en día, para entender la seguridad nacional, también deben considerarse la nueva naturaleza de estas amenazas y la importancia de replantearse la necesidad de garantizar no sólo la seguridad de cada estado sino la de una comunidad de estados.

Antes de concluir el análisis sobre el término, es importante destacar que después del 11 de septiembre, en Estados Unidos se forjó un nuevo concepto paralelo al de seguridad nacional, pero más acorde con las nuevas amenazas y vulnerabilidades de ese país, el de *homeland security* o seguridad del territorio o la patria. De acuerdo con la Estrategia Nacional de *Homeland Security* de 2007, ésta es “el esfuerzo nacional concertado para prevenir ataques terroristas al interior de los Estados Unidos, reducir sus vulnerabilidad ante los mismos, minimizar los daños y lograr la recuperación ante ataques que puedan ocurrir”.<sup>21</sup>

En la última década, las políticas de seguridad internas y externas de ese país, se han definido en base al concepto anterior, ya que involucra un mayor espectro de amenazas o fenómenos que podrían vulnerar la integridad de su nación.

### **1.3 Terrorismo**

El terrorismo es un término que en su concepción moderna surgió durante la revolución francesa, como “terrorismo anarquista libertario”,<sup>22</sup> el cual era en general selectivo y se limitaba en gran parte al magnicidio. Cabe mencionar que ya en esa época, algunos magnicidas fueron esencialmente suicidas, sabiendo quienes los cometían, que iban a morir como consecuencia de sus acciones o al ser abatidos en el acto.

---

<sup>21</sup> Homeland Security Council. *National Strategy for Homeland Security*, Estados Unidos de América, Octubre de 2007, p. 3.

<sup>22</sup> *Origen y secuelas del terrorismo*, <http://www.berrom.com/origen-y-secuelas.htm> (2 de diciembre de 2006, 22.20 hrs.).

Las acepciones de terrorismo que más se acotan a lo que nos interesa en este escrito son las proporcionadas, en primer lugar, por la Estrategia Nacional de Combate al Terrorismo emitida por los Estados Unidos en 2003, así como aquellas utilizadas por Lilia Bermúdez Torres, Philip B. Heymann y los que manejan otras entidades gubernamentales de Estados Unidos, ya que estos dejan clara la noción, además de ser coincidentes en varios aspectos, lo que facilita su comprensión.

De acuerdo con la Estrategia Nacional de Combate al Terrorismo de 2003, "el terrorismo es la violencia premeditada y políticamente motivada, perpetrada en contra de objetivos no combatientes, a través de agentes clandestinos o grupos subnacionales".<sup>23</sup>

Para Lilia Bermúdez Torres, es la "extralimitación del uso de la fuerza con el propósito de infundir terror en la población, para condicionar la conducta de determinados actores sociales, crear un clima de inestabilidad e inseguridad generalizada y obtener un resultado u objetivo político".<sup>24</sup>

Por su parte, Philip B. Heymann nos ofrece las definiciones dadas al término por dos importantes aliados de Estados Unidos, Alemania y Gran Bretaña, quienes han coincidido en darle un tono neutral y que a continuación se describen.<sup>25</sup>

Según la Oficina para la Protección de la Constitución de Alemania, "el terrorismo es la lucha constante y dirigida con el fin de alcanzar objetivos políticos, que pretenden conseguirse atacando la vida y la propiedad de otras personas, especialmente mediante crímenes severos, tales como el asesinato o el secuestro".

---

<sup>23</sup> The White House. *National Strategy for Combating Terrorism*. Estados Unidos de América, 2003, p. 5.

<sup>24</sup> Bermúdez Torres, Lilia. "Implicaciones para América Latina" en José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés (coords), *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, CISAN – UNAM, 2002, p. 88.

<sup>25</sup> Heymann, Philip B.. *Terrorism and America. A Commonsense Strategy for a Democratic Society*, The MIT Press, Estados Unidos de América, 1998, p. 3.

El Acta para la Prevención del Terrorismo de 1974 de Gran Bretaña, lo describe como “el uso de la violencia con fines políticos (cualquier tipo de violencia), con el propósito de infundir temor en el público, o en cualquier sector de éste”.

En el caso de los Estados Unidos, después de los primeros ataques terroristas islámicos en su contra en la década de los 80 y principios del siglo XXI, el Congreso comenzó a incluir definiciones de terrorismo en el Código Federal Criminal, siendo la más relevante de estas, la utilizada por el Departamento de Estado que asegura que “el terrorismo es la violencia premeditada, políticamente motivada y perpetrada en contra de objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, usualmente con la intención de influenciar a una audiencia”<sup>26</sup> o en palabras del profesor Alex P. Schmid, es el “equivalente de los crímenes de guerra en tiempos de paz”.<sup>27</sup>

El FBI (*Federal Bureau of Investigation*) describe dos tipos de terrorismo, el doméstico y el internacional. El doméstico involucra a grupos o individuos cuyas actividades terroristas están dirigidas a elementos del gobierno o la población de Estados Unidos, sin dirección extranjera. Ejemplo de este tipo de terrorismo, fue el del ciudadano norteamericano Timothy McVeigh, quien hizo explotar el edificio federal Alfred P. Murrah en Oklahoma, en abril de 1995.

El terrorismo internacional involucra a grupos o individuos cuyas actividades terroristas están basadas en el exterior, que pueden ser dirigidas por países o grupos fuera de los Estados Unidos o bien, cuyas actividades trascienden las fronteras nacionales.

---

<sup>26</sup> Ball, Howard. *The USA Patriot Act*. ABC-Clio, Estados Unidos de América, 2004, p. 13.

<sup>27</sup> Heymann, *op. cit.*, p. 4.

En términos generales, para esta Agencia el terrorismo es “el uso ilegal de la fuerza o la violencia contra personas o propiedad para intimidar a un gobierno, a la población civil o cualquier segmento de estos, con el fin de alcanzar fines políticos o sociales”.<sup>28</sup> Sin embargo, a pesar de que estas definiciones aparecen en estatutos, órdenes ejecutivas y regulaciones federales, el tema del terrorismo nunca ocupó un lugar de alta prioridad para las autoridades de Estados Unidos hasta después del 11 de Septiembre.

A partir de estas definiciones, podemos resumir que el terrorismo es el uso de la violencia por parte de un individuo o grupo de individuos, para amedrentar a la población y al gobierno de un país, creando además un clima de inestabilidad, con fines políticos o sociales.

#### **1.4 Evolución de la Doctrina de Seguridad Nacional en Estados Unidos de América**

Como se mencionó en el apartado 1.2, la doctrina de seguridad nacional en Estados Unidos surge como tal en 1947, con la aprobación del Acta de Seguridad Nacional, que por primera vez uniforma a todos los sistemas de defensa del país.

Este documento se implementó en una época en que la principal amenaza a la seguridad y soberanía de Estados Unidos la representaba el comunismo, época conocida como Guerra Fría en que el mundo era bipolar y la política exterior de ese país estaba permeada por tintes realistas, por lo que la principal meta la constituía la preservación de la seguridad nacional y el interés se entendía exclusivamente en términos de poder.

De acuerdo con Keohane y Nye, el realismo político del momento se centraba en tres nociones principales:

- Los estados, como unidades coherentes, son los actores dominantes en la política mundial.

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 14.

- Se asume que la fuerza es un instrumento efectivo y viable de la política.
- Los temas importantes para la política mundial, están ordenados según una jerarquía definida por cuestiones militares.<sup>29</sup>

Según Hans J. Morgenthau, considerado el padre junto con E.H. Carr, del realismo tradicional moderno, se buscaba entonces un balance de poder entre ambas potencias, en el que el conflicto estuviera sustentado en condiciones de relativa paz y estabilidad y, donde la prudencia era considerada la virtud suprema en política internacional.<sup>30</sup> Carr, por su parte, argumentaba que las relaciones entre estados eran definidas en su totalidad por el poder y, que éstas tomaban su forma de la realidad mundial, sin tomar en consideración las cuestiones morales.<sup>31</sup>

El fin de la guerra fría, representado principalmente por la caída del Muro de Berlín en 1989, trajo consigo modificaciones importantes a la doctrina de seguridad nacional en Estados Unidos, pues el tema militar y la lucha por el poder, perdieron jerarquía en la agenda internacional, dando paso a otros temas de tinte más liberal y global, como el comercio y la economía, los derechos humanos, la libertad, la igualdad y la democracia.

Esto no quiere decir que la seguridad dejara de ser importante, sino que ésta dependía de factores diferentes a la lucha de poder entre estados (incluso los desastres naturales son hoy considerados como riesgos a la seguridad nacional), así como de la existencia de nuevos actores y formas de amenaza, además de coexistir con temas como los mencionados en el párrafo anterior.

---

<sup>29</sup> Keohane y Nye, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

<sup>30</sup> Morgenthau, Hans J.. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, Estados Unidos de América, 1968, pp. 9 y 10.

<sup>31</sup> Burchill, Scott, Andrew Linklater, Richard Devetak y Jack Donnelly. *Theories of International Relations*, Palgrave Macmillan, Estados Unidos de América, 2009, p. 72.

No obstante este periodo culminó pronto, pues a lo largo de la década de los noventa la seguridad de los Estados Unidos comenzó a reposicionarse como una de las principales preocupaciones para su gobierno, al verse amenazada por actos fuera y dentro de su territorio, en los que perecieron tanto soldados como civiles norteamericanos, entre los que destacan los atentados a las embajadas norteamericanas en Kenya y Tanzania en 1998, al buque USS Cole mientras se encontraba anclado en el puerto yemení de Adén en 2000 y el mencionado anteriormente contra el edificio federal Alfred P. Murrah en Oklahoma en 1995, que serán tratados en el siguiente capítulo.

A partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y bajo el mandato del presidente George W. Bush, la seguridad nacional retomó su lugar como centro de las políticas interior y exterior del país, dándole un nuevo enfoque a la doctrina sobre el tema, la cual fue conocida como "Doctrina Bush".

Esta se plasmó en las diferentes estrategias nacionales de seguridad nacional, publicadas durante su administración, que serán revisadas en el apartado 2.2.3 del presente trabajo y, que a grandes rasgos defiende la acción anticipada preventiva o *preemption*, en sustitución de la *deterrence* de la época de la guerra fría, y mediante la que se legitima el uso de la fuerza incluso de forma unilateral con el fin de garantizar su seguridad, además de polarizar nuevamente al mundo entre quienes estuvieran a su favor y en su contra.

Con esto, como argumenta Alejandro Chanona, se consolida el regreso de la *real politik* al escenario internacional<sup>32</sup> y al mundo bipolar argumentado por Sandole<sup>33</sup>, en el que los conflictos han dejado de ser necesariamente entre estados nacionales, dado el creciente número de actores no tradicionales que tienen carácter transnacional y representan las amenazas que anteriormente se consideraban exclusivas de los estados.

---

<sup>32</sup> Chanona Burguete, Alejandro. "El sistema internacional: viejos dilemas y nuevos retos. La crisis de septiembre de Estados Unidos y su gran oportunidad" en José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés (coords.), *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*, UNAM - CISAN, México, 2002, p. 65.

<sup>33</sup> Sandole, *op. cit.*, p. 45.

Por su parte, el profesor Lamont Colucci argumenta que la Doctrina Bush no puede identificarse como realista o liberal, sino que más bien es una mezcla de ambas, a la que él denomina como Realismo Cruzado, de tendencia neoconservadora, según el cual la nueva doctrina de seguridad gira en torno a cuatro principios básicos: acción anticipada preventiva (preemption), prevención, primacía y promoción de la democracia.<sup>34</sup>

### **1.5 Teoría del Nuevo Institucionalismo**

A la par del realismo político de la posguerra, surge la corriente liberal que, entre otras cosas, "promueve las relaciones políticas institucionalizadas entre democracias de mercado integradas, apoyadas en la apertura económica, sin dejar de lado las metas geopolíticas",<sup>35</sup> que cada estado tiene de manera individual. Como parte de este ímpetu, es que nacen instituciones como la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.

A nivel interno, el Departamento de Homeland Security en Estados Unidos se creó en 2002 con la percepción de que una institución con la estructura, el presupuesto y las funciones específicas y adecuadas, sería la respuesta ideal al vacío existente en los sistemas de seguridad e inteligencia que existían hasta 2001 en ese país.

A lo largo de su historia, las instituciones en Estados Unidos han sido las responsables de aplicar las legislaciones aprobadas por el Congreso y de desempeñar las actividades necesarias para el funcionamiento de su estructura federal y para la atención de las necesidades de sus ciudadanos, además de dar forma a las relaciones que el país mantiene con otras naciones.

---

<sup>34</sup> Colucci, *op. cit.*, p. 13.

<sup>35</sup> Ikenberry, John. "La ambición imperial de Estados Unidos", *Foreign Affairs en Español*, otoño – invierno 2002, [www.foreignaffairs-esp.org/20020901faenespessay9937/g-john-ikenberry/la-ambicion-imperial-de-estados-unidos.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/20020901faenespessay9937/g-john-ikenberry/la-ambicion-imperial-de-estados-unidos.html) (17 de octubre de 2008, 23.00 hrs.).

Es por esto que, podemos considerar que la creación del Departamento de Homeland Security se dio en el marco de la teoría del Nuevo Institucionalismo, la cual utiliza los instrumentos de la economía para explicar la historia, el comportamiento delictivo, el derecho, los contratos, la empresa, las redes de información, el gobierno y otras instituciones sociales, y fue creada para resaltar la importancia de la existencia de instituciones adecuadas para cumplir con los fines del estado, en este caso, la protección del territorio estadounidense, su infraestructura vital y su población.

El nuevo institucionalismo tiene su origen en la década de los ochenta, tomando como base los estudios hechos por autores como Simon Bulmer, sobre la integración de la Unión Europea y es considerada una metodología de investigación más que una gran teoría.<sup>36</sup>

De acuerdo con James March y Johan P. Olsen,<sup>37</sup> el interés reciente en las instituciones es consecuencia de la transformación actual de las instituciones sociales, políticas y económicas, que las ha hecho más complejas y llenas de recursos y, por ende, más relevantes para la vida colectiva. Además de que, la mayor parte de los grandes actores de los sistemas políticos y económicos modernos son organizaciones formales y, las instituciones legales y burocráticas ocupan un rol dominante en la vida contemporánea.

Asimismo, el nuevo institucionalismo, insiste en dar un nuevo rol más autónomo a las instituciones políticas, tomando en cuenta que la democracia no sólo depende de condiciones políticas y económicas, sino también del diseño de instituciones políticas.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Bulmer, Simon. "Domestic Politics and European Community Policy-Making", *Journal of Common Market Studies*, vol. XXI, número 4, junio de 1983, p. 351.

<sup>37</sup> March, James G. y Johan P. Olsen. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, vol. 78 número 3., American Political Science Association, Estados Unidos de América, septiembre de 1984, p. 734, [www.jstor.org](http://www.jstor.org) (27 de febrero de 2006, 09.55 hrs.).

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 738.

Otro aspecto importante del nuevo institucionalismo, es que realza la importancia que tienen las instituciones en la imposición del orden en el mundo moderno, no sólo al interior de los estados sino en las relaciones que existen entre estos y que también se refleja en los acuerdos, tratados y organismos internacionales que se emiten o crean.

El establecimiento de este departamento, también puede relacionarse con una teoría surgida a fines del siglo XIX, el Institucionalismo Americano, que también tiene sus bases en la economía y destaca la importancia de los hábitos de conducta y de pensamiento de los grupos humanos y trata de analizar y comprender el complejo de instituciones sociales.<sup>39</sup>

La relación de los teóricos del institucionalismo americano y el gobierno estadounidense es muy fuerte y se remonta a la época de Franklin D. Roosevelt, quien como Presidente de los Estados Unidos y artífice de una de las reestructuras gubernamentales más importantes del siglo XX en ese país, los utilizó como asesores de gran relevancia.

Las teorías y conceptos vistos a lo largo del presente capítulo, constituyen el marco contextual, mediante el que se considera que el lector podrá comprender más claramente el tema que nos atañe, el de la seguridad del territorio en Estados Unidos y su relación con México. Por supuesto, existen otras teorías relacionadas con el mismo y otros conceptos, que incluso veremos a lo largo del texto, útiles para entender la relación bilateral entre ambos en la materia.

---

<sup>39</sup> *La escuela del Institucionalismo Americano*, [www.eumed.net](http://www.eumed.net) (13 de octubre de 2006, 21.00 hrs.).

## Capítulo 2. ANTECEDENTES DE SEGURIDAD NACIONAL Y TERRORISMO EN ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

*"Fue un acto de cobardía. Fue un acto de maldad y los Estados Unidos no lo tolerará. No permitiré que la gente de este país sea intimidada por cobardes malvados"*  
William J. Clinton, rueda de prensa, La Casa Blanca, abril 19 de 1995

*"En ningún momento ha habido duda alguna sobre nuestra posición de total apoyo a los Estados Unidos y a los países que como él luchan contra el terrorismo"*  
Vicente Fox Q., boletín de prensa, septiembre 27 de 2001

A partir de la entrada en vigor del Acta de Seguridad Nacional de 1947, las políticas de seguridad nacional de los Estados Unidos han dependido en gran medida de cada presidente, de la inclinación ideológica con que manejen sus relaciones internacionales (realista o liberal), del manejo que den al Consejo de Seguridad Nacional, así como del orden mundial en que sus administraciones se han desarrollado.

Las últimas tres administraciones en los Estados Unidos se han enfrentado a un mundo con nuevos actores supranacionales y con un entorno donde la disuasión (*deterrence*) ya no es el elemento más eficaz de su política exterior, como lo fue durante la Guerra Fría, cuando la prioridad del mundo occidental era evitar que el comunismo se infiltrara en sus territorios y los conflictos eran aún entre estados nacionales, principalmente. Es así como en la era de la posguerra fría, el terrorismo fundamentalista islámico ha suplantado al comunismo como la principal amenaza a la integridad y seguridad de los países occidentales, encabezados todavía por Estados Unidos.

Por lo anterior, a principios del siglo XXI, el país no contaba con la experiencia necesaria para enfrentarse a una nueva amenaza de carácter global, que hace uso de la tecnología para expandir sus preceptos, aprovecha las redes de comunicación celulares y por internet que la misma proporciona y recibe apoyo y cobijo de estados contrarios a los Estados Unidos.

Es bajo este mismo marco que los principales socios y vecinos de ese país, han orientado y redefinido sus políticas de seguridad nacional. En el caso particular de México, su primer acercamiento con una política de este tipo surge durante la Segunda Guerra Mundial, cuando declara la guerra a los países del Eje, después del bombardeo y hundimiento de seis navíos petroleros mexicanos, seguido del envío por parte del Presidente Manuel Ávila Camacho, del Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana.

Desde entonces, la defensa de la seguridad nacional del país ha estado en manos del ejército y ha encontrado su sustento en la protección de la soberanía nacional y los preceptos tradicionales de política exterior, que hasta la fecha mantienen a México en una posición neutral ante los diversos conflictos internacionales, bajo el argumento de la no intervención y la libre autodeterminación de los pueblos. No obstante, como menciona Christian J. Ehrlich, durante la época de la guerra fría México enfocó sus esfuerzos en la defensa de la seguridad al interior del país, ante el surgimiento de grupos de izquierda opuestos al gobierno priísta, confundiendo la seguridad nacional con la seguridad pública o política.<sup>40</sup>

Al margen de esta posición neutral tradicional, México comenzó a jugar un papel más activo en materia de cooperación internacional en temas de seguridad y tomó posiciones más definidas durante la Administración del presidente Fox, como veremos más adelante.

---

<sup>40</sup> Ehrlich Martínez, Christian J.. *Seguridad Nacional en México. Definiendo el Concepto y las Amenazas*, [www.defesanet.com.br/notas/mexicodefensa.pdf](http://www.defesanet.com.br/notas/mexicodefensa.pdf), p. 4 (29 de enero de 2009, 17.00 hrs.).

## **2.1 Estados Unidos de América**

### **2.1.1 El terrorismo y la seguridad nacional en Estados Unidos en la administración del presidente William J. Clinton (1993-2001)**

A pesar de ser considerado un internacionalista liberal y un importante promotor de la participación de Estados Unidos en organismos multilaterales, William (Bill) Clinton no tenía entre sus prioridades la política exterior. Incluso autores como Emily O. Goldman y Larry Berman, consideran que no dejó un legado o doctrina en la materia, salvo por aquel relacionado con las intervenciones humanitarias, la protección de los derechos humanos y la promoción del libre comercio.<sup>41</sup>

Estos temas fueron los principales en materia de política exterior durante su mandato, teniendo el primero como ejemplo más destacado, su participación en los conflictos de los Balcanes y Somalia.

Por lo que respecta a la expansión e integración económica y comercial que el gobierno de los Estados Unidos fomentó en esa época, se impulsaron proyectos de largo alcance como el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), firmado por Estados Unidos, Canadá y México, el cual entró en vigor el 1º de enero de 1994, así como la promoción del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

No obstante lo destacado de estos rubros, no se debe dejar de lado por su impacto en los planos nacional e internacional, el importante operativo implementado por este gobierno para el retiro de tropas y bases norteamericanas en el exterior, que fue acompañado de un fuerte recorte en el gasto militar, lo que también constituyó una medida de carácter liberal muy notoria.

---

<sup>41</sup> Goldman, Emily O. y Larry Berman. "Engaging the World: First Impressions of the Clinton Foreign Policy Legacy", en Colin Campbell y Bert A. Rockman (eds.), *The Clinton Legacy*, Chatham House Publishers, Estados Unidos de América, 2000, pp. 228 – 233.

Por lo que se refiere al tema que nos interesa, el terrorismo, los primeros secuestros y atentados realizados por fundamentalistas islámicos en el mundo, iniciaron a mediados del siglo XX.

Sin embargo, fue hasta la década de los noventa cuando el mundo occidental comenzó a enfrentarse a nuevas amenazas y actores, siendo los conflictos ya no solamente entre estados sino que estos se enfrentan a organizaciones no estatales con una estructura de tipo multinacional y corporativa.<sup>42</sup> Es decir que, todos sus integrantes tienen un cargo y salario asignados, con miembros altamente preparados y en ocasiones financiadas por estados simpatizantes. Estos estados pueden desempeñar un papel pasivo cuando toleran pero no tienen control sobre las actividades de los grupos terroristas que operan dentro de su territorio, o bien, pueden abrir este y sus fronteras totalmente, además de proporcionarles acceso a sus recursos, tales como armas, capital, transportes y encubrimiento, siendo el caso de Siria.

De acuerdo con Philip B. Heymann, para el FBI (*Federal Bureau of Investigation*) únicamente se suscitaron dos incidentes terroristas dentro de territorio estadounidense en la década posterior a 1985, en los que se comprobó una sustancial participación extranjera. El primero fue la ocupación, bastante ignorada, de la misión iraní en Naciones Unidas, por parte de cinco opositores al régimen en 1992<sup>43</sup> y la segunda, la explosión ocasionada por un vehículo que portaba cerca de mil libras de explosivos, en el World Trade Center de Nueva York en febrero de 1993, que provocó la muerte de once personas y en el que otras 1,042 resultaron heridas.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Maira, Luis. "Estados Unidos en tiempos de crisis: la experiencia de los atentados del 11 de septiembre", en José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés (coords.), *op. cit.*, p. 43.

<sup>43</sup> Heymann, *op. cit.*, p. 1.

<sup>44</sup> Bullock, Jane A., George D. Haddow, Damon Coppola, Erdem Ergin, Lissa Westerman y Sarp Yeletaysi. *Introduction to Homeland Security*, Elsevier / Butterworth – Heinemann, 2ª. edición, China, 2006, p. 12.

No obstante, fueron varios los sucesos que en realidad se dieron y de los cuales actualmente se tiene la certeza de la participación de grupos terroristas, muchos de los cuales fueron encabezados por la red terrorista Al Qaeda y cuyos objetivos fueron principalmente norteamericanos.<sup>45</sup>

En primer lugar, un mes antes de que Clinton asumiera la presidencia, en diciembre de 1992 se registraron dos explosiones en los hoteles *Goldmore* y *Aden* en Aden, Yemen, donde se hospedaban regularmente tropas estadounidenses en tránsito a Mogadishu, Somalia.

Asimismo, durante el primer periodo de su mandato, además del mencionado ataque al WTC en 1993, sufrieron otros importantes atentados como las emboscadas a helicópteros *Black Hawk* que participaban en la misión humanitaria en Somalia ese mismo año o el descubrimiento de un plan para asesinar al ex presidente George H. W. Bush durante una visita realizada a Kuwait.<sup>46</sup>

A pesar de estos eventos, la seguridad que sentía el pueblo de los Estados Unidos comenzó apenas a verse amenazada, surgiendo cierta sensación de vulnerabilidad al interior de su territorio, hasta la segunda mitad de la década de los noventa, cuando en 1998 se acusó a Osama Bin Laden, cabecilla de Al-Qaeda, de ser el responsable de los atentados a las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania en agosto de ese año, así como al buque *USS Cole* sucedido en aguas africanas en octubre de 2000, en los que murieron cerca de treinta estadounidenses.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Es necesario enfatizar que el principal atentado terrorista sufrido al interior del territorio estadounidense, fue llevado a cabo en 1995 por uno de sus ciudadanos, Timothy McVeigh, integrante de una milicia extremista anti gubernamental, quien provocó el derrumbe de la mitad del edificio federal Alfred P. Murrah en Oklahoma, al detonar 2,268 kilogramos de explosivos en una camioneta estacionada frente a éste, matando a 168 personas.

<sup>46</sup> Colucci, *op. cit.*, p. 41.

<sup>47</sup> Clarke, Richard A.. *Contra todos los enemigos*, Taurus, México, 2004, p. 227.

Fue entonces cuando se supo que Al Qaeda había establecido y publicado en un diario árabe en Londres (1998), un decreto religioso conocido como *fatwa* mediante el cual declaraba la guerra a Estados Unidos y ordenaba el asesinato de todo ciudadano norteamericano en cualquier parte del mundo. Esta *fatwa* estaba firmada personalmente por Osama Bin Laden y por su brazo derecho, el médico egipcio Ayman al Zawahiri.<sup>48</sup>

Los últimos ataques mencionados tuvieron como consecuencia la primera reacción real del gobierno, en la forma de bombardeos estadounidenses en contra de infraestructuras y facilidades de apoyo a terroristas, en Afganistán y Sudán.

Es durante esa administración, que el término de Armas de Destrucción Masiva (WMD, por sus siglas en inglés) comienza a generalizarse, convirtiéndose la no proliferación en uno de los temas en los que Estados Unidos más participa.

Incluso, el presidente Clinton lanzó en 1993 la "Iniciativa de Defensa de Contraproliferación",<sup>49</sup> cuyos principales objetivos eran disuadir a los países de conseguir y usar WMD, proteger a las fuerzas estadounidenses y a sus aliados del posible uso de estas y, por último, derrotar a un adversario armado con las mismas.

Autores como Robert S. Litwak, opinan que esta doctrina fue vista en el mundo como "la apertura a la posibilidad de ataques unilaterales y de acción anticipada preventiva (*preemption*) por parte de Estados Unidos, hacia objetivos del Tercer Mundo, sospechosos de producir o almacenar armas de destrucción

---

<sup>48</sup> National Commission on Terrorist Attacks upon The United States. *The 9/11 Commission Report*. Estados Unidos de América, 2004, p. 47.

<sup>49</sup> La *contraproliferación* entendida como "un ataque militar de acción anticipada preventiva contra el arsenal de armas de destrucción masiva de un adversario". Litwak, Robert S., *Estados Rufianes y el cambio de régimen en la política exterior de Estados Unidos* en Tulchin, Joseph S., Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.), "El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI", Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006, p. 80.

masiva",<sup>50</sup> aunque esta premisa fue más bien explotada por la administración Bush, como se detallará más adelante.

En 1998, una vez sucedidos los ataques a blancos estadounidenses en Kenya y Tanzania, el gobierno del presidente Clinton declaró el ataque al terrorismo como una de sus prioridades en materia de seguridad nacional, definiendo una política basada en tres preceptos fundamentales: no negociar con terroristas, tratar a estos como criminales y presionar a todos los estados patrocinadores del terrorismo con sanciones económicas, políticas y diplomáticas. De igual forma, se creó una unidad especial al interior de la CIA para Al Qaeda y se incluyó a Bin Laden en la lista de los 10 más buscados por el FBI.

Sin embargo, autores como Colucci<sup>51</sup> argumentan que el terrorismo siempre se trató como un tema de aplicación de la ley y aseguramiento de la justicia, por lo que no fue abordado oportunamente por estos organismos de inteligencia, con cuyos titulares (James Woolsey de la CIA y Louis Freeh del FBI), según él Clinton mantenía una relación distante, recibiendo la información de inteligencia solamente a través de miembros de su equipo más cercano como Anthony Lake o Samuel (Sandy) Berger.

Este último, fungió como su Consejero de Seguridad Nacional y se convirtió en el principal abogado de las acciones llevadas a cabo por Clinton respecto a Bin Laden. En marzo de 2004, durante su comparecencia ante la Comisión del 11/S, defendió ampliamente las medidas de inteligencia tomadas para obtener información sobre sus actividades clandestinas, interceptar sus fuentes de financiamiento, así como la creación de una unidad especial al interior de la CIA para seguir sus movimientos.

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>51</sup> Colucci, *op. cit.*, p. 51.

De igual forma, expuso cómo alertó a su sucesora, Condoleeza Rice, sobre el peligro inminente que representaba Al Qaeda y la necesidad que existía de destinar toda su atención a esa amenaza.<sup>52</sup>

Como parte de la reacción gubernamental ante los ataques mencionados, en 1998 el Congreso estableció a solicitud presidencial la Comisión *Hart-Rudman*, presidida por los congresistas Gary Hart y Warren Bruce Rudman, con el fin de hacer recomendaciones estratégicas al gobierno para asegurar a la nación. Es de resaltar que en su reporte final, entregado en enero de 2001 y denominado "Mapa para la Seguridad Nacional: Imperativo para un Cambio",<sup>53</sup> la Comisión propuso la creación de una Agencia Nacional de *Homeland Security*, adelantándose a las diferentes instancias creadas posteriormente por el presidente Bush en el mismo sentido, recomendación que no obstante los diversos ataques registrados, no fue atendida por el gobierno federal sino hasta después de sucedidos los del 11 de septiembre.

En mayo todavía de 1998, también se firmó la Directiva de Decisión Presidencial 62, mediante la que se reafirma la necesidad de reforzar la misión de las agencias gubernamentales con tareas referentes a la defensa contra el terrorismo, para lo cual se crea la Oficina del Coordinador Nacional de Seguridad, encabezada por Richard A. Clarke, quien fue conocido como el "Zar Antiterrorista" de los Estados Unidos, hasta el segundo año de la administración Bush.

La Directiva 62 ya contemplaba temas como el manejo de las consecuencias de un ataque terrorista, con la intención de hacer más rápida y eficiente la respuesta ante uno de éstos, siendo la Administración Federal de Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés), la encargada de liderar esta tarea, o la protección de la infraestructura crítica y los sistemas cibernéticos del país.

---

<sup>52</sup> Berger, Samuel L.. *Testimony of Samuel L. Berger before the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, 24 de marzo de 2004, [www.9-11commission.gov/hearings/hearing8](http://www.9-11commission.gov/hearings/hearing8) (20 de febrero de 2009, 20.30 hrs.).

<sup>53</sup> Bullock, Haddow, Coppola, Ergin, Westerman y Yeletaysi, *op. cit.*, p. 32.

Por último, el presidente Clinton firmó dos Estrategias de Seguridad Nacional, la primera titulada *A National Security Strategy of Engagement y Enlargement* en febrero de 1995, y la segunda *National Security Strategy for a New Century* en octubre de 1998. Sin embargo, la opinión de diversos autores, como Richard Minitzer,<sup>54</sup> Goldman y Berman,<sup>55</sup> coincide en que a su gobierno le faltó reaccionar con mayor rapidez y fuerza ante los primeros atentados ocurridos bajo su mandato y que si se hubiera dado una mayor atención a la información proveniente de los servicios de inteligencia, descubriendo el alcance y la potencia de Al-Qaeda y Bin Laden, pudieran tal vez haberse evitado los ataques del 11 de septiembre de 2001.

Algunas de las opciones que se abrieron ante Clinton y su gabinete de seguridad nacional respecto a esta red, eran el asesinato de Osama Bin Laden, su extradición a Arabia Saudita por parte de Sudán o el apoyo de este país, que en esa época le servía de refugio, para vigilar sus actividades y, de ser posible entregarlo a la CIA para su enjuiciamiento.

Estas alternativas fueron desechadas una a una por el presidente, quien por un lado obedecía la idea de que el asesinato político no era una opción adecuada para su época, y por el otro, recibía opiniones contradictorias por parte tanto de su equipo de inteligencia más cercano (los ya mencionados Sandy Berger y Dick Clarke), como de los titulares de la CIA, el FBI y el Pentágono, quienes consideraban que no era una gran amenaza.<sup>56</sup>

Richard Clarke, al igual que S. Berger, ha declarado que a inicios del mandato de George W. Bush, rindió informes completos a los nuevos servidores a cargo de la seguridad nacional sobre las actividades de Al-Qaeda y el riesgo que significaba esta red para los Estados Unidos, y opina que la responsabilidad de los ataques

---

<sup>54</sup> Minitzer, Richard. *Losing Bin Laden. How Clinton's Failures Unleashed Global Terror*, Regnery Publishing, Inc., Estados Unidos de América, 2003, pp. xvi y xvii.

<sup>55</sup> Goldman y Berman, *op. cit.*, p. 247.

<sup>56</sup> Minitzer, *op. cit.*, p.123.

del 11 de septiembre de 2001 recae en el nuevo gabinete, que no atendió el problema con oportunidad, lo que facilitó el atentado.

Como se ha podido observar, existen argumentos que validan la posición de los funcionarios de la administración Clinton que responsabilizan al presidente Bush de la falta de oportunidad en la atención de este problema, aunque existen también los que demuestran la falta de respuestas oportunas y precisas por parte del Presidente Clinton y su equipo, así como la poca coordinación y comunicación entre la Casa Blanca y las agencias de inteligencia, lo que permitió que Al Qaeda reforzara su posición y su estructura para poder llevar a cabo exitosamente los ataques del 11 de Septiembre.

La Estrategia de Seguridad Nacional para un Nuevo Siglo,<sup>57</sup> firmada en 1998 por Clinton, reconoce como su elemento principal la necesidad de proteger a los ciudadanos y la infraestructura crítica norteamericanos, ante posibles ataques de adversarios potenciales, lo que conllevaría una mayor colaboración entre agencias gubernamentales y entre estas y el sector privado, así como con países y aliados internacionales.

Los tres objetivos de la estrategia son: aumentar la seguridad de los Estados Unidos; reforzar su prosperidad económica; y promover la democracia en el exterior. Desde entonces, se prevé la existencia de amenazas no convencionales por actores estatales y no estatales y la necesidad de responder de manera efectiva ante éstas con base, principalmente, en la cooperación entre agencias federales, estatales y locales.

La política antiterrorista establecida en la Estrategia de 1998 se centra en cuatro principios:

- No hacer concesiones ante terroristas

---

<sup>57</sup> The White House. *A National Security Strategy for a New Century*. Estados Unidos de América/Norteamérica, octubre de 1998, 61 p.

- Ejercer presión sobre todos los estados patrocinadores del terrorismo
- Explotar todos los mecanismos legales para castigar a terroristas internacionales
- Ayudar a otros gobiernos a mejorar sus capacidades para combatir al terrorismo

Esta estrategia no representó para el pueblo de Estados Unidos ni para el mundo lo que sí han representado las dos Estrategias de Seguridad Nacional de George W. Bush, es decir, una nueva forma de hacer política exterior, basada en la posición privilegiada de los Estados Unidos en el orden mundial.

### **2.1.2 Administración del presidente George W. Bush (2001 – 2009)**

George W. Bush, a diferencia de su antecesor William J. Clinton, fue desde su campaña presidencial un exponente realista de las relaciones internacionales, similar a lo que había sido su padre, el ex presidente George H. W. Bush y el antecesor de éste, Ronald Reagan, centrados en la política interna y los intereses de su país.

Como presidente, Bush buscó limitar sus acciones en el mundo, se opuso a las intervenciones humanitarias utilizadas ampliamente por Clinton, así como a diferentes acuerdos internacionales, además de mostrar gran desconfianza en los organismos internacionales.<sup>58</sup>

Después de los ataques del 11 de septiembre, de acuerdo con John Ikenberry, se ha impuesto un "nuevo orden mundial, sobre la base del unilateralismo, la dominación coercitiva, un menor compromiso con las reglas de juego acordadas

---

<sup>58</sup> McCormick, James. "The Foreign Policy of the George W. Bush Administration", en Steven E. Schier, *High Risk and Ambition. The Presidency of George W. Bush*, University of Pittsburgh Press, Estados Unidos de América, 2004, pp. 196 y 197.

y, el empleo unilateral de la fuerza militar"<sup>59</sup> (acción anticipada preventiva o *preemption*, término que se expondrá posteriormente con más detalle).

De acuerdo con Edit Antal, se llegó a la conclusión de que "no era posible garantizar la seguridad interna sin rehacer el entorno internacional, es decir, había que comportarse como imperio en el exterior".<sup>60</sup>

La administración Bush fusionó las agendas de no proliferación y de terrorismo, de manera tal que el empleo de la fuerza militar en contra de aquellos estados que fabriquen o almacenen armas de destrucción masiva, justifique el que puedan ser sometidos o atacados, principalmente aquellos a quienes ha calificado como "estados rufianes" o pertenecientes al "eje del mal" (Irak, Irán y Corea del Norte). Para llevar a cabo sus nuevos objetivos, la administración Bush buscó el apoyo de sus antiguos aliados, aunque también lo ha recibido de nuevos, como Pakistán y Afganistán y ha logrado acuerdos y apoyos importantes con el Congreso de los Estados Unidos, el cual ha emitido diversas piezas de legislación relacionadas con los ataques del 11 de septiembre.<sup>61</sup>

Los documentos más relevantes emitidos en ese país, con el objetivo de vencer al terrorismo y cumplir con la principal misión gubernamental, que es la protección de sus ciudadanos y de su territorio, son las Estrategias de Seguridad Nacional de 2002 y 2006, principalmente la primera y, las Estrategias Nacionales de Combate al Terrorismo de 2003 y 2006.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Ikenberry, John. "Estados Unidos: entre el unipolarismo y el multilateralismo" en Tulchin, Benítez y Diamint (eds.), *op. cit.*, p. 41.

<sup>60</sup> Antal, Edit. *Debates sobre la Guerra contra el Terrorismo. Una perspectiva transatlántica*, CISAN, UNAM, Cuadernos de América del Norte, núm. 1, México, 2004, p. 10.

<sup>61</sup> Ver Anexo I, p. 136.

<sup>62</sup> Todas publicadas por La Casa Blanca. *The National Security Strategy of the United States of America*, Estados Unidos, septiembre de 2002, 32 págs. *The National Security Strategy of the United States of America*, Estados Unidos, marzo de 2006, 49 págs. *National Strategy for Combating Terrorism*, Estados Unidos, febrero de 2003, 30 págs. *National Strategy for Combating Terrorism*, EUA, Septiembre de 2006, 23 págs.

A partir del 11 de septiembre, la Administración Bush realizó distintas modificaciones a su política exterior, dio un giro hacia una visión global en lugar de particular y comenzó a abandonarse el acercamiento unilateral a los asuntos exteriores para asumir un rol multilateral, encabezado por su gobierno, además de fomentar una relación de intercambio de información y de cooperación con un mayor número de estados.

Como consecuencia de esto, se dieron las guerras en Afganistán e Irak, generando esta última los más fuertes cuestionamientos y duras críticas acerca de la efectividad de su nueva política exterior, basada en la acción anticipada preventiva.

#### **2.1.2.1 Ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001**

El martes 11 de septiembre de 2001, por primera vez en su historia, Estados Unidos vivió en carne propia los estragos de un ataque terrorista a gran escala dentro de su territorio, orquestado por un grupo multinacional, compuesto por 19 integrantes, quienes habrían llegado al país con meses de anticipación con el objeto de planearlo efectivamente (incluso se prepararon profesionalmente en escuelas de aviación estadounidenses) y así ocasionar un daño permanente y una huella en la sociedad norteamericana difícil de borrar. Ese día murieron 2,870 personas de distintas nacionalidades en los cuatro lugares de impacto del atentado<sup>63</sup>, entre los que se encontraban 16 mexicanos.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Benítez Manaut, Raúl. *Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos*. CISAN, UNAM, México, 2005, p. 15.

<sup>64</sup> Davidow, Jeffrey. *El Oso y El Puercoespín*, Editorial De Bolsillo, México, 2005, p.24.

**Figura 1**

**Ataque al World Trade Center de Nueva York  
11 de septiembre de 2001**

Imagen de Ron B... o de 2008, 11.00 hrs.).



La información más com...  
consecuencias de los ate...  
las víctimas, en las cintas...  
distintos aeropuertos inv...  
instaladas en las termino...  
distintas agencias federal

la planeación, ejecución y...  
estas a testigos y familiares de...  
de las torres de control de los...  
grabados por las cámaras...  
ación de inteligencia de las

la Comisión 9/11, misma que  
fue creada a petición del presidente George W. Bush y del Congreso, con el  
objeto de estudiar y analizar toda la información disponible, presentando a la  
sociedad un reporte completo sobre los hechos para su mejor comprensión, con  
la intención de prevenir ataques similares en el futuro. En base a este informe se  
sabe lo siguiente.

A las 08:46 de la mañana, el vuelo 11 de American Airlines, que había despegado  
del aeropuerto Logan en la ciudad de Boston, cuyo destino era Los Ángeles y en  
el que viajaban 81 pasajeros, además de 11 miembros de la tripulación, se estrelló  
contra la Torre Norte del World Trade Center en Nueva York.<sup>65</sup>

Éste fue secuestrado en el aire por una célula compuesta por cinco miembros  
radicales de Al Qaeda liderados por Mohamed Atta, quien además fue el  
principal enlace para la planeación del ataque en Estados Unidos con la  
organización terrorista radicada en ese momento en Afganistán y fue el  
responsable de reclutar a los otros 18 miembros.

Hasta ese momento, no existían versiones sobre actos terroristas y todavía se  
pensaba en un accidente, sin embargo a las 09:03 un segundo avión, el 175 de

---

<sup>65</sup> National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. *The 9/11 Commission Report*, Estados Unidos de América, 2004, p. 7.

United Airlines chocó contra la Torre Sur del mismo WTC. Éste cubría la misma ruta que el anterior y llevaba una tripulación de siete asistentes de vuelo y dos pilotos, así como 56 pasajeros y fue secuestrado entre las 08:42 y las 08:46 de la mañana por un grupo también de 5 terroristas.

A una considerable distancia de Nueva York y cerca de media hora después (a las 09:37), un tercer avión, el 77 de American Airlines que había despegado del aeropuerto internacional de Dulles en Washington, D.C. con destino a Los Ángeles, con 58 pasajeros y seis miembros de la tripulación, se estrelló en el Pentágono, después de ser secuestrado por otra célula de cinco miembros.

Por último, el vuelo 93 de United Airlines, en ruta de Nueva Jersey a San Francisco, con 7 tripulantes y 37 pasajeros a bordo, fue secuestrado aproximadamente a las 09:28 de la mañana por 4 personas y desviado de su destino.

Después de una fuerte resistencia por parte de los pasajeros, quienes habían recibido noticias de los otros tres vuelos al realizar llamadas a familiares desde el aire y decidido contraatacar a los terroristas, el avión se estrelló en una zona despoblada de Shanksville, Pennsylvania, sin que aún se sepa cuál era su objetivo, pudiendo éste ser la Casa Blanca o el Capitolio.

Estos ataques pusieron en evidencia la vulnerabilidad de los sistemas de inteligencia y seguridad interna de Estados Unidos, ya que la respuesta fue lenta, ineficiente y sin coordinación entre las diferentes agencias y cuerpos policíacos, reflejando la falta de práctica en la lucha antiterrorista a esta magnitud. Asimismo, surgieron preocupaciones importantes sobre la seguridad de su infraestructura vital y de sus accesos, es decir, fronteras terrestres, puertos marítimos y aéreos.

En el caso de los aeropuertos, el 11 de septiembre demostró graves irregularidades y deficiencias en sus sistemas de seguridad y bases de datos, puesto que al ser revisados varios de estos terroristas fueron detenidos por

conductas o documentos sospechosos, pero aún así se les permitió el abordaje a sus respectivos vuelos, bajo la condición de que su equipaje viajara en el compartimiento inferior del avión y no fuera portado por ellos.

Sobre este punto, José Luis Valdés Ugalde menciona que la vulnerabilidad de sus sistemas se reflejó a raíz de que Estados Unidos presumía de tener uno de los espacios aéreos más seguros del mundo, pero que sus mecanismos de prevención sólo apuntaban contra objetivos militares enemigos y nunca hacia aeronaves civiles, descuidando considerablemente la atención en la "seguridad humana".<sup>66</sup>

Una vez sucedidos los ataques, el presidente Bush se reunió con los encargados de los departamentos de Estado y Defensa, así como con sus consejeros de seguridad nacional, para reafirmar la política contraterrorista del país basada en cuatro principios,<sup>67</sup> originalmente establecidos en la Estrategia de Seguridad Nacional de Clinton de 1998:

- No hacer ninguna concesión ante terroristas ni llegar a acuerdos con ellos.
- Llevar a los terroristas ante la justicia para responder por sus crímenes.
- Aislar y aplicar presión sobre aquellos estados patrocinadores del terrorismo, forzándolos a que cambien su comportamiento.
- Mejorar las capacidades contraterroristas de los Estados Unidos y de los países que colaboran con este país y que requieran asistencia.

Estos planteamientos se fueron redefiniendo y actualizando, para dar forma a los distintos documentos sobre seguridad surgidos a raíz del 11 de septiembre.

### **2.1.2.2 Acta Patriota (USA PATRIOT Act)**

---

<sup>66</sup> Valdés Ugalde, José Luis. "Comarca Herida" en Valdés y Valadés (coords), *op. cit.*, p. 15.

<sup>67</sup> Ball, Howard. *The USA Patriot Act*, ABC-Clío, Estados Unidos de América, 2004, p. 37.

El Acta o Ley Patriota (*USA Patriot Act*) se promulgó en octubre de 2001 y es la ley más importante impulsada por la Administración Bush para el combate al terrorismo en su propio territorio. Su nombre completo es "Acta para Unir y Fortalecer a los Estados Unidos Proveyendo Herramientas Adecuadas Requeridas para Interceptar y Obstruir el Terrorismo" (*United and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*).

Se divide en diez secciones, a través de las cuales busca lograr los siguientes cinco objetivos:

- Garantizar a oficiales federales, mayores poderes para rastrear e interceptar las comunicaciones entre terroristas, con fines tanto de aplicación de la ley, como de inteligencia extranjera.
- Reforzar las leyes y regulaciones federales contra el lavado de dinero, con el fin de evitar que los terroristas cuenten con los recursos necesarios para realizar futuros ataques.
- Reforzar las leyes de inmigración para cerrar las fronteras del país ante terroristas extranjeros y expulsar a aquellos considerados como tales.
- Federalizar ciertos crímenes e incrementar las penalizaciones de algunos ya existentes.
- Introducir cambios de procedimiento en estatutos existentes, como en las limitaciones de los crímenes terroristas.<sup>68</sup>

Hasta el día de hoy, esta legislación ha sido vital en la detección de sospechosos terroristas dentro de los Estados Unidos, a pesar de las numerosas críticas a las que se ha visto sujeta, además de las modificaciones que ha sufrido en los estados, con el fin de garantizar la protección de la intimidad de sus ciudadanos.

### **2.1.2.3 Estrategias de Seguridad Nacional 2002 y 2006**

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 50.

La “Estrategia de Seguridad Nacional 2002”,<sup>69</sup> fue emitida un año después de los ataques, en septiembre de 2002 y constituyó lo que hoy en día se conoce como la “Doctrina Bush”, la cual está basada nuevamente en el uso de la fuerza como mecanismo de defensa y protección de la seguridad nacional.

Establece ocho principios de acción, para impulsar la libertad económica y política:

- Defender las aspiraciones por la dignidad humana. Estados Unidos se compromete a defender los principios de libertad y justicia, convirtiéndolos en temas clave de las relaciones bilaterales.
- Fortalecer alianzas para derrotar al terrorismo global y trabajar para prevenir ataques en contra suya y de sus países amigos. La base de este precepto es la negativa a negociar con terroristas. Su prioridad es interceptar y destruir organizaciones terroristas, a través de un trabajo conjunto, interrumpiendo sus fuentes de financiamiento. Se plantea la creación del Departamento de *Homeland Security*, con el fin de proteger su territorio, a sus ciudadanos, así como a la infraestructura crítica y para mejorar la respuesta ante emergencias.
- Trabajar con otros para acabar con conflictos regionales. Tiene la intención de evitar el sufrimiento de los ciudadanos de los estados involucrados y un posible escalamiento en el conflicto que tenga implicaciones para su seguridad.
- Evitar que sus enemigos amenacen a los Estados Unidos, a sus aliados y sus amigos con armas de destrucción masiva (WMD). Éste puede considerarse como uno de los puntos más importantes de la estrategia pues de aquí se deriva lo que se conoce como la “Doctrina Bush”, la acción anticipada preventiva (*preemption*), que implica el uso de la fuerza, de ser necesario de forma unilateral, en contra de cualquier estado que produzca y/o almacene armas de

---

<sup>69</sup> The White House. *The National Security Strategy of the United States of America*, Estados Unidos de América, 2002, 32 págs.

destrucción masiva, con la intención de utilizarlas en contra del país, afectando su territorio y a sus ciudadanos.

Tomando como base este precepto se inició la guerra contra Irak, a pesar de no contar con suficientes apoyos internacionales. Esta doctrina ha levantado severas críticas tanto al interior del país como en el exterior, ya que abre la posibilidad de que cualquier otro estado utilice esta opción ante posibles peligros bilaterales o regionales, como el caso de India y Pakistán y su disputa por Cachemira.

- Iniciar una nueva era de crecimiento económico global a través de libres mercados y libre comercio.
- Expandir el círculo de desarrollo, abriendo sociedades y construyendo la infraestructura de la democracia. Se reconocen las diferencias en el nivel de vida de las personas en distintos países, por lo que los Estados Unidos se comprometen a ayudar a aquellos países dispuestos a reformarse al interior, a través del comercio, la inversión y la ayuda humanitaria.
- Desarrollar agendas para una acción cooperativa con otros centros globales de poder. Se refuerza la necesidad de llevar a cabo coaliciones con otros estados u organismos poderosos, con el fin de promover la libertad y la democracia. Considera como aliados más importantes a la OTAN y Australia y ve como aliados potenciales a Japón, Rusia, Corea del Sur, India y China.
- Transformar las instituciones de seguridad nacional en Estados Unidos para enfrentarse a los retos y oportunidades del siglo XXI. Se fija el objetivo de mejorar las acciones del ejército, el cual deberá crear alianzas, disuadir posibles amenazas en contra de los intereses de Estados Unidos, de sus aliados y amigos y, defender al país de cualquier adversario si la disuasión falla.

De igual forma, deben hacerse modificaciones a los servicios de inteligencia del país, desarrollando nuevos métodos para coleccionar información, fortaleciendo al Director de Inteligencia Central, invirtiendo en capacidades futuras y buscando información particular sobre amenazas terroristas.

Esta estrategia significó un parteaguas en la política exterior de los Estados Unidos, pues en ella se establecen y hacen oficiales las líneas a seguir para, principalmente, derrotar al terrorismo y se deja en claro la postura de la administración Bush respecto a la utilización de la acción anticipada preventiva para eliminar amenazas a sus intereses y seguridad nacional, así como su disposición a actuar en solitario en caso de ser necesario.

Por su parte, la "Estrategia de Seguridad Nacional 2006",<sup>70</sup> adiciona únicamente un noveno principio a la de 2002, el de afrontar las oportunidades y confrontar los retos de la globalización, mientras que el resto de la estrategia analiza los logros alcanzados en los cuatro años de aplicación de la anterior, para cada uno de los ocho principios planteados originalmente y los retos a los que aún se enfrentan.

Tiene como principal meta el ayudar a crear un mundo democrático, conformado por estados con buenos gobiernos, que puedan enfrentarse a las necesidades de sus ciudadanos y conducirse a sí mismos de manera responsable en el sistema internacional. Se hace énfasis en los triunfos contra la tiranía y el patrocinio de organizaciones terroristas en las guerras de Afganistán e Irak, perdiendo así Al Qaeda refugio y patrocinio.

---

<sup>70</sup> La Casa Blanca. *The National Security Strategy of the United States of America*, Estados Unidos de América, 2006, 49 págs.

Los cuatro pasos que se plantea para acabar con el terrorismo a largo plazo son: prevenir ataques antes de que éstos sucedan, negar armas de destrucción masiva a estados rufianes y sus aliados terroristas, negar a estos grupos el apoyo y santuario de estados patrocinadores del terrorismo, así como el control que puedan tener sobre algún estado para utilizarlo como base de lanzamiento de su campaña del terror.<sup>71</sup>

No obstante, se reconocen los retos que existen todavía, como la dispersión de células terroristas en distintos puntos del mundo, principalmente pertenecientes a Al Qaeda, la reticencia de estados como Irán y Corea del Norte a abandonar sus programas de desarrollo de armas nucleares o el surgimiento de grupos simpatizantes del terrorismo y contrarios a los intereses de Estados Unidos en Irak, que han provocado la muerte de cientos de militares estadounidenses.

Uno de los logros más destacados, dentro del principio de transformación de las instituciones de seguridad nacional, ha sido la creación del Departamento de *Homeland Security* (seguridad de la patria o el territorio) en 2002, que integra bajo una sola autoridad a 22 entidades, con el fin de tener un control sobre las actividades de defensa y protección del territorio, de los ciudadanos norteamericanos, de la infraestructura crítica y mejorar la capacidad de respuesta ante cualquier emergencia.

#### **2.1.2.4 Estrategias Nacionales de Combate al Terrorismo 2003 y 2006**

En 2003 se presentó la primera Estrategia Nacional de Combate al Terrorismo,<sup>72</sup> como un instrumento paralelo a la de Seguridad Nacional de 2002. Con ésta se pretendía delimitar al nuevo enemigo, el terrorismo, proporcionado mayor

---

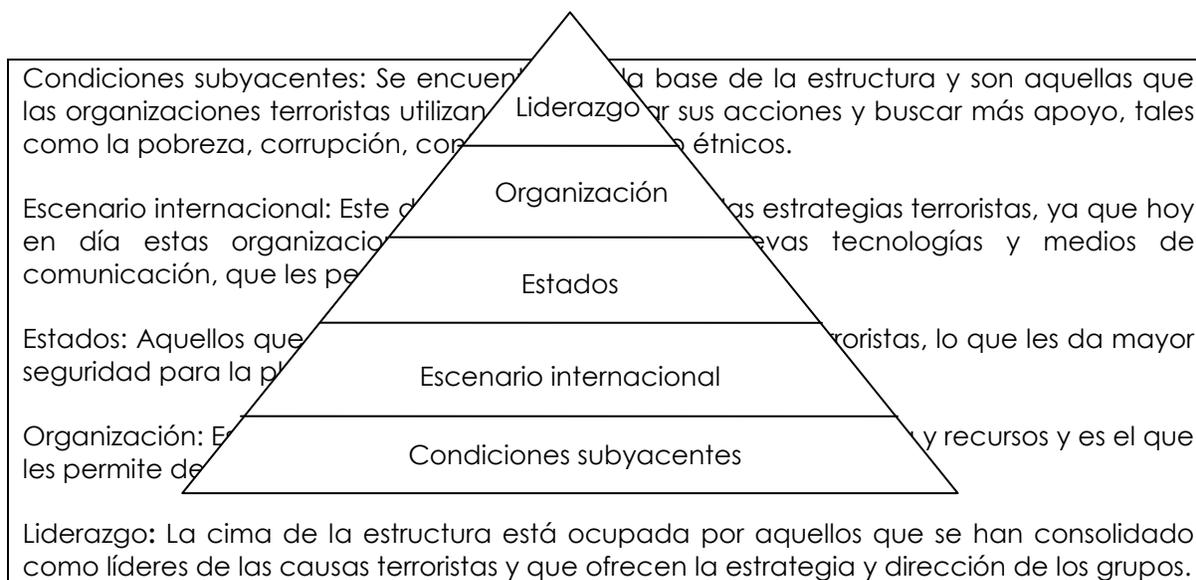
<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>72</sup> La Casa Blanca. *National Strategy for Combating Terrorism*, Estados Unidos de América, 2003, 30 págs.

información sobre su estructura y conformación, además de reforzar la doctrina de la acción anticipada preventiva o *preemption*.

La estructura de las nuevas organizaciones terroristas que plantea es la siguiente:

**Figura 2**  
**Estructura de las organizaciones terroristas**  
**según la Estrategia Nacional de Combate al Terrorismo 2003**



Fuente: The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, EUA, febrero de 2003, p.6.

De igual forma, plantea nuevamente la prioridad de combatir esta amenaza y defender la seguridad del territorio ante posibles futuros ataques, en cuatro frentes.

En primer lugar, se establece la meta de derrotar a todas las organizaciones terroristas de alcance global, detectando y atacando su estructura, comunicaciones, recursos y santuarios, con el fin de desincentivarlos a continuar con sus actividades.

Por otro lado, se plantea asegurar que otros estados actúen de la misma manera dentro de su territorio, ya sean estados débiles, fuertes o con intenciones de cooperar en la lucha contra el terrorismo.

En parte, este precepto sirvió como base para la intervención en Irak, pues Estados Unidos se dice dispuesto a tomar las acciones necesarias hacia aquellos estados que se resistan a terminar con su apoyo o respaldo a estas organizaciones, incluso a través de la acción anticipada preventiva.

Es además, un punto importante, pues se enlistan los estados detectados como patrocinadores del terrorismo: Iran, Irak, Siria, Libia, Cuba, Corea del Norte y Sudán. Asimismo, reconoce y pretende reducir las condiciones subyacentes en aquellos países donde estas organizaciones buscan cimentar su ideología.

Esta tarea deberá darse en el marco de la cooperación internacional, para garantizar que estas condiciones no sean utilizadas a favor de las causas terroristas.

Por último, se plantea el que para el presente trabajo es el objetivo más importante de este documento, defender a los Estados Unidos, a sus ciudadanos y sus intereses tanto dentro como fuera del territorio, a través de la protección de éste y de la ampliación de su defensa asegurándose de poder identificar y neutralizar las amenazas, lo antes posible.<sup>73</sup>

Esta meta podrá lograrse mediante la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad del Territorio, así como de la consolidación del Departamento de *Homeland Security* (HSD por sus siglas en inglés).

En septiembre de 2006, a cinco años de los atentados de 2001, el Presidente George W. Bush presentó una nueva Estrategia Nacional de Combate al Terrorismo.<sup>74</sup>

Aunque ésta se basaba en la de 2003, hace énfasis en las nuevas acciones que el país deberá realizar para asegurar su éxito en la guerra contra el terrorismo.

---

<sup>73</sup> The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Estados Unidos de América, 2006, p. 12.

<sup>74</sup> *Ibidem*, 23 págs.

Explica los logros alcanzados en cinco años, entre los cuales destacan el derrocamiento de regímenes pro terroristas en Afganistán e Irak, el debilitamiento de la red de Al Qaeda, el impulso a la cooperación internacional y, principalmente, la creación del Departamento de Homeland Security, así como de la Oficina del Director de Inteligencia Nacional y la del Centro de Contraterrorismo.

De igual forma, destaca los retos que persisten en el escenario mundial como la evolución de los grupos terroristas y de sus métodos de operación, la posibilidad de que éstos adquieran y empleen armas de destrucción masiva (WMD por sus siglas en inglés) en contra de Estados Unidos o sus aliados o el que estados como Siria o Irán continúen patrocinando y protegiendo sus actividades.

A partir de este documento, se reconoce que “el enemigo ha seguido evolucionando hasta consolidarse como un movimiento transnacional de organizaciones, redes e individuos extremistas - además de aquellos actores estatales o no estatales que los apoyan -, que tienen en común la explotación del Islam y el uso del terrorismo con fines ideológicos”.<sup>75</sup>

Este concepto fortalece la idea que el gobierno de Bush plasma en la Estrategia de 2006, referente a un nuevo tipo de guerra, en el que prevalece la lucha de ideas. Para triunfar en la guerra contra el terrorismo, se plantea esta estrategia con logros a largo y corto plazo. El más importante a largo plazo es la expansión efectiva de la democracia, que garantice a su vez la libertad y la dignidad humana.

En el corto plazo se fijan cuatro líneas de acción:

---

<sup>75</sup> The White House. *National Strategy for Combating Terrorism*. Estados Unidos de América, 2006, p. 5.

- Prevención de ataques por parte de redes terroristas, con la intención de proteger la vida y el estilo de vida de sus ciudadanos.
- Impedir que los estados “rufianes” y sus aliados terroristas obtengan WMD que puedan usar en su contra.
- Lograr que los grupos terroristas dejen de recibir apoyo y santuario de estos estados.
- Negar a los terroristas el control de cualquier nación que puedan usar como base de lanzamiento para sus campañas.

Todas estas acciones deben sustentarse en el establecimiento de estándares internacionales de rendición de cuentas, en la consolidación de alianzas y coaliciones con otros estados y en la colaboración entre agencias gubernamentales de los Estados Unidos.

La puesta en marcha de los distintos preceptos agrupados en estos documentos, así como las guerras en Afganistán e Irak, han desatado fuertes e importantes críticas tanto al interior como al exterior de los Estados Unidos, por parte de legisladores, ciudadanos, organizaciones, grupos de interés y medios de comunicación por considerarse que comprometen la defensa de las libertades civiles en nombre de la seguridad nacional del país.

Tradicionalmente, como lo menciona Jarel A. Rosati,<sup>76</sup> “los Estados Unidos han dejado de lado las libertades civiles en tiempos de guerra con la aprobación de sus ciudadanos, quienes suelen alinearse tras el presidente, respaldando sus

---

<sup>76</sup> Rosati, Jarel A.. “At Odds with One Another: The Tension between Civil Liberties and National Security in Twentieth-Century America”, en Cohen, David B. y John W. Wells (eds.), *American National Security and Civil Liberties in an era of Terrorism*. Palgrave Macmillan, Estados Unidos de América, 2004, p. 11.

decisiones, con el fin de que su estilo de vida se vea resguardado". Esto se pudo observar durante la Primera y Segunda Guerras Mundiales, la Guerra Fría y con la invasión a Afganistán en 2001.

Este último evento recibió también un fuerte respaldo internacional, ya que el mundo occidental se sentía igualmente bajo la amenaza terrorista y existían pruebas fehacientes del cobijo que este país daba a grupos terroristas como Al-Qaeda.

La invasión a Irak en 2003, recibió apoyo de un número mucho menor de países, encabezados por Gran Bretaña, pues sus motivaciones fueron consideradas personales por parte del gobierno de los Estados Unidos, además de que no se pudo comprobar la existencia de armas de destrucción masiva en el país, lo que constituía el principal motivo para la ocupación y el derrocamiento del régimen de Saddam Hussein.

En los casi 9 años transcurridos desde los ataques del 11 de septiembre, los Estados Unidos, en el marco de las Estrategias de Seguridad Nacional de 2002 y de 2006 y principalmente del Acta Patriota, han implementado diversas medidas para la obtención y el intercambio de información personal confidencial como registros médicos, financieros o de seguridad social, para restringir la migración y para el encarcelamiento extrajudicial de 779 supuestos terroristas en la prisión de Guantánamo, de los cuales 239 aún se encuentran en dichas instalaciones<sup>77</sup>, en las que gracias a los medios de comunicación internacionales, hemos sido testigos de los mecanismos de tortura con que son tratados, así como de las condiciones poco aptas para su cautiverio.

Estas acciones han levantado críticas no sólo entre la sociedad civil (ciudadanos y organismos no gubernamentales, entre otros), sino también entre distintos gobiernos estatales y locales, que han emitido legislaciones en contra del Acta

---

<sup>77</sup> Scheinkman, Andrei (et al), "The Guantanamo Docket", *The New York Times*, enero de 2002, [www.nytimes.com/guantanamo](http://www.nytimes.com/guantanamo) (6 de febrero de 2009, 11:30 hrs.).

Patriota, quienes como se comentó anteriormente buscan resguardar los derechos de quienes habitan en sus demarcaciones.

Algunos de los críticos y opositores más importantes de estas acciones, han sido la Unión Americana de Libertades Civiles, la Sociedad Federalista, la Asociación Nacional para el Avance de la Gente de Color y el Centro de Estudios sobre Seguridad Nacional, quienes argumentan que dichos documentos se contraponen a la Constitución de los Estados Unidos y a su Carta de Derechos.

En resumen, debemos hacer énfasis en que las dos administraciones del presidente George W. Bush, estuvieron impregnadas del reforzamiento de sus sistemas de seguridad a todos los niveles. Sin embargo, esto provocó graves tensiones políticas en dos frentes, el interno y el externo.

En el frente interno, la supresión de libertades civiles, la intervención de comunicaciones privadas, el encarcelamiento extrajudicial y sin el debido proceso de prisioneros, el maltrato a ciudadanos de otros países, es un hecho que socava los cimientos y fundamentos de la democracia liberal.

En el externo, la administración crecientemente fue quedando aislada, fundamentalmente por el ataque a Irak al no haberlo sometido a consideración del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, lo que generó objeciones de muchos gobiernos, entre ellos el mexicano. Esto volvió al gobierno de Bush el más impopular de los últimos años en el exterior. Las sociedades civiles de muchos países, notablemente las europeas y latinoamericanas, criticaron duramente la política exterior de Estados Unidos. Además, el unilateralismo y la doctrina de acción preventiva anticipada (*preemption*), pone en riesgo al sistema internacional encabezado por la ONU.

En el caso de México, la seguridad de Estados Unidos la vincula directamente, pues se acompaña de una política de seguridad de fronteras. Esto afecta a un gran número de ciudadanos mexicanos, pues se endurecen las políticas migratorias y, muchos inmigrantes indocumentados son tratados como

delincuentes, por el solo hecho de cruzar la frontera para buscar trabajo, lo que ha provocado numerosos roces entre los dos gobiernos.

## **2.2 México**

### **2.2.1 Seguridad Nacional en México durante la presidencia de Vicente Fox Quesada (2000 – 2006)**

El primer acercamiento del gobierno de Vicente Fox con el tema de seguridad nacional se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001. En él se establece como interés nacional fundamental número uno, el garantizar que la seguridad nacional y la integridad territorial del país no se vieran afectadas o amenazadas por los cambios o acontecimientos que pudieran producirse en el exterior.<sup>78</sup>

Como ha sucedido tradicionalmente en la política exterior de México, la seguridad nacional continuó sustentándose en la defensa de la soberanía nacional, la cual a través de las fuerzas armadas salvaguarda la integridad del territorio y tiene como principal objetivo velar por la protección de la población y las instituciones, así como preservar el interés colectivo. No obstante, se reconoce la necesidad de establecer una normatividad que fije las estrategias específicas a seguir y que facilite un sistema de investigación y análisis de riesgos.

El PND plantea como las principales amenazas a la seguridad nacional del país, la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad de la población ante los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.<sup>79</sup> Por lo que respecta a la frontera con Estados Unidos, se reconoce como una zona vulnerable para la comisión de delitos relacionados únicamente con estas dos últimas amenazas.

---

<sup>78</sup> Dirección General de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Gobernación. "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, p. 41.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 94.

Como podemos observar, en ese momento de la administración Fox las preocupaciones y los esfuerzos gubernamentales respecto a la seguridad nacional responden a factores internos que pudieran alterar el orden y no a amenazas externas que impactaran la estabilidad del país. Esto, por razones obvias, cambió después del 11 de septiembre de 2001.

La respuesta del presidente Fox y su gabinete después de los ataques fue vista como desconsiderada y sin tacto por diversos funcionarios en Estados Unidos. Una vez superado el asombro, tanto Fox como sus secretarios de Relaciones Exteriores y de Gobernación, Jorge Castañeda y Santiago Creel respectivamente, externaron sus condolencias al presidente Bush y al pueblo estadounidense, aunque sus declaraciones públicas solían diferir o ser contradictorias.

En el caso de Castañeda, como lo menciona el ex embajador Jeffrey Davidow en su libro *El Oso y el Puercoespín*, su reacción inicial de total apoyo a los Estados Unidos pasó, después de las fuertes críticas de la izquierda mexicana, a una de rechazo a participar en las acciones militares que este país pretendía iniciar en respuesta a los atentados.<sup>80</sup>

Finalmente, Fox impuso límites a sus secretarios y se hizo cargo públicamente de la relación con Estados Unidos en el marco de la nueva amenaza terrorista, visitando al presidente Bush en Washington para ofrecerle la solidaridad del pueblo mexicano, como parte de su plan para reestablecer las relaciones al estado en que se encontraban antes del 11 de septiembre. Esto, como se pudo comprobar posteriormente, no fue posible al cien por ciento dada la reorientación que aquel país dio a su política exterior la cual comenzó a priorizar el tema de seguridad sobre los temas comercial y migratorio, este último el de mayor interés para Fox, quien ansiaba una reforma que regularizara a los miles de mexicanos indocumentados que habitan en él.

---

<sup>80</sup> Davidow, *op. cit.*, pp. 25 – 27.

Internamente, el gobierno de México llevó a cabo acciones importantes como el establecimiento de la Agencia Federal de Investigación (AFI) en noviembre de 2001, la cual estaba en parte compuesta por ex miembros de Interpol México y pretendía simular al FBI estadounidense. Asimismo, se definieron instalaciones y regiones estratégicas a las que comenzó a brindarse mayor vigilancia, tales como aeropuertos, puertos marítimos, plantas eléctricas, pozos petroleros y refinerías, entre otros.<sup>81</sup>

En 2005, arrancó el programa "México Seguro" que buscaba confrontar al crimen organizado y garantizar la seguridad de aquellas ciudades donde éste hubiera sembrado la violencia e intentando mantener el control de la comunidad, empezando con Mexicali y Tijuana, en Baja California; Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, en Tamaulipas; y Mazatlán, Culiacán y Navolato, en Sinaloa. En sus primeros cuatro meses de operación se logró la detención de 4,965 personas, el aseguramiento de 485 armas y la recuperación de dos millones de dólares.<sup>82</sup>

De manera paralela, se llevaron a cabo destacados esfuerzos de colaboración bilateral en materia de seguridad fronteriza principalmente, como la Iniciativa OASISS (*Operation Against Smugglers Initiative on Safety and Security*), anunciada públicamente el 17 de agosto de 2005, por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, en conjunto con la Procuraduría General de la República y las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores de México. Su principal objetivo era identificar y procesar a traficantes violentos de personas, logrando salvar la vida de cientos de migrantes utilizados por estas organizaciones.

También se delineó en coordinación con autoridades estadounidenses, una lista de más de sesenta países que requerían visas para ingresar a México, entre los que figuran Cuba, Colombia, Congo, Corea del Norte, China, Rusia, Taiwán, Afganistán, Bosnia, India, Paquistán y Turquía.

---

<sup>81</sup> Romero/Lar, Fernando. *The Hyper-Border. The Contemporary U.S. – Mexico Border and its future*. Princeton Architectural Press, Estados Unidos de América, 2008, p. 121.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 125.

No obstante, las iniciativas conjuntas más importantes del sexenio de Vicente Fox fueron la Alianza para la Frontera o Acuerdo de Fronteras Inteligentes, así como la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), las cuales serán tratadas a detalle en el capítulo 3, junto con la Iniciativa Mérida. A nivel interno, en los ámbitos meramente de seguridad nacional y lucha contra el terrorismo, se instauró el Plan Centinela, que también se mencionará más adelante.

Al mismo tiempo, México continuó con la definición de una doctrina de seguridad nacional que se vio oficializada con la publicación de la Ley de Seguridad Nacional<sup>83</sup> el 31 de enero de 2005, reformada por última vez el 26 de diciembre del mismo año y, posteriormente con la emisión en noviembre de 2006 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional,<sup>84</sup> el cual responsabiliza al Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional de estas acciones.

En esta, se plantean como principales amenazas a la seguridad nacional los actos tendentes a consumar espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio; actos en contra de la seguridad de la aviación; todo acto tendente a consumar el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; actos ilícitos en contra de la navegación marítima; todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; y actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Seguridad Nacional*, op. cit.

<sup>84</sup> Fox Quesada, Vicente. "Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional", *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de noviembre de 2006, 8 págs.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 2.

En su último informe de gobierno, Fox reconoció como las cuatro acciones principales de su gobierno para salvaguardar la seguridad nacional, las siguientes:

- Continuación del proceso de integración de la Red Nacional de Información, con la suscripción de 18 convenios de colaboración estatales.
- Autorización del Consejo de Seguridad Nacional para la creación del Comité Especializado de Alto Nivel en Materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales, el cual entró en funciones hasta mayo de 2007.
- Instalación de la Comisión Bicameral encargada del control y evaluación de las políticas y acciones vinculadas con la seguridad nacional.
- Celebración de cuatro sesiones ordinarias del Consejo de Seguridad Nacional, en las que se acordaron los lineamientos para articular la política del país respecto de la relación migratoria con Estados Unidos.<sup>86</sup>

Sin embargo, estas acciones fueron insuficientes ante la importante expansión que los cárteles mexicanos vivieron a lo largo de ese sexenio, además de los bajos resultados que tuvo el gobierno en cuanto a erradicación de cultivos y aseguramientos de droga.<sup>87</sup>

Este crecimiento de las organizaciones criminales, motivaron al nuevo gobierno de Felipe Calderón, quien desde su llegada al poder dio prioridad a la guerra contra el narcotráfico y a la relación con Estados Unidos, dando seguimiento a los mecanismos instaurados con anterioridad, además de haber fomentado la cooperación en el marco de nuevos instrumentos, como la Iniciativa Mérida que veremos en el siguiente capítulo.

## **2.2.2 La seguridad en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006 a enero de 2011)**

---

<sup>86</sup> Presidencia de la República. *Sexto Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quesada*, 1º de septiembre de 2006, <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx> (28 de enero de 2009, 11:30 hrs.).

<sup>87</sup> Rodríguez Luna, Armando. *op. cit.*, pp. 42 y 43.

Desde el inicio de su mandato, el presidente Calderón ha reconocido al crimen organizado como la principal amenaza a la seguridad nacional de México, representada en primer lugar por el narcotráfico. En los últimos años, los grandes cárteles de la droga en el país se han disputado las plazas y rutas más importantes, provocando una ola de violencia y asesinatos sin precedentes, según Luis Astorga más de 20 mil entre 2001 y 2009, aunque la mitad sólo son de 2008 y 2009.<sup>88</sup>

Esto, por supuesto, se ha acentuado gracias a las redes de corrupción que todavía permean entre funcionarios gubernamentales, que afectan a un gran número de instituciones a todos los niveles, como pudimos atestiguar con los arrestos de altos mandos policíacos en 2008 y 2009, así como la baja de numerosos miembros de los cuerpos policíacos principalmente municipales y estatales.

Estas organizaciones criminales encabezadas por los cárteles de Sinaloa, de Tijuana, de Juárez, del Golfo, de los Beltrán Leyva, los Zetas y La Familia, también se han disputado la distribución de drogas hacia los Estados Unidos, la cual en 2007 ascendió a 3,232,691 libras de marihuana, 21,986 de cocaína, 3,765 de metanfetaminas y 795 de heroína,<sup>89</sup> amenazando el orden en la frontera, región cuya seguridad es ahora prioritaria para ese país en su lucha contra el terrorismo y el reforzamiento de su seguridad nacional.

Por tal motivo, en su Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se plantea como prioridad la reforma al sistema de seguridad pública e impartición de justicia, con el objeto de tener mejores instrumentos en la lucha contra el crimen organizado y

---

<sup>88</sup> Astorga, Luis y David A. Shirk. *Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context*, Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute and University of San Diego Trans-Border Institute, Estados Unidos de América, 2010, p. 3, [wilsoncenter.org/topics/pubs/Drug%20Trafficking%20Organizations.%20Astorga%20and%20Shirk.pdf](http://wilsoncenter.org/topics/pubs/Drug%20Trafficking%20Organizations.%20Astorga%20and%20Shirk.pdf) (4 de julio de 2010, 11.40 hrs.).

<sup>89</sup> Hossain, Farhana y Xaquín G.V., "The Reach of Mexico's Drug Cartels", *The New York Times*, 22 de marzo de 2009, [www.nytimes.com/interactive/2009/03/22/us/BORDER.html](http://www.nytimes.com/interactive/2009/03/22/us/BORDER.html) (23 de marzo de 2009, 14.30 hrs.).

sus nuevos recursos de transporte, comunicaciones y equipamiento, así como contra el lavado de dinero.

Por lo que respecta a la seguridad nacional, se reafirma el papel que tienen las fuerzas armadas en la “defensa de los valores supremos de paz, unidad, justicia, seguridad, libertad y soberanía” y se reconoce por primera vez la “necesidad de garantizar el orden y la legalidad de los flujos migratorios, así como las franjas fronterizas, donde el crimen organizado ha encontrado un importante campo de acción para el tráfico de drogas, armas y personas” De igual forma, México se “compromete a la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo, aunque siempre bajo el precepto de respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los estados”.<sup>90</sup>

Como primera acción en materia de cooperación internacional, en mayo de 2007 entró en vigor el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del poder ejecutivo respecto a las obligaciones internacionales de México en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales.

Éste, reconoce la relevancia del terrorismo y su vinculación con la producción de armas de destrucción masiva como nuevas amenazas a la seguridad nacional, por lo que busca convertirse en el enlace más eficaz con los organismos internacionales con los que México ha firmado instrumentos sobre la materia. Para lograr su fin, establece seis grupos de trabajo en los temas de armas nucleares, armas químicas y biológicas, armas convencionales, lucha contra el terrorismo, armonización legal y administrativa y, por último, seguridad internacional.

En el ámbito interno pero estrechamente relacionado con el tema de seguridad nacional y el impacto que sobre esta tiene la amenaza de la delincuencia

---

<sup>90</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, mayo de 2007, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP, pp. 67-70.

organizada, el 17 de junio de 2008 el presidente firmó el Decreto de Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública (artículos 16, 17, 18, 19, 20 y 21 constitucionales), una vez aprobado por el Senado en el mes de mayo. Entre las reformas más importantes al sistema de justicia, se encuentran la instauración de juicios orales y públicos, el aseguramiento de los derechos humanos de acusados y acusadores, se limita la prisión preventiva y se precisan los derechos o garantías de los acusados, además de considerarse inocentes hasta probarse lo contrario.

Por lo que respecta a la seguridad pública, se fortalece el Sistema Nacional de Seguridad Pública y se promulga su Ley,<sup>91</sup> se establecen mecanismos de selección y control de la confianza para el personal del ámbito en los tres órdenes de gobierno y se establecen bases de datos compartidas por municipios, estados y Federación, sobre crímenes, criminales y personal de las instituciones.

La firma de este decreto no sólo responde a la gran necesidad que existe en el país de una reforma a los sistemas y procesos policíacos y judiciales para combatir al crimen organizado, así como garantizar el orden, la seguridad y los derechos de los mexicanos, sino que fue además una consecuencia de los compromisos asumidos por el presidente Calderón durante las negociaciones de la Iniciativa Mérida con los Estados Unidos.

Esta iniciativa es la principal muestra de la nueva relación bilateral que existe entre ambos países, basada en la seguridad de la patria y se ha consolidado como el proyecto más importante de la administración en política exterior hasta la fecha, junto con la Presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por lo que merece un apartado especial en el tercer capítulo.

---

<sup>91</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. "Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública", *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 2009, 55 págs.

A pesar de que el presente estudio se centra principalmente en la administración de George W. Bush, debe resaltarse la postura adquirida por el Presidente Barack Obama y su equipo de seguridad encabezado por las secretarías de Estado, Hillary Clinton y de *Homeland Security*, Janet Napolitano, así como el secretario de Justicia, Eric Holder, quienes han retomado la iniciativa en sus agendas, respaldando públicamente las acciones de México en su lucha contra el narcotráfico, garantizando la entrega de los apoyos contemplados en la misma.

Como parte de esta actitud conciliadora y de respaldo, se han celebrado diversas reuniones entre funcionarios norteamericanos y mexicanos al más alto nivel, entre las que destacan las de los cuatro arriba mencionados y en las que se ha trabajado sobre los temas más preocupantes de la nueva agenda bilateral, como el flujo de armas de Estados Unidos a México, el consumo interno de drogas en el primero y la violencia generada por las actividades del crimen organizado no sólo en la frontera compartida sino al interior de ambos.

De acuerdo con Randal C. Archibold de *The New York Times*, las autoridades de Estados Unidos han identificado 230 ciudades de ese país, en las que grupos delictivos mexicanos mantienen importantes redes de distribución y puntos de venta de drogas, entre las que se encuentran Anchorage (Alaska), Atlanta (Georgia), Boston (Massachusetts) y Billings (Montana),<sup>92</sup> sin contar las ubicadas en la franja fronteriza desde donde se trafican armas y hay una importante presencia de estos grupos.

Asimismo, en los escasos meses de esa nueva administración, se han tomado diversas medidas para el aseguramiento de la frontera del lado norteamericano, tales como el destacamento de equipos BEST (*Border Enforcement Security Task*

---

<sup>92</sup> Archibold, Randal C.. "Mexican Drug Cartel Violence Spills Over, Alarming U.S.", *The New York Times*, 23 de marzo de 2009, [www.nytimes.com/2009/03/23/23border.html](http://www.nytimes.com/2009/03/23/23border.html) (23 de marzo de 2009, 14:00 hrs.).

Force)<sup>93</sup> en todos los estados que colindan con México, el reforzamiento de la Operación Armas Cruzadas, cuyo objetivo es el de incautar armas que se transportan hacia México y, por último, la aplicación en 2009 de la Operación Acelerador, mediante la cual se buscaba específicamente atacar las actividades del Cártel de Sinaloa, logrando en febrero de ese año, la confiscación de 59 millones de dólares, armas y más de doce mil kilogramos de cocaína, así como doce mil libras de metanfetamina.<sup>94</sup>

El éxito de las acciones en materia de seguridad emprendidas por la administración de Felipe Calderón, ha dado sus primeras muestras en la desarticulación de algunas células de grupos criminales o en aquellas acciones que atacan actos de corrupción que implican la protección de miembros de estos grupos o de sus actividades por parte de funcionarios públicos federales, estatales o municipales, así como los operativos militares que se han establecido en las ciudades con mayores índices de crímenes relacionados con el narcotráfico, aunque seguramente sus resultados finales no se verán en el presente sexenio.

De igual forma, la reforma constitucional establece modificaciones a mediano y largo plazo, que en parte dependerán también de los apoyos y asesoría que ofreció el gobierno de los Estados Unidos en la materia. Desde su inicio, la Iniciativa Mérida levantó fuertes críticas por parte de los grupos opositores al Presidente Calderón y a sus partidarios, por considerar que se negociaba en secreto ya que implicaba ceder puntos de soberanía aceptando cualquier condición y dejando de lado el tema migratorio, el cual para muchos es el único de importancia en la relación bilateral.

---

<sup>93</sup> Equipos compuestos por agentes de aplicación y reforzamiento de la ley estatales y municipales, de la Oficina de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas (ICE por sus siglas en inglés) y de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP).

<sup>94</sup> Rueda de prensa sobre política de seguridad en la frontera EE.UU. – México ofrecida por funcionarios de Seguridad Nacional, Estado y Justicia, 24 de marzo de 2009, [www.america.gov/st/peacesec-spanish/2009/March](http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2009/March) (24 de marzo de 2009, 22:40 hrs.).

En mayo del presente año Calderón realizó una visita de estado a Washington, en la que ambos gobiernos firmaron la “Declaración conjunta Relativa a la Gestión Fronteriza del Siglo XXI”,<sup>95</sup> mediante la que refrendaron su mútuo compromiso para fortalecer la cooperación en los siguientes rubros:

- Impulso a la competitividad económica a través de un comercio legal y expedito, previniendo además el tránsito de mercancía ilegal.
- Facilitar el tránsito de turistas, de manera tal que se evite el ilegal o indocumentado.
- Intercambio de información que promueva los flujos seguros de personas y bienes.
- Desarticular y dismantelar organizaciones criminales trasnacionales, y castigar a sus miembros y patrocinadores.

En la rueda de prensa celebrada para promover este mecanismo, ambos presidentes fijaron también posturas comunes en otros temas, tales como cambio climático y energía renovable, reforma migratoria, tráfico de armas, consumo de drogas e intercambios educativos.

Para el manejo de todos los temas y dar seguimiento a las metas planteadas, se estableció un Comité Ejecutivo Bilateral para la Frontera del Siglo XXI, compuesto por representantes de los Departamentos de Estado, *Homeland Security*, Justicia Transporte, Agricultura, Comercio, Interior, Defensa y de la Oficina del Representante de Comercio, por parte del gobierno de Estados Unidos, mientras que del lado mexicano participan las Secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Economía, Seguridad Pública, Comunicaciones y Transportes, Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, además de la PGR.

---

<sup>95</sup> The White House, *Declaration by The Government of The United States of America and The Government of The United Mexican States Concerning Twenty-First Century Border Management*, 19 de mayo de 2010, [www.whitehouse.gov/the-press-office/declaration-government-united-states-america-and-government-united-mexican-states...](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/declaration-government-united-states-america-and-government-united-mexican-states...) (15 de julio de 2010, 12.30 hrs.).

De esta forma, aunque a la fecha se han dado pasos importantes, el punto medular del tema en México es, en opinión de quien escribe, la habilidad y capacidad de sus autoridades para realizar cambios de fondo que promuevan reformas de raíz en las instituciones, logrando establecer procesos judiciales y marcos legales actuales y transparentes, mejorando la preparación de sus cuadros y mandos policiacos y ministeriales, así como forjando una cultura de la legalidad entre todos los mexicanos.

En el siguiente capítulo se presentará un diagnóstico del Departamento de *Homeland Security* en los Estados Unidos y en el último un acercamiento a las tres principales iniciativas conjuntas, con sus avances y críticas más destacados.

### **Capítulo 3. EL DEPARTAMENTO DE HOMELAND SECURITY (HSD)**

*“La misión de la Oficina de Homeland Security debe ser desarrollar y coordinar la implementación de una estrategia nacional comprensiva para asegurar a Estados Unidos ante amenazas o ataques terroristas “*  
George W. Bush, E.O. 13228, octubre 8 de 2001

Los ataques terroristas ocurridos en Nueva York, Washington y Pennsylvania el 11 de septiembre de 2001 representaron, como se mencionó en el capítulo anterior, un hecho sin precedentes ya que por primera vez un acto de este tipo tuvo impacto directo en territorio estadounidense, matando a miles de sus ciudadanos y trayendo consigo una serie de consecuencias económicas, políticas y militares, que han llegado hasta esta época.

Las acciones emprendidas por el gobierno estadounidense a raíz de estos, estuvieron fundadas principalmente en el temor y la desconfianza que surgió entonces entre sus ciudadanos y autoridades, que a su vez propiciaron la definición de nuevos términos y estrategias que les permitieran recuperar la sensación de invulnerabilidad que tenían anteriormente.

#### **3.1 Contexto para su creación**

Inmediatamente después de los ataques y con el fin de asegurar su territorio y a sus ciudadanos, se cancelaron las operaciones en todos los aeropuertos, se cerraron oficinas gubernamentales clave y monumentos representativos, se desplegaron aviones de combate en los cielos de las principales ciudades para prevenir otro atentado y se inició una operación de rastreo para localizar a cualquier posible sospechoso.<sup>96</sup>

A escasos días de estos sucesos, el presidente Bush implementó una serie de medidas y reformas gubernamentales, cuyo principal objetivo consistió en defender la seguridad de la patria o *homeland security*, un concepto relativamente nuevo, que vimos en el primer capítulo.

La urgencia nacida entonces por proteger la integridad del territorio está íntimamente ligada a la vulnerabilidad de la sociedad norteamericana y a la incertidumbre ante la que ésta se encontró de pronto con respecto a cualquier futuro ataque que pudiera sufrir, tanto en su población como en su infraestructura crítica.

Antes de los atentados, las actividades relacionadas con la protección de la integridad del territorio, estaban en manos de más de 20 agencias federales, detalladas más adelante, y los recursos para su desarrollo se encontraban colocados en cerca de dos mil cuentas de apropiaciones del congreso. Los departamentos con más participación en el tema antes del 11 de septiembre, eran el de Defensa, Estado, Interior, Justicia, Energía, Comercio, Trabajo y Agricultura.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Koestler-Grack, Rachel A. *The Department of Homeland Security*. Chelsea House Publishers, Estados Unidos de América, 2007, p. 57.

<sup>97</sup> Bush, George W. *The Department of Homeland Security*, Estados Unidos de América, 2002, p. 9.

Estas dependencias trabajaban en el marco de una autoridad antiterrorista, establecida en el Acta de Defensa contra Armas de Destrucción Masiva de 1996, también conocida como la Legislación *Nunn-Lugar-Domenici*, por los senadores que la propusieron. Sin embargo, actuaban con gran falta de coordinación y cooperación entre ellas, lo que comenzó a dificultar el intercambio de información de inteligencia.

Siete meses antes de los ataques, la Comisión del Congreso para la Seguridad Nacional del Siglo XXI o Comisión *Hart-Rudman*, emitió el reporte correspondiente a su tercera fase, en el que reconocía estas deficiencias al interior del gobierno y recomendaba modificaciones importantes en sus ramas ejecutiva y legislativa, con el fin de enfrentar los nuevos retos que se presentaban ante la seguridad de la nación.

La recomendación más importante de este reporte consistía en crear una agencia dedicada a la seguridad del territorio, que consolidara las misiones de los diferentes departamentos involucrados,<sup>98</sup> la cual evidentemente no fue atendida sino hasta después del 11 de septiembre.

Especialistas como Leonardo Curzio aseguran además, que la inteligencia se había politizado. Para él, la politización de los servicios de inteligencia implica la vulneración de la autonomía técnica de un órgano de estado para definir agendas de riesgos y amenazas a la seguridad nacional y su reemplazo total o parcial por objetivos de una administración determinada.<sup>99</sup>

Esta situación vulnerable generó inquietudes entre la sociedad civil estadounidense sobre la eficiencia en la respuesta a los ataques y sobre las posibles advertencias que pudieran haberse detectado antes de éstos y se puso

---

<sup>98</sup> Borja, Elizabeth C.. *Brief Documentary History of the Department of Homeland Security, 2001-2008*, Department of Homeland Security History Office, 2008, p. 3.

<sup>99</sup> Curzio, Leonardo. "Los dilemas de la estrategia antiterrorista", *Foreign Affairs en Español*, México, vol. 3 núm. 4, octubre-diciembre 2003, [www.foreignaffairs-esp.org/20030901faenespessay/leonardo-curzio/los-dilemas-de-la-estrategia-antiterrorista.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/20030901faenespessay/leonardo-curzio/los-dilemas-de-la-estrategia-antiterrorista.html) (20 de noviembre de 2007, 22.00 hrs.).

en duda la credibilidad del presidente George W. Bush, acusándolo a él y a los analistas de inteligencia de no haber utilizado sus conocimientos y los recursos a su alcance para prevenir el desastre del 11 de septiembre.<sup>100</sup>

Esto llevó al Presidente Bush y a su gabinete a revisar sus doctrinas de seguridad nacional, política exterior y defensa,<sup>101</sup> mismas que estaban vigentes desde el fin de la Guerra Fría.

En un primer momento y para dar respuesta a las peticiones de la sociedad, once días después de los ataques el presidente anunció la creación de la Oficina de *Homeland Security* dentro de la estructura de la Casa Blanca, nombrando como jefe de la misma al gobernador republicano por Pennsylvania, Thomas (Tom) Ridge y contando únicamente con 120 empleados.

En octubre de 2001 se firmó la Orden Ejecutiva 13228, mediante la que se oficializó el establecimiento de esta oficina, así como del Consejo de *Homeland Security*, el cual estaba compuesto por miembros del gabinete presidencial, responsables de las actividades tendientes a resguardar el territorio.

Éste se convirtió más adelante, con la Directiva Presidencial 3 sobre *Homeland Security* (HSPD-3), en un sistema de consejería (*Homeland Security Advisory System*)<sup>102</sup> para el presidente, en el que participaban el sector privado, la academia, asociaciones profesionales, centros de desarrollo, organizaciones no gubernamentales y representantes de los gobiernos federal, estatal y local.

---

<sup>100</sup> Betts, Richard K.. "The New Politics of Intelligence en Foreign Affairs", México, vol. mayo/junio 2004, p. 4.

<sup>101</sup> Benítez Manaut, Raúl. *Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos*, México, CISAN - UNAM, 2005, p. 15.

<sup>102</sup> Después de 2001, el Presidente Bush firmó 13 Directivas Presidenciales sobre Seguridad del Territorio, mientras que al día de hoy ya se cuentan 24. Ver Anexo II, pp. 138-139.

En noviembre, se firmó el Acta de *Homeland Security*, la cual sentó las bases para la apertura del Departamento de *Homeland Security* (DHS) en marzo de 2003, con 179 mil empleados federales de 22 agencias diferentes.<sup>103</sup>

Asimismo, comenzaron a llevarse a cabo importantes reestructuraciones internas en los Departamentos del Tesoro (aduanas), Transporte, Justicia, FBI, Salud y Agencia Federal de Aviación, en un esfuerzo conjunto por fortalecer la seguridad aérea y fronteriza, almacenar medicamentos para defenderse del bioterrorismo, mejorar el intercambio de información y destinar mayores recursos y personal a la protección de su infraestructura crítica. También fue conformado el Comando del Norte, *NORTHCOM* por sus siglas en inglés, cuya misión es defender militarmente al país por tierra, aire y mar.

Para alcanzar los nuevos objetivos relativos a salvaguardar la integridad territorial, de los ciudadanos y de la infraestructura crítica del país como aeropuertos, puertos marítimos, instalaciones nucleares, biológicas y químicas, presas, plantas de agua y eléctricas, así como gasoductos,<sup>104</sup> el presidente solicitó al Congreso 37.7 billones de dólares como parte del presupuesto para el año fiscal 2003 (FY2003), con los cuales se llevaron a cabo las siguientes acciones inmediatas:

- incremento en el número de oficiales aéreos;
- adquisición de medicamentos suficientes para atender a 10 millones de personas contaminadas con ántrax u otras bacterias infecciosas;
- distribución de 1.1 billones de dólares a los estados para fortalecer sus capacidades de respuesta ante emergencias de salud pública, como resultado de ataques terroristas;
- despliegue de equipos de refuerzo para la Guardia Costera;

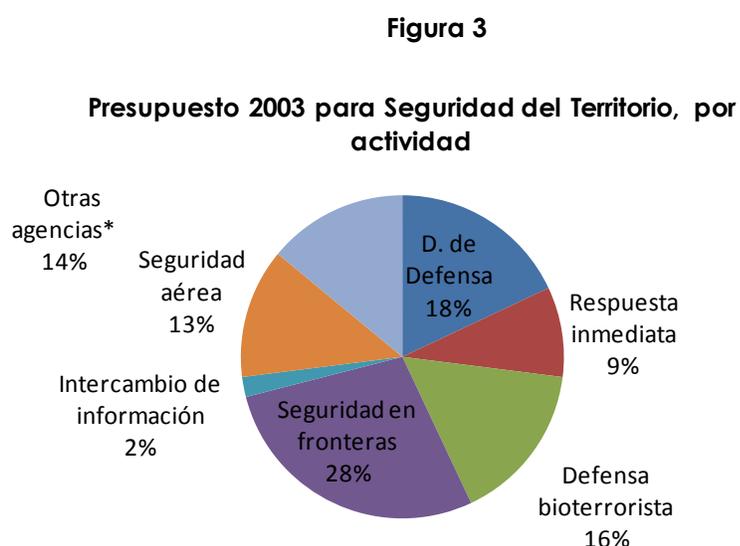
---

<sup>103</sup> Departamento de *Homeland Security*, [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov) (4 de junio de 2009, 23.00 hrs.).

<sup>104</sup> Bush, George W.. *Securing the Homeland, Strengthening the Nation*, The White House, Estados Unidos de América, 2002, p. 5.

- adquisición de equipo especializado para el escaneo y revisión de correos postales;
- despliegue de 8 mil elementos de la Guardia Nacional en los puntos de revisión de equipaje, en 420 aeropuertos.<sup>105</sup>

La distribución exacta de estos recursos fue la siguiente:



\*Otras agencias: Agricultura, Energía, Salud, Justicia, Estado, Transportes, Tesoro y Administración Federal de Manejo de Emergencias (FEMA por sus siglas en inglés).

Fuente: Bush, George W., *Securing the Homeland, Strengthening the Nation*, Departamento de *Homeland Security*, 2002, p. 9.

Merece la pena resaltar el hecho de que, como puede observarse en la gráfica, el 28% del presupuesto estuvo destinado a mejorar los dispositivos de seguridad en las fronteras del país, tema que impactó directamente su relación con México, pues se sustenta en la necesidad de tener un mejor control de los 500 millones de personas que anualmente cruzan por las zonas fronterizas compartidas no sólo

---

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 4.

con este país sino con Canadá, así como de los 11.2 millones de autos de carga y 2.2 de pasajeros que cada año entran a los Estados Unidos.<sup>106</sup>

A partir de este momento, la seguridad de la frontera compartida con México, recibió particular atención por parte de las autoridades norteamericanas, principalmente del DHS y, al día de hoy continúa siendo uno de los temas más relevantes en la agenda bilateral.

### **3.1.1 Estrategias Nacionales de *Homeland Security* de 2002 y 2007**

La Estrategia Nacional de *Homeland Security* 2002,<sup>107</sup> fue firmada el 16 de julio de ese año con el propósito principal de movilizar y organizar a la nación para asegurar su territorio ante ataques terroristas que puedan poner en riesgo el estilo de vida estadounidense. Establece como objetivos estratégicos el prevenir ataques terroristas dentro de su territorio, reducir la vulnerabilidad del país ante el terrorismo y minimizar los daños y lograr la recuperación ante ataques que puedan ocurrir.

Propone la creación del Departamento de *Homeland Security*, con el fin de lograr mejores resultados en la protección del territorio y una mayor unidad en los objetivos de las diferentes agencias involucradas en el tema.

Para lograr su misión, plantea dividir las actividades en materia de protección del territorio en seis áreas críticas:

- Inteligencia y alerta. Es necesario contar con sistemas de alerta que permitan prevenir cualquier ataque antes de que suceda, logrando así desarrollar de forma efectiva las acciones y políticas de prevención, protección y acción anticipada preventiva establecidas por el gobierno de los Estados Unidos.

---

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>107</sup> Office of *Homeland Security*. *National Strategy for Homeland Security*, Estados Unidos de América, 2002, 75 págs.

- Seguridad fronteriza y del transporte. Promueve el paso más eficiente de personas, bienes y servicios a través de sus fronteras, mientras se evitan posibles ataques terroristas que pudieran darse a través de sus sistemas de transporte. Es justo en este punto que se plantea la creación de “fronteras inteligentes” con México y Canadá, punto que será tratado con más profundidad en el siguiente capítulo.
- Contrterrorismo interno. Las agencias de aplicación de la ley deberán, a partir de la entrada en vigor de esta estrategia, dar prioridad a la prevención y prohibición de actividades terroristas dentro del país.
- Proteger la infraestructura crítica y los bienes clave del país. De manera principal, plantea brindar una mayor protección a los sistemas de energía y transporte, así como las redes virtuales (Internet).
- Defensa ante amenazas catastróficas. La tecnología actual permite que los grupos terroristas puedan adquirir nuevos materiales, equipos y armas para atacar a los Estados Unidos. La amenaza de que sus ataques puedan ser químicos, biológicos, radiológicos y nucleares adquiere nuevas dimensiones y requiere nuevos acercamientos.
- Preparación y respuesta ante emergencias. El país debe estar preparado para minimizar los daños y alcanzar una rápida recuperación ante aquellos ataques que sí logren desarrollarse en el país. En este punto, el DHS ha adquirido mayores responsabilidades, pues involucra también emergencias surgidas de desastres naturales, como ocurrió con el huracán Katrina en 2005.<sup>108</sup>

Esta estrategia se enfrenta al reto de desarrollar sistemas interconectados y complementarios que refuercen y no dupliquen las labores de inteligencia,

---

<sup>108</sup> *Ibidem*, pp. viii – x.

además de reorientar a las organizaciones encargadas de aplicar la ley hacia objetivos contraterroristas.<sup>109</sup>

Busca garantizar la soberanía e independencia de los Estados Unidos, conservando sus valores e instituciones fundamentales, además de funcionar como marco para generar oportunidades que fortalezcan su seguridad y prosperidad, así como para unir los recursos del presupuesto federal directamente en la tarea de asegurar el territorio de la patria.

La Estrategia Nacional de *Homeland Security* de 2007,<sup>110</sup> parte de la idea central, igual que la de 2002, planteada por el presidente Bush de que la principal obligación del gobierno de Estados Unidos es proteger a sus ciudadanos.

Sus cuatro metas primordiales son prevenir y desarticular ataques terroristas, proteger a sus ciudadanos, su infraestructura crítica y recursos clave,<sup>111</sup> responder y recuperarse de incidentes que puedan ocurrir y continuar con el fortalecimiento de sus fundamentos para asegurar el éxito a largo plazo.

Sus planteamientos van de la mano de los establecidos en las Estrategias de Seguridad Nacional y de Combate al Terrorismo, ambas de 2006. Estas actualizaciones sobre las estrategias originales se dieron para evaluar los resultados obtenidos y replantear las acciones y políticas a seguir en materia de seguridad nacional y lucha contra el terrorismo.

En el caso de la estrategia aquí planteada, se dio un lugar más destacado a la respuesta ante emergencias, pues el huracán Katrina se convirtió en el año 2005, en el peor desastre natural en la historia de los Estados Unidos y sacó a la luz una

---

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. ix.

<sup>110</sup> Homeland Security Council, *op. cit.*, 53 págs.

<sup>111</sup> La estrategia identifica 17 sectores de infraestructura crítica y bienes clave: agricultura y alimentos; banca y finanzas; industria química; facilidades comerciales; reactores, materiales y residuos nucleares; presas; bases industriales militares; sistemas de tratamiento de agua y de agua potable; servicios de emergencia; industria eléctrica; facilidades gubernamentales; tecnologías de la información; monumentos e iconos nacionales; servicio postal y de mensajería; salud pública y cuidado de la salud; telecomunicaciones y; sistemas de transporte. *Ibidem*, p. 27.

gran preocupación por la posible expansión de enfermedades infecciosas que este tipo de eventos puede propiciar, poniendo así en riesgo su seguridad nacional.

De igual forma, se hace énfasis en la importancia de que la lucha contra el terrorismo y por la preservación del estilo de vida, sea un esfuerzo nacional, que involucre, además de a los gobiernos federal, estatales y locales, a los ciudadanos, el sector privado y a las organizaciones sin fines de lucro y no gubernamentales, en la lucha por defender el estilo de vida y su territorio.

Hace un recuento de los logros alcanzados en los cinco años de vigencia de la estrategia de 2002 y de los retos a los que este nuevo documento se enfrentará. Para lograrlo, establece un Sistema de Manejo de la Seguridad del Territorio, que involucra un ciclo de actividades en cuatro fases: guía, planeación, ejecución y evaluación.

Una de las preocupaciones más relevantes en este documento es la seguridad en las fronteras, ya que es vital impedir la entrada de terroristas al territorio.

Para esto, por un lado se incluyen recursos adicionales para la contratación y entrenamiento de más oficiales de la Patrulla Fronteriza, así como para equipos de detección y escaneos efectivos y se aumentaron las medidas de seguridad en la documentación de los viajeros que intentan entrar al país, tanto visas como revisión de pasaportes.

Por el otro, se perfeccionaron los sistemas de revisión de vehículos y naves que transportan mercancía que arriba por las fronteras o por los puertos marítimos.

### **3.1.2 Comisión 9/11**

En 2002, el Congreso de los Estados Unidos creó la “Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas contra los Estados Unidos”, más comúnmente conocida como la Comisión 9/11. Su creación se oficializó mediante la Ley Pública 107-306, misma que fue firmada por el presidente Bush en noviembre del mismo año.

Estuvo conformada por diez comisionados, cinco demócratas y cinco republicanos, con un presupuesto total de 15 millones de dólares y fue presidida por los legisladores Thomas H. Kean, republicano de Nueva Jersey y Lee H. Hamilton, demócrata de Indiana. Su misión principal fue determinar porqué habían sucedido los ataques y cómo prevenir una tragedia similar en un futuro próximo.<sup>112</sup>

Para alcanzarla, la Comisión entrevistó a más de 1,200 personas de diez diferentes países, revisó más de 2.5 millones de documentos y dedicó 19 días a audiencias públicas, donde comparecieron aproximadamente 160 oficiales federales, estatales y locales, así como expertos privados.<sup>113</sup>

Una de sus tareas principales fue la de evaluar el esquema de seguridad e inteligencia en Estados Unidos, detectando la carencia de una sola línea de acción y respuesta dentro del gobierno, entre la inteligencia doméstica y la exterior, así como entre agencias.

La Comisión realizó un análisis comparativo entre la efectiva labor realizada por el FBI y el Departamento de Justicia durante el ataque al World Trade Center en Nueva York en 1993 y la falta de coordinación entre las agencias que participaron en la respuesta a los de 2001. De acuerdo con su informe final publicado en 2004, el FBI no contaba con la experiencia necesaria en contrainteligencia ni en antiterrorismo para responder a un ataque similar y su estructura de mando no permitía una atención integral al problema, ya que solamente una de sus 56 oficinas de campo se hacía cargo del tema, el entrenamiento en estas cuestiones

---

<sup>112</sup> Comisión Nacional de Investigación. 11-S. *El Informe*, Editorial Paidós, México, 2005, p. 9.

<sup>113</sup> Bullock, (et. al.), *op. cit.*, p. 64.

era limitado y no se le destinaban suficientes recursos humanos o materiales. Esto aunado a un fallido manejo de las operaciones internacionales por parte tanto del FBI como de la CIA, lo que ocasionó que no fueran detectadas las acciones de las diferentes células que participaron en los atentados del 11 de septiembre, pudiendo así haberlos prevenido.

De la misma forma, encontraron deficiencias en los procesos y canales de comunicación del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), el Departamento de Justicia, el de Estado, la Agencia Federal de Aviación, la CIA, agencias bajo la responsabilidad del Departamento de Defensa, principalmente la Agencia de Seguridad Nacional y, por último, de la Casa Blanca y el Congreso.

Su informe se basó no sólo en las deficiencias al interior de la estructura de inteligencia y respuesta gubernamental del país, sino también en el reconocimiento del extremismo islámico como nueva amenaza del siglo XXI a los valores, estilo de vida e integridad del territorio de los Estados Unidos. En este sentido, la Comisión llegó a la conclusión de que era necesaria una estrategia política – militar basada en tres premisas fundamentales:

- atacar a los terroristas y sus organizaciones,
- prevenir el continuo crecimiento del terrorismo islámico y,
- proteger al país y prepararlo ante ataques terroristas.<sup>114</sup>

A pesar de que este informe fue publicado dos años después de creado el *DHS*, realza la urgencia de consolidar la reestructuración gubernamental que se da en el marco de éste, con el fin de lograr una óptima coordinación entre las agencias que lo componen y aquellas externas con quienes realiza actividades en conjunto.

Para este trabajo, es de especial interés la recomendación que la Comisión hizo a las autoridades del Departamento sobre la necesidad de reforzar la seguridad en las fronteras y en los diversos puertos de entrada de visitantes (puertos marítimos,

---

<sup>114</sup> *National Commission on Terrorist Attacks upon The United States, op. cit., p. 363 .*

aéreos y terrestres), así como en la emisión y revisión de documentos de nacionalidad y permisos de viaje, evitando así el ingreso de nuevos sospechosos potenciales de terrorismo a territorio estadounidense. Ligadas a esta, emitieron otras recomendaciones dirigidas al DHS, tales como:

- Definir la estrategia que permita interceptar a los terroristas en tránsito, así como a aquellas personas o grupos que faciliten sus viajes hacia los Estados Unidos.
- El presidente deberá instruir al Departamento de *Homeland Security* para que establezca un sistema de revisión y detección en los puntos de entrada al país, que responda a los problemas actuales y fije estándares comunes que puedan ser utilizados a nivel nacional, e incluso en otros países amigos. Esta recomendación buscaba reforzar el programa instaurado en ese momento por el DHS llamado US VISIT, el cual incorporó por primera vez el registro de dos huellas digitales y de fotografías digitales para el ingreso de cualquier visitante a territorio estadounidense.
- El Departamento, con apoyo del Congreso, deberá asegurarse de que este sistema biométrico de entrada y salida al país sea implementado a la brevedad y sea aplicado también a ciudadanos norteamericanos que regresen a su país desde México, Canadá y el Caribe.
- Se deberá fomentar el intercambio de información con otros países, principalmente amigos confiables, ya que los Estados Unidos no lograrán por sí solos abatir el terrorismo.
- Incrementar los recursos destinados a la protección de medios e instalaciones de transporte.

- Se deberán mantener actualizadas las listas de sujetos que puedan representar una amenaza potencial a la seguridad de la aviación, para que sean utilizadas en los aeropuertos del país como un primer filtro.
- Deberán aumentarse y perfeccionarse los mecanismos de revisión de pasajeros, no sólo en aeropuertos de Estados Unidos sino de países amigos como México, con el objeto de detectar explosivos u otros artefactos de riesgo en vuelos.<sup>115</sup>

A principios de 2009, el Departamento emitió un informe sobre el grado de avance en la atención a las recomendaciones de la Comisión, distribuyéndolas en cinco categorías: protección contra el terrorismo y seguridad en el transporte, fronteras seguras, fortalecimiento de los esfuerzos de preparación, protección de la privacidad y las libertades civiles y por último, mejoramiento en la colaboración e intercambio de información.

Por lo que se refiere a la seguridad del transporte y de las fronteras, temas de alto impacto en la relación con México, se reportaron importantes inversiones destinadas a los programas de tránsito y transporte seguros (terrestre, aéreo y marítimo), revisión de pasajeros y equipaje, sistema de detección de explosivos, definición de estándares homogéneos de identificación para visitantes al país, vigilancia y aseguramiento de las fronteras al norte y al sur. En el caso de México, se reporta como principal avance la implementación de la Iniciativa Frontera Suroeste, mediante la que se da apoyo a nuestro país en la lucha contra el crimen organizado, mediante el destacamento de un mayor número de oficiales, analistas y equipos de respuesta en la zona, así como un equipo más numeroso de enlaces en el país, encargados de reforzar la cooperación entre ambas naciones.<sup>116</sup>

### **3.2 Creación**

---

<sup>115</sup> *Ibidem*, pp. 385 – 393.

<sup>116</sup> Department of Homeland Security. *DHS: Progress in Implementing 9/11 Commission Recommendations*, www.dhs.gov (12 de noviembre de 2009), pp. 5 y 6.

Como ya se mencionó, en 2001 el presidente Bush dio un primer paso hacia la protección del territorio estadounidense, al crear la Oficina de *Homeland Security* bajo la dirección de Tom Ridge. No obstante, a fines de 2002 atendiendo las recomendaciones iniciales de la Comisión 9/11 y los lineamientos de la Estrategia de *Homeland Security* de julio del mismo año, se firmó el Acta de *Homeland Security*, mediante la que se logró la reestructura gubernamental más importante desde que el presidente Harry S. Truman, a través del Acta de Seguridad Nacional de 1947, agrupó todas las acciones militares bajo el Departamento de Defensa, además de haber establecido el Consejo de Seguridad Nacional y la CIA.

La Sección 101 del Acta de *Homeland Security*, ordena el establecimiento del Departamento de *Homeland Security* (DHS), en cuya cabeza deberá estar un secretario nombrado por el presidente con la aprobación del senado y que tendrá como principales objetivos los siguientes:

- Prevenir ataques terroristas dentro de los Estados Unidos.
- Reducir la vulnerabilidad del país ante el terrorismo.
- Minimizar el daño y asistir en la recuperación que pudieran ocasionar posibles ataques.
- Llevar a cabo todas las funciones de las entidades que se transfieren bajo su mandato.
- Asegurarse de que todas las funciones de estas agencias que no estén directamente relacionadas con la protección del territorio, no sean demeritadas.
- Asegurarse de que sus actividades no provoquen daños a la economía del país.
- Monitorear las conexiones entre terrorismo y tráfico ilegal de drogas.<sup>117</sup>

El establecimiento del DHS responde a la necesidad de contar con una entidad encargada de coordinar las labores de investigación, procesamiento y

---

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 73.

generación de informes de los sistemas de seguridad que hasta el 2001 se encontraban, como ya se mencionó, en cerca de 22 dependencias distintas. Véase tabla 1, citada a continuación.

**Tabla 1**

**Agencias que se incorporaron al HSD, sus departamentos de origen y las oficinas que en la actualidad desempeñan sus actividades**

<b>Agencia Original (Departamento)</b>	<b>Oficina / Agencia actual</b>
Servicio de Aduanas (Tesoro)	Protección de Aduanas y Fronteras – inspección y responsabilidades sobre Fronteras y puertos de entrada  Aplicación de leyes de Inmigración y Aduanas – responsabilidades en aplicación de la ley aduanal
Servicio de Inmigración y Naturalización (Justicia)	Protección de Aduanas y Fronteras – funciones de inspección y patrulla fronteriza Aplicación de leyes de Inmigración y Aduanas – aplicación de leyes de inmigración: detención, deportación, inteligencia e investigación. Servicios de Ciudadanía e Inmigración – programas de adjudicaciones y beneficios
Servicio Federal de Protección	Aplicación de leyes de Inmigración y Aduanas
Administración de Seguridad en el Transporte (Transporte)	Administración de Seguridad en el Transporte
Centro Federal de Entrenamiento en Aplicación de la Ley (Tesoro)	Centro Federal de Entrenamiento en Aplicación de la Ley
Servicio de Inspección de Salud Animal y de Cultivos (una parte) (Agricultura)	Protección de Aduanas y Fronteras – importaciones agrícolas e inspecciones a entradas (ingresos)
Oficina de Preparación Interna (Justicia)	Responsabilidades al interior de la Administración Federal de Manejo de Emergencias ( <i>FEMA</i> , por sus siglas en inglés)
Agencia Federal de Manejo de Emergencias ( <i>FEMA</i> )	<i>FEMA</i>
Almacenamiento Estratégico Nacional y Sistema Médico de Desastres Naturales (Salud y Servicios Humanos, <i>HHS</i> en inglés)	Devuelto al HSS en 2004
Equipo de Respuesta ante Incidentes Nucleares (Energía)	Responsabilidades para <i>FEMA</i>
Equipos de Apoyo a Emergencias	Responsabilidades para <i>FEMA</i>

Internas (Justicia)	
Oficina Nacional de Preparación Interna (FBI)	Responsabilidades para FEMA
Programas de medidas contra ataques químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (CBRN en inglés) (Energía)	Dirección de Ciencia y Tecnología
Laboratorio de medidas ambientales (Energía)	Dirección de Ciencia y Tecnología
Centro Nacional de Análisis y Defensa contra Armas Biológicas (Defensa)	Dirección de Ciencia y Tecnología
Centro de Enfermedades Animales de la Isla Plum (Agricultura)	Dirección de Ciencia y Tecnología
Centro Federal de Respuesta ante Incidentes computacionales (Administración de Servicios Generales)	US-CERT (Equipo Preparado ante Emergencias Computacionales)
Sistema Nacional de Comunicaciones (Defensa)	Oficina de Ciberseguridad y Comunicaciones de la Dirección de Preparación
Centro Nacional de Protección de Infraestructura (FBI)	Funciones distribuidas en diversas áreas del DHS
Programa de Seguridad y Garantía de la Energía (Energía)	Integrado a la Oficina de Protección de Infraestructura
Guardia Costera	Guardia Costera
Servicio Secreto	Servicio Secreto

**Fuente:** Departamento de Homeland Security, *Who became part of the Department*, www.dhs.gov (4 de junio de 2009, 23.00 hrs.).

Este Departamento asegurará el cumplimiento de las misiones de resguardo del territorio nacional, así como la unidad en los propósitos de las agencias responsables del mismo y logrará rescatar la credibilidad del pueblo norteamericano hacia sus instituciones, en especial hacia el Ejecutivo.

No obstante, al no contemplarse en su creación que pudiera incorporar a todas las agencias involucradas en la defensa de la seguridad nacional ni en la lucha contra el terrorismo, trabaja de la mano de la CIA, el FBI y el Departamento de Defensa en el marco del Centro de Integración de Amenazas Terroristas, donde se intercambia y discute la información de inteligencia que cada una obtiene, así como en el Centro de Proyección Terrorista, cuya misión es la de brindar

información de inteligencia de primera mano, a los tres niveles de gobierno, federal, estatal y local.

Desde su creación, cuenta ya en su haber con tres secretarios. El primero, Tom Ridge quien, como ya se comentó, fue director también de la Oficina de *Homeland Security* al interior de la Casa Blanca desde 2001, fue sustituido en 2005 por el juez del Tercer Circuito de la Corte de Apelaciones, Michael Chertoff,<sup>118</sup> quien a su vez fue reemplazado en enero de 2009 por la gobernadora demócrata de Arizona, Janet Napolitano, nombrada por el presidente Barack Obama como parte de su gabinete.

### **3.3 Estructura**

De acuerdo con el discurso dado por el presidente Bush ante el Congreso de Estados Unidos el 18 de junio de 2002, plasmado en el Acta del Departamento de *Homeland Security*, este Departamento estuvo originalmente compuesto por cinco divisiones, cuatro de ellas dedicadas a poner en práctica sus objetivos estratégicos y metas y, la quinta, enfocada al manejo de la propia entidad.<sup>119</sup>

Esta última fue de vital importancia al inicio de su operación, pues el Departamento de *Homeland Security* absorbió los presupuestos millonarios de las diferentes agencias que se readscribieron bajo su mando, enfrentándose al reto de reasignarlo de una forma más funcional.

Las cinco divisiones eran:

- Seguridad Fronteriza y de Transportes

---

<sup>118</sup> A la salida de Tom Ridge, el Departamento quedó bajo las órdenes del Almirante James L. Loy, quien fungió como encargado durante los doce días que demoró la designación de Michael Chertoff.

<sup>119</sup> Ver Anexo III, p. 140.

Esta era una de las principales preocupaciones de la administración Bush, por la creciente migración y cruces (cerca de 500 millones anuales)<sup>120</sup> que reciben los Estados Unidos a través de sus fronteras, ya que cuentan con 5,525 millas de frontera con Canadá y 3,152 kilómetros con México, mientras que las marítimas incluyen 95,000 millas de costa y 3.4 millones de zona económica exclusiva, además de 350 puertos oficiales de entrada.

Esta división incorporaba a las siguientes dependencias o agencias: Guardia Costera, Servicio Secreto, Oficina para la Seguridad en el Transporte, Oficina de Preparación Doméstica, Centro de Entrenamiento para la Aplicación de la Ley Federal, Servicio de Inspección Sanitaria Animal, Aduanas e Inmigración (Servicio de Aduanas, Servicio de Inmigración y Naturalización y Servicio de Oficiales Federales Aéreos) y Protección de Bienes y Fronteras (Patrulla Fronteriza, Inspección de Bienes, Inspecciones migratorias e Inspecciones Agrícolas).

- Preparación y Respuesta ante Emergencias

Dado que no es posible evitar todos los posibles actos terroristas que los Estados Unidos pudieran sufrir, se pensó crear esta división con el objetivo principal de minimizar los daños que estos pudieran causar. Entre sus metas tenía la de reducir las pérdidas humanas y materiales posibles, detentando autoridad suficiente sobre los programas federales que se aplicaban en situaciones de emergencia, a nivel local o estatal, mediante los equipos de primera respuesta, tales como bomberos, policía, y personal médico de emergencia.

También estaba a su cargo dar respuesta ante cualquier ataque biológico, a través de los Programas que la integraban: Agencia Federal de Manejo de Emergencias (FEMA), Sistema Médico Nacional de Desastres, Equipos de Apoyo Domésticos de Emergencia, Oficina Nacional de Preparación Doméstica y Equipo de Respuesta ante Incidentes Nucleares.

---

<sup>120</sup> Bush, *op. cit.*, p. 9.

- Ciencia y Tecnología

Esta división se encargaba de los programas de investigación y desarrollo, que pudieran proveer a los Estados Unidos de herramientas técnicas y científicas y de nuevas capacidades, que le sirvieran como ventaja ante las amenazas terroristas.

Incluía al Programa de Contramedidas CBRN, al Laboratorio de Medidas Ambientales, al Centro Nacional de Análisis y Defensa ante Armas Biológicas y al Centro de Enfermedades Animales de Plum Island.

- Análisis de Información y Protección de Infraestructura

El Departamento de *Homeland Security* debe ser capaz de detectar las posibles amenazas a sus áreas vulnerables, informar al presidente, emitir alertas oportunas y llevar a cabo acciones inmediatas preventivas o protectivas.

Hasta el momento de su creación, no existía una oficina única que estudiara y analizara la información de inteligencia, haciéndose cargo algunas agencias de la que cada una generaba, como en el caso de la CIA o el FBI, sin que existieran canales eficaces de comunicación o se compartieran los resultados obtenidos.

Estos canales ya se han establecido entre agencias, con el objeto de que tanto ellas como el departamento cuenten con información completa y confiable respecto a potenciales amenazas.

Por lo que respecta a la protección de la infraestructura crítica, esta división era la encargada de coordinar los esfuerzos nacionales para conseguirla, aunque este objetivo es una responsabilidad compartida entre los tres niveles de gobierno,

federal, estatal y local, apoyándose en el sector privado que posee aproximadamente el 85% de la misma.<sup>121</sup>

Se considera infraestructura crítica a los sectores de alimentos, agua, agricultura, sistemas de salud y de emergencia, energía, transportes, información y telecomunicaciones, servicios financieros, industria química y de defensa, servicio postal, así como monumentos, sitios históricos y lugares representativos de la cultura norteamericana.

Las áreas que la integraban eran: el Programa de Aseguramiento y Seguridad de la Energía, la Oficina de Aseguramiento de la Infraestructura Crítica, el Centro Nacional de Protección de la Infraestructura, el Centro Federal de Respuesta ante Incidentes Computacionales y el Sistema Nacional de Comunicaciones.

- Administración

Esta división abarcaba todo el sistema de administración de personal y de recursos, habiendo heredado de las dependencias de donde se extrajeron oficinas o departamentos un presupuesto que ascendió a 37 billones de dólares, y era totalmente necesaria su creación dada la magnitud de la reestructura burocrática que implicó el establecimiento del departamento.

A través de esta división, se pretendía que éste pudiera ser más eficiente en sus operaciones, reducir el gasto redundante en tecnología de la información, administrar efectivamente el gasto en investigación y desarrollo, tener una mejor utilización de sus bienes y programas efectivos a nivel estatal y local.

Como ya se ha dicho, la estructura y los resultados del DHS, han estado sujetos a constantes revisiones, sufriendo ocho modificaciones estructurales desde noviembre de 2002 cuando se publicó la primera propuesta de organigrama,

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 15.

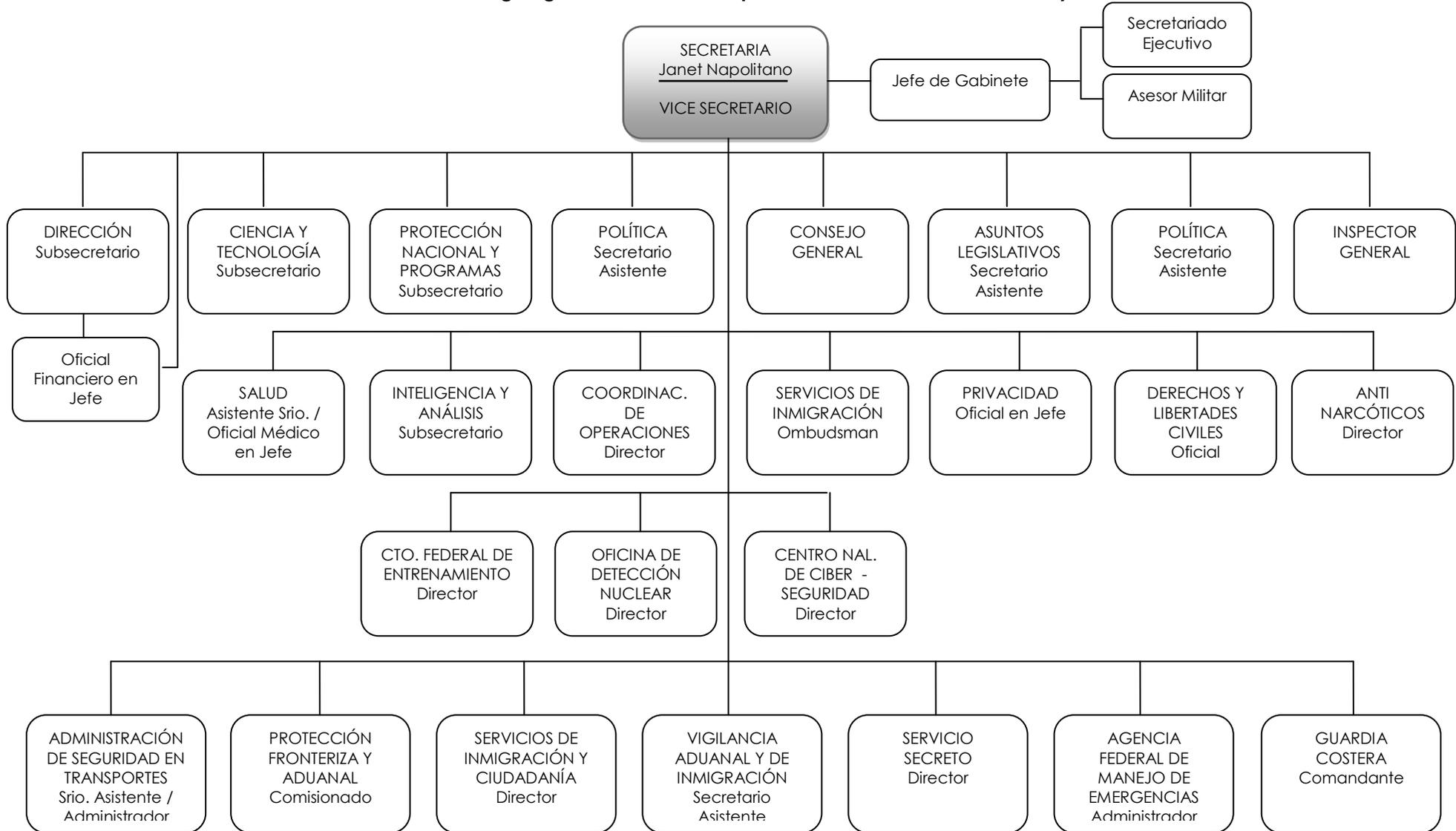
hasta el 20 de marzo de 2008, cuando se aplicó el último cambio a su estructura. Actualmente, se compone de cerca de 230,000 empleados<sup>122</sup> y es la siguiente:

---

<sup>122</sup> Napolitano, Janet. *Transcript of Secretary Napolitano's Remarks Highlighting DHS' Major Accomplishments in 2009*, DHS, Estados Unidos de América, 16 de diciembre de 2009, [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov) (18 de diciembre de 2009, 20.00 hrs.).

**Figura 4**

**Organigrama actual del Departamento de Homeland Security**



### 3.4 Metas y Objetivos

Durante la Declaración para la creación del Departamento de *Homeland Security*, el Presidente Bush habló de las metas que éste tendría para hacer de los Estados Unidos una nación más segura:

- Su principal misión es proteger el territorio de la nación.
- Debe asegurar sus fronteras, al sector transportes, los puertos y la infraestructura crítica.
- Sintetizará y analizará la información de inteligencia sobre la seguridad del territorio de distintas fuentes.
- Coordinará las comunicaciones entre gobiernos locales y estatales, industria privada y el pueblo norteamericano acerca de posibles amenazas y preparación al respecto.
- Coordinará los esfuerzos para proteger a la población del bioterrorismo y otras armas de destrucción masiva.
- Ayudará al entrenamiento y equipamiento de los equipos de respuesta.
- Manejará las actividades federales de respuesta ante emergencias.
- Proveerá de más oficiales de seguridad en campo, trabajando para detener terroristas y evitará el gasto de recursos en actividades duplicadas y redundantes que merman los recursos que debieran usarse en la seguridad crítica del territorio.<sup>123</sup>

De igual forma, en la Estrategia de *Homeland Security* de 2002 se determinó que este departamento tendría tres objetivos estratégicos, ligados estrechamente a las metas anteriores:

- Prevenir ataques terroristas dentro de los Estados Unidos.

---

<sup>123</sup> Bush, George W.. *The Department of Homeland Security*, [www.hsd.gov](http://www.hsd.gov) (15 de enero de 2006, 20.00 hrs.).

- Reducir la vulnerabilidad del país al terrorismo.
- Minimizar los daños y fomentar la recuperación ante posibles ataques.<sup>124</sup>

Más adelante, con el fin de afinar las metas estratégicas del departamento así como sus objetivos, en 2008 se presentó el plan estratégico 2008 – 2013,<sup>125</sup> en el que se ligan éstos al presupuesto fiscal para cada año y se establecen los valores centrales, los principios, la visión y la misión del DHS.

Tiene la visión de un país seguro, una ciudadanía confiada y una sociedad y economía capaces de recuperarse y su misión consiste en encabezar el esfuerzo nacional para asegurar a los Estados Unidos, previniendo ataques terroristas y protegiendo a la nación ante cualquier amenaza o riesgo y estando preparados para responder a estos, en caso de que sucedan.

Esta misión establece como las principales responsabilidades del departamento las de proteger al país contra el terrorismo, asegurar sus fronteras, reforzar las leyes migratorias, fortalecer su preparación y capacidad de respuesta ante posibles desastres, así como alcanzar la maduración y unificación de la dependencia.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> Oficina de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, *National Strategy for Homeland Security*, [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov) (15 de enero de 2006, 20.00 hrs.).

<sup>125</sup> Chertoff, Michael. *One Team, One Mission, Securing Our Homeland*. U.S. Department of Homeland Security *Strategic Plan Fiscal Years 2008-2013*, Departamento de Homeland Security, Estados Unidos de América, 2008, 39 págs., [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov) (2 de septiembre de 2009, 22.30 hrs.).

<sup>126</sup> Department of Homeland Security. *What we do and how we're doing it*, [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov) (5 de diciembre de 2009, 21.30 hrs.).

**Tabla 2**

**Valores y principios centrales establecidos en el Plan Estratégico**

<b>Valores</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Deber.</i> Integridad y responsabilidad</li><li>• <i>Respeto.</i> Honrar a sus aliados, la libertad, la democracia y la diversidad</li><li>• <i>Innovación.</i> Creación de oportunidades</li><li>• <i>Vigilancia.</i> Resguardar al país</li></ul>
<b>Principios</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proteger los derechos constitucionales y los valores norteamericanos</li><li>• Utilizar una perspectiva orientada a cualquier clase de riesgo o amenaza (causada por el enemigo o por fuerzas de la naturaleza)</li><li>• Crear un marco de confianza a través de la cooperación y las alianzas</li><li>• Manejo de riesgos</li><li>• Desarrollar una cultura de la preparación</li><li>• Asegurar el rendimiento de cuentas</li><li>• Capitalizar el uso de la tecnología</li><li>• Trabajar como un equipo integral</li><li>• Ser flexibles</li></ul>

Fuente: Elaboración propia con información de Michael Chertoff, *op.cit.*, pp. 3-5.

Por último, se plantean cinco metas estratégicas, compuestas por diversos objetivos que faciliten su cumplimiento:

- Proteger a la nación de gente peligrosa. Esto se logrará a través de un control efectivo de las fronteras, fortaleciendo las leyes y los sistemas de inmigración, así como la revisión de viajeros y trabajadores.
- Proteger a la nación de bienes peligrosos. Mediante la prevención de ataques nucleares, biológicos, químicos y explosivos, así como evitando el contrabando ilegal sin afectar el comercio legítimo.
- Proteger la infraestructura crítica. Pretende resguardar la infraestructura y los recursos claves del país, asegurar la continuidad de las operaciones y comunicaciones del gobierno en caso de ataque y mejorar las medidas de seguridad de los sistemas cibernéticos y de transporte.
- Fortalecer una cultura de preparación entre la sociedad, así como las capacidades de respuesta ante emergencias.

- Fortalecer y unificar las operaciones del Departamento de *Homeland Security*, así como su administración. Se busca lograr este objetivo realizando mejoras al interior del mismo, en su estructura y desempeño, impulsando el intercambio de información de inteligencia y fomentando la coordinación de política, planeación y operación.<sup>127</sup>

El Departamento ha sometido a revisión constante tanto sus objetivos y metas, como su estructura y el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión 9/11. Como parte de estos procesos de evaluación, se han contratado estudios hechos por organizaciones mejor conocidas como *think tanks*, con el fin de conocer sus avances y determinar nuevos retos.

Entre estos, el más destacado ha sido el realizado en 2008 por el Instituto de *Homeland Security* (*HSI* por sus siglas en inglés), el cual detectó nueve temas que afectarán a futuro la toma de decisiones respecto a la seguridad del territorio, por lo que requieren mayor atención de las autoridades gubernamentales. Estos temas son:

- La creciente interdependencia de economías, empresas y gobiernos.
- Amenazas terroristas internas y transnacionales.
- Retos a la seguridad del territorio de los Estados Unidos, emanados de otros estados nación.
- Impacto de las redes criminales transnacionales.
- Erupción y diseminación acelerada de enfermedades virulentas.
- Desastres naturales de gran escala y sus efectos.
- Proliferación de armas de destrucción masiva.
- Avances científicos, sus retos y oportunidades.
- Infraestructura crítica física y cibernética de los Estados Unidos.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> *Ibidem*, pp. 6-24.

<sup>128</sup> Chertoff, *op. cit.*, p. 30.

De igual forma y con la intención de conocer los niveles de eficiencia al interior del departamento, en marzo de 2009 también se implementó una estrategia integral de revisión de sus actividades, que fija plazos de 30, 60, 90 y 120 días para obtener mejores resultados e índices de eficiencia tanto en lo administrativo como en lo operativo.<sup>129</sup>

En septiembre del mismo año, la Secretaria Janet Napolitano presentó una comparecencia por escrito ante el Comité de Seguridad del Territorio y Asuntos Gubernamentales del Senado de los Estados Unidos, informando sobre los avances del departamento en su lucha contra la amenaza terrorista, ocho años después del 11 de septiembre.

Entre éstos destacan, la implementación de mecanismos de coordinación más eficientes entre las diferentes áreas dedicadas a la aplicación de la ley al interior de departamento, así como con otras dependencias federales, locales y estatales; el establecimiento de alianzas con estos mismos niveles de gobierno para el intercambio de información; y el trabajo coordinado con los ciudadanos, comunidades y grupos no gubernamentales, quienes desempeñan un papel fundamental en la seguridad del país, principalmente ante amenazas terroristas domésticas.<sup>130</sup>

Aun es pronto para conocer los resultados de la unificación al interior del Departamento de *Homeland Security*. Apenas cuenta con casi nueve años desde su nacimiento y en él recae la nada fácil tarea de proteger el territorio de los Estados Unidos ante ataques terroristas y desastres naturales, lo que implica mejorar todos sus indicadores por lo que a controles de inmigración, transporte, tránsito, preparación y respuesta se refiere. De igual forma, debe comprobar en la práctica que existen canales adecuados de comunicación y cooperación con

---

<sup>129</sup> Department of Homeland Security. *Department Responsibilities: Become More Efficient in Everything We Do*, [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov) (5 de diciembre de 2009, 22.15 hrs.).

<sup>130</sup> *Testimony of Secretary Napolitano before the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, "Eight Years after 9/11: Confronting the Terrorist Threat to the Homeland"*, [www.dhs.gov/ynews/testimony/](http://www.dhs.gov/ynews/testimony/) (1º de octubre de 2009, 15.30 hrs.).

otras instancias gubernamentales de defensa e inteligencia, como el Departamento de Defensa, el FBI, la CIA y el Departamento de Estado y que además ha intensificado los lazos de cooperación con otras naciones como México y Canadá.

En el caso de nuestro país, en los últimos meses se ha notado una relación más estrecha entre el DHS y las Secretarías de Gobernación, Hacienda, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores y Procuraduría General de la República, tanto por los recursos canalizados a través de la Iniciativa Mérida, como por el interés de Estados Unidos en apoyar a México en su lucha contra el crimen organizado. A esto la autora podría añadir que el departamento ha tomado una nueva vertiente al encabezarla Janet Napolitano, quien durante su gestión como gobernadora de Arizona, mostró siempre una tendencia menos radical que la de la actual gobernadora Brewer, hacia la inmigración ilegal proveniente principalmente de México y propiciando leyes que permitieran la repatriación o proceso justos.

Por otro lado, el DHS tiene a su favor el contar con un presupuesto importante, proveniente de las diversas áreas y agencias que lo componen y tener entre sus filas a cerca de 230,000 empleados,<sup>131</sup> lo que le permitirá enfrentarse a los nuevos retos y responsabilidades que se le han conferido. En 2009, se inició la construcción del complejo *St. Elizabeth* en Washington, D.C. el cual alojará las oficinas centrales del Departamento, ya que hasta la fecha cada uno de sus componentes se encuentra en sus diversos inmuebles de origen. En este complejo, se instalarán nuevos y modernos sistemas de información y comunicación, así como la infraestructura necesaria para coadyuvar en el cumplimiento de su misión.

---

<sup>131</sup> Janet Napolitano ante personal del Departamento de *Homeland Security*, durante su informe sobre los principales logros alcanzados por el DHS en 2009, Washington, D.C., 16 de diciembre de 2009. [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov) (18 de diciembre de 2009, 23.00 hrs.).

## Capítulo 4. MÉXICO Y LA SEGURIDAD DE LA PATRIA

*“Juntos, los gobiernos de Estados Unidos y México continuarán luchando contra la plaga de las drogas y el narcotráfico, pero para tener éxito necesitaremos el apoyo de los pueblos en ambos lados de la frontera. Tengo la confianza de que, juntos, tendremos éxito en lograr mayor seguridad y prosperidad para nuestras dos naciones”*  
Embajador Antonio Garza, 3 de diciembre de 2008

Después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos modificó sus prioridades en política exterior y abandonó los temas que hasta ese momento dominaban esta agenda, para enfocarse en la lucha contra el terrorismo.

Esto impactó considerablemente las relaciones con sus tradicionales socios comerciales y vecinos como México, pues de la noche a la mañana este se vio relegado inicialmente en asuntos como narcotráfico y migración y, se enfrentó a una nueva actitud hostil por parte de su vecino del norte, quien en los primeros meses posteriores a los atentados reaccionó de “manera soberanista y excluyente”.<sup>132</sup>

### 4.1 Primeros cambios en la relación después del 11 de septiembre

En un principio, Estados Unidos planteó la importancia de la cooperación y ayuda internacionales, que provinieran de países que compartieran esta nueva ideología, valores y principios y que, respaldaran de manera absoluta los nuevos mecanismos de defensa de su soberanía. En el caso de México, hubo grandes diferencias entre ambos países y un notorio distanciamiento cuando, en primer lugar, este país no se unió al discurso guerrero y unilateral de Estados Unidos recién sucedidos los ataques en Nueva York y Virginia y, en segundo, cuando no apoyó la invasión a Irak en 2003.

---

<sup>132</sup> Curzio, Leonardo. *La Seguridad México – Estados Unidos. Una oportunidad para coincidir*, CISAN - UNAM, Cuadernos de América del Norte, número 8, México, 2006, p. 11.

La distancia entre ambos países creció además por otros motivos, tales como la reorientación de los grupos que apoyaban fronteras más abiertas en Estados Unidos, quienes cambiaron su postura para respaldar las nuevas prioridades del Presidente Bush, o la opinión externada por algunos funcionarios federales, como el Embajador Jeffrey Davidow, acerca de la "respuesta lenta y poco cálida" que el gobierno mexicano demostró ante el norteamericano, después de los atentados. El Embajador, en su libro *El Oso y el Puercoespín*, argumenta que el pueblo estadounidense y su gobierno esperaban únicamente una reacción de amistad y solidaridad por parte de México y no necesariamente una acción concreta e inmediata en el marco de la lucha contra el terrorismo.<sup>133</sup>

No obstante, México se mostró conciliador y cooperador en los temas bilaterales que son relevantes para la defensa del territorio estadounidense, principalmente en materia de protección de fronteras e infraestructura como las instalaciones petroleras, así como en el aseguramiento del tráfico aéreo, a pesar de no existir motivos contundentes para ubicar a la amenaza terrorista entre sus prioridades de política exterior.

Para esto, implementó en primera instancia el Plan Centinela a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional, con la participación de las de Gobernación, Marina, Seguridad Pública, Turismo y Hacienda, además de la Procuraduría General de la República, con la misión de defender el territorio nacional. A través de 18 mil miembros de las Fuerzas Armadas, se reforzó la seguridad en las fronteras y en las instalaciones estratégicas del país, principalmente las de PEMEX, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua y Luz y Fuerza del Centro, así como en sus costas y litorales.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>134</sup> Herrera, Jorge. "¿Qué es el Plan Centinela?", *El Universal*, México, 10 de agosto de 2006, [www.eluniversal.com.mx/notas/368059.html](http://www.eluniversal.com.mx/notas/368059.html) (12 de octubre de 2008, 23.15 hrs.).

Este Plan tenía cuatro objetivos principales: 1) vigilar las fuentes de energía eléctricas, nucleares y petroleras; 2) resguardar las fuentes hidráulicas; 3) asegurar las instalaciones de comunicación terrestre y aérea; y 4) salvaguardar las instalaciones de carácter local como telefonía, comunicaciones satelitales y electrónicas.<sup>135</sup>

Posteriormente, en seguimiento a estas acciones y atendiendo las nuevas amenazas internacionales emergentes, entró en vigor la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005, la cual en su artículo 5, fracción I reconoce como amenazas a la seguridad nacional los "actos tendientes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional".<sup>136</sup>

Desde su creación, la *Oficina de Homeland Security* (2001) y posteriormente, el Departamento de *Homeland Security* (DHS 2003) a través del Secretario Thomas Ridge y en el marco de una nueva línea de pensamiento geopolítico surgida en Estados Unidos denominada "hiperrealismo", cuyas principales consideraciones giran alrededor de la protección de sus fronteras,<sup>137</sup> dieron prioridad al incremento en la vigilancia y seguridad de las mismas, al norte con Canadá y, al sur con México. Esta última está compuesta por 3,152 kilómetros y tiene un gran dinamismo, pues por ella cruzan aproximadamente 350 millones de personas al año, además de que se han consolidado ciudades hermanas o gemelas en ambos lados de la misma, que cuentan con una población aproximada de 80 millones de habitantes, entre los que hay importantes intercambios comerciales y culturales, así como problemas comunes de infraestructura y desarrollo urbano, fundamentalmente del lado mexicano.<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> Rodríguez Luna, Armando. *op. cit.*, p. 42.

<sup>136</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional, op. cit.*, p. 2.

<sup>137</sup> Díez, Jordi (ed.). *Canadian and Mexican Security in the New North America. Challenges and prospects*, School of Policy Studies Queens University, Estados Unidos de América, 2006, p. 25.

<sup>138</sup> Romero/Lar, *op.cit.*, p. 110.

Esta región alcanzó en 2005 un Producto Interno Bruto de 2.5 billones de dólares,<sup>139</sup> y por su importancia ha provocado la construcción de distintos mecanismos de entendimiento regionales, como la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, en la que participan los de los estados mexicanos de Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas y Coahuila, así como los norteamericanos de Nuevo México, Arizona, Texas y California.

La vigilancia de la frontera es de vital importancia para las autoridades de Estados Unidos, pues se pretende evitar el probable paso de terroristas y de materiales químicos y nucleares que puedan ser utilizados para atacar a sus ciudadanos y que pudieran llegar al país en contenedores vía terrestre, marítima o aérea.

Con este fin, en julio de 2006 el nuevo secretario Michael Chertoff hizo dos importantes anuncios, el primero consistente en el envío de 4,700 efectivos de la Guardia Nacional a la frontera sur con la intención de llegar a un total de 18,300 elementos hacia fines de 2008 y, el segundo, la construcción de un muro de concreto<sup>140</sup> a lo largo de la frontera, anuncio que generó que levantaran la voz, no sólo los grupos defensores de derechos humanos y protectores de migrantes o la oposición, sino el propio gobierno mexicano, por considerar que se viola el derecho internacional y por no haberse hecho ninguna consulta al respecto.<sup>141</sup> De igual forma, el muro dividió al congreso norteamericano y levantó fuertes críticas por parte de grupos pro inmigrantes.

---

<sup>139</sup> Martínez y Martínez, Enrique. "El desafío de la frontera México – Estados Unidos" en *Foreign Affairs en Español*, enero – marzo 2005, [www.foreignaffairs-esp.org/20050101faenespessay050108/enrique-martinez-martinez/el-desafio-de-la-frontera-mexico-estados-unidos.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/20050101faenespessay050108/enrique-martinez-martinez/el-desafio-de-la-frontera-mexico-estados-unidos.html) (14 de septiembre de 2008, 11.00 hrs.).

<sup>140</sup> Fernández de Castro, Rafael. "Seguridad y migración un nuevo paradigma" en *Foreign Affairs en Español*, octubre – diciembre 2006, [www.foreignaffairs-esp.org/20061001faenespessay06\\_0402/rafael-fernandez-de-castro/seguridad-y-migracion-un-nuevo-paradigma.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/20061001faenespessay06_0402/rafael-fernandez-de-castro/seguridad-y-migracion-un-nuevo-paradigma.html) (20 de octubre, 23.15 hrs.).

<sup>141</sup> Tan sólo en 2008, 693,592 mexicanos indocumentados fueron deportados por las autoridades fronterizas de Estados Unidos, de un total de 791,568 deportaciones. U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics. *2008 Yearbook of Immigration Statistics*, p. 97, [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov) (20 de noviembre de 2009, 18.00 hrs.).

Todo esto ha provocado el renacimiento de un nuevo interés en el tema migratorio entre las autoridades de aquel país, con un nuevo enfoque basado en la seguridad y no en una lógica económica, que argumentaba la ocupación de empleos y utilización de servicios por trabajadores indocumentados, los cuales debieran estar destinados a la población estadounidense.

El primer paso que se dio en la intensificación de la cooperación entre Estados Unidos y México posterior al 11 de septiembre, fue por supuesto bilateral y se vio reflejado en la firma de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes en 2002, que ya habían sido firmados con Canadá en 2001. Más tarde, en un marco más bien regional, se celebró la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005, también conocida como el TLCAN plus y, finalmente la Iniciativa Mérida (2007), nuevamente en un esfuerzo bilateral.

El Departamento de *Homeland Security* ha jugado, desde su implementación, un papel primordial en el desarrollo de estas tres iniciativas, ya que a pesar de que todas ubican en un lugar muy importante de sus agendas los temas económicos, primordialmente en lo referente al intercambio de bienes o mercancías a través de la frontera, todas tienen como sustento el tema de la seguridad.

Estas estrategias serán detalladas a continuación, junto con las críticas o polémicas que han generado sus negociaciones y preceptos en los tres países, ya que constituyen un punto central para comprender el contexto en el que se han celebrado los tres instrumentos y el marco en el que se desarrollan.

## **4.2 Alianza para la Frontera**

En diciembre de 2001, como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre, Estados Unidos firmó con Canadá la Declaración de Fronteras Inteligentes (*Smart Border Declaration*) que cuenta con un plan de acción de 30 puntos, cuyo fin último es el de asegurar el tráfico de personas y de bienes por su

frontera compartida, la cual cuenta con once puntos de entrada a lo largo de 6,436 kilómetros.

Posteriormente, en enero de 2002 Estados Unidos anunció su intención de crear fronteras eficientes e inteligentes tanto al norte como al sur del país, para asegurar todos los flujos terrestres, aéreos y marítimos, reconociendo que estos no sólo contribuyen al desarrollo de su economía, sino que pueden servir de conducto a la entrada de terroristas, armas de destrucción masiva, al tráfico ilícito de drogas y a otras formas de contrabando.

En consecuencia, en marzo de ese mismo año en el marco de la Cumbre de Naciones Unidas sobre Financiamiento para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, Nuevo León, los presidentes de México, Vicente Fox y de Estados Unidos, George W. Bush, firmaron los "Compromisos de Monterrey", una declaración conjunta que reconoce la necesidad de crear una "frontera inteligente para el siglo XXI, a través de la implementación de medidas para mejorar el flujo seguro de personas y bienes y construir una infraestructura moderna y eficiente que mantenga el paso del comercio".<sup>142</sup>

Para implementar estos mecanismos, los secretarios de Relaciones Exteriores y de Estado, Jorge Castañeda y Colin Powell respectivamente, firmaron la Declaración de la Alianza para la Frontera México – Estados Unidos y anunciaron su plan de acción de 22 puntos, agrupados en tres temas: infraestructura segura, flujo seguro de personas y flujo seguro de bienes.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> The White House. *Los Compromisos de Monterrey*, 22 de marzo de 2002, [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov) (10 de septiembre de 2008, 20:00 hrs.).

<sup>143</sup> The White House. *Smart Border: 22 point agreement*. [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/print/20020322-9es.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/print/20020322-9es.html) (3 de septiembre de 2008, 15.00 hrs.).

**Tabla 3**  
**Plan de acción de la Alianza para la Frontera México – Estados Unidos**

<b>Tema 1. Infraestructura Segura</b>	
<b>1.</b> Planeación a largo plazo	Diseñar y poner en marcha un plan estratégico de largo plazo que establezca las bases de coordinación para impulsar el desarrollo de la infraestructura física y tecnológica. El plan deberá ajustarse al ritmo de crecimiento del tráfico transfronterizo.
<b>2.</b> Solución a cuellos de botella	Definir una lista de prioridades que jerarquice los proyectos de infraestructura, a fin de aliviar los cuellos de botella de manera inmediata.
<b>3.</b> Protección de la infraestructura	Evaluar la vulnerabilidad de la infraestructura en general y de las comunicaciones transfronterizas en particular, para identificar deficiencias y tomar medidas adecuadas de protección.
<b>4.</b> Armonizar las operaciones de los puntos de entrada	Sincronizar los horarios de servicio, las medidas para el mejoramiento de las instalaciones y la administración de los flujos de tráfico en los cruces fronterizos de ambos países.
<b>5.</b> Proyectos modelo o prototipo	Establecer operaciones modelo para puntos de entrada eficientes.
<b>6.</b> Cooperación transfronteriza	Fortalecer los mecanismos de coordinación bilateral existentes en los niveles federal, estatal y local, con especial atención en las operaciones que se realizan en los puntos de cruce fronterizo.
<b>7.</b> Financiamiento de proyectos en la frontera	Explorar mecanismos de financiamiento conjunto para atender las principales necesidades de desarrollo e infraestructura en la frontera.

<b>Tema 2. Flujo Seguro de Personas</b>	
<b>8.</b> Viajeros previamente autorizados	Ampliar, a través de líneas preestablecidas para viajeros frecuentes, el uso del "Sistema electrónico de inspección rápida" (Sentri) en los puertos de entrada con alto volumen de tránsito vehicular en la frontera.
<b>9.</b> Información previa sobre pasajeros	Establecer un mecanismo de intercambio de información anticipada para vuelos entre México y Estados Unidos y otros países relevantes.
<b>10.</b> Viajeros de negocios TLCAN	Iniciar consultas para facilitar el movimiento de nacionales de los países socios del TLCAN. Incluir filas especiales en aeropuertos con gran afluencia de pasajeros.
<b>11.</b> Fronteras seguras y disuasión de traficantes de personas	Ratificar el compromiso de ambos países con la iniciativa de seguridad fronteriza y el Plan de acción para la cooperación sobre seguridad fronteriza establecido en junio de 2001. Fortalecer los grupos dedicados a la atención, orientación y salvamento de migrantes en la frontera. Afianzar y ampliar las fuerzas dedicadas a combatir el tráfico ilegal de personas y establecer un mecanismo de enlace para fortalecer la cooperación entre las autoridades federales de ambos países en la frontera.
<b>12.</b> Consultas sobre expedición de visas	Proseguir con consultas regulares respecto de las políticas de visado y los procesos de verificación de visas. Compartir información de las respectivas bases de datos consulares.
<b>13.</b> Capacitación conjunta	Implementar programas de entrenamiento en las áreas de investigación y análisis documental, a fin de fortalecer las capacidades tecnológicas y de recursos humanos para detectar documentos falsos y dismantelar las organizaciones de tráfico ilícito de personas.

14. Bases de datos compartidas	Desarrollar sistemas compatibles para intercambiar información y compartir inteligencia.
15. Revisión de viajeros de terceros países	Impulsar los esfuerzos de cooperación para identificar, monitorear y tomar las medidas necesarias ante el caso de nacionales de terceros países potencialmente peligrosos para la seguridad.
<b>Tema 3. Flujo Seguro de Bienes</b>	
16. Cooperación entre sectores público y privado	Consolidar sociedades con grupos comerciales privados y con importadores / exportadores, para aumentar la seguridad de los envíos comerciales, haciéndolos también más veloces.
17. Intercambio electrónico de información	Continuar con el desarrollo y la implementación de mecanismos conjuntos para un rápido intercambio de información aduanal.
18. Asegurar el transporte marítimo de bienes	Desarrollo de un mecanismo de rastreo de envíos en tránsito e implementación de la Iniciativa de Contenedores Seguros.
19. Cooperación tecnológica	Implementación de un programa para compartir información que permita la utilización de aditamentos de monitoreo de alta tecnología, como los sellos electrónicos y los lectores de placas vehiculares.
20. Redes ferroviarias seguras	Continuar con el desarrollo de una iniciativa conjunta para el mapeo de todas las redes de ferrocarril que toquen puntos sobre la frontera México – Estados Unidos.
21. Combate al fraude	Expandir la Fuerza de Trabajo Bilateral contra el Fraude Aduanal y reforzar sus actividades de investigación.
22. Intercepción de contrabando	Continuar los esfuerzos conjuntos para combatir el contrabando de drogas, armas de fuego y otros artículos, así como para prevenir el lavado de dinero.

Fuente: Elaboración propia con información de Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa, "Homeland Security in North America: from NAFTA to the Security and Prosperity Partnership of North America" en Jordi Díez (ed.), *op. cit.*, p. 27; Gustavo Ernesto Emmerich, "México – Estados Unidos: frontera eficiente, pero no abierta", *Revista Frontera Norte*, enero – junio 2003, vol. 15, número 029, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, pp. 22-24.

A raíz de la firma de este acuerdo, la agenda de seguridad entre Estados Unidos y México dejó de estar centrada en el narcotráfico, como lo estuvo entre 1985 y 2001 y comenzó a enfocarse básicamente en la guerra contra el terrorismo,<sup>144</sup> atendiendo principalmente los intereses de Estados Unidos, quien como siempre lleva la cabeza en los temas relacionados con las fronteras.

Algunos de los logros alcanzados desde la implementación del Plan de Acción de la Alianza para la Frontera, han sido el establecimiento del Programa de Comercio Libre y Seguro (*FAST* por sus siglas en inglés), mediante el cual desde 2003, se agiliza el paso de viajeros de negocios previamente certificados, cuyas empresas pertenecen a la Sociedad Comercial – Aduanal contra el Terrorismo (*C-TPAT*); la firma de un Memorándum de Entendimiento entre ambos países en febrero de 2004, el cual garantizaba que el proceso de repatriación de mexicanos fuera seguro y humano; o la firma del Plan para una Frontera Segura el mismo año, que ratificaba y extendía la Declaración para la Alianza original de 2001.<sup>145</sup>

### **4.3 Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)**

En septiembre de 2001 México y Estados Unidos establecen la Sociedad para la Prosperidad, enfocada en la creación de alianzas público – privadas que potenciaran los recursos, experiencias y compromisos del sector privado, para impulsar el crecimiento económico y la creación de empleos en las regiones con menos desarrollo de México.<sup>146</sup> No obstante, su plan de acción y su implementación formal fueron anunciados por ambos países hasta marzo de 2002, en la ciudad de Monterrey, durante la misma Cumbre de Naciones Unidas en la que se firmaron los Compromisos de Monterrey, que dieron origen a la Alianza para la Frontera México – Estados Unidos.

---

<sup>144</sup> Benítez Manaut, Raúl. "México – Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación" en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 206, noviembre – diciembre 2006, México, p. 148.

<sup>145</sup> Díez, *op. cit.*, p. 32.

<sup>146</sup> Sociedad para la Prosperidad, *Informe a los Presidentes*, marzo de 2006, <http://p4p.fox.presidencia.gob.mx/p4p.php?seccion=antecedentes> (23 de noviembre, 14.30 hrs.).

Su plan de acción se enfocaba en los siguientes cinco temas:

- Ampliar el acceso al capital
- Fomento a pequeñas y medianas empresas
- Fortalecer el ambiente de negocios
- Desarrollo rural
- Capital Humano

El primer Taller Empresarial de la Sociedad se celebró en San Francisco, California en 2003 y se concentró en las oportunidades compartidas de crecimiento, desarrollo económico y competitividad. Asistieron distintas pequeñas y medianas empresas, grandes corporaciones, organizaciones privadas y funcionarios de ambos gobiernos.

El segundo y último taller se llevó a cabo en Guadalajara, Jalisco en 2004 y se trataron temas como vivienda, finanzas, desarrollo rural, tecnología de la información e infraestructura y contó con la asistencia de cerca de 650 empresarios mexicanos y estadounidenses. Algunos de los logros alcanzados en este taller, consistieron en la firma de acuerdos de colaboración entre cámaras de vivienda de ambos estados, un programa para ampliar el mercado de bonos municipales en México o la eliminación en el pago de impuestos de seguridad social de empleados en empresas nacionales en el otro país.

Durante estas reuniones, los empresarios y autoridades gubernamentales asistentes comenzaron las discusiones sobre la posible firma de un TLCAN plus, que actualizara y revisara el de 1994, adaptándolo a las nuevas condiciones de competencia global, en el marco de una China más poderosa y con una economía en crecimiento a pasos agigantados. Estas discusiones se dieron de forma secreta, lo que causó recelo entre grupos defensores de los derechos laborales y de los temas agrícola y energético, así como entre la oposición en los gobiernos de Canadá y México.

Como resultado de estas negociaciones, en un esfuerzo regional, el 23 de marzo de 2005 en Waco, Texas, durante la llamada "Reunión de los 3 Amigos", los Presidentes George W. Bush de los Estados Unidos, Vicente Fox Quesada de México y el Primer Ministro Paul Martin de Canadá anunciaron, mediante una declaración conjunta, el establecimiento de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

Como Joseph Nye argumentaba, una región está compuesta por un limitado número de países con determinada relación geográfica y cierto grado de interdependencia y el regionalismo, por lo tanto, consiste en la formación de asociaciones interestatales basadas en las regiones,<sup>147</sup> lo cual podemos ver construido en su forma más acabada en la Unión Europea y, en un grado menor, en América del Norte, con el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) y, posteriormente, con la ASPAN.

ASPAN es un proceso trilateral y permanente que busca una mayor integración entre los países de América del Norte, aunque sin carácter legal por no tratarse de un acuerdo o tratado formal, por lo que no fue sometido a la aprobación del Senado en ninguno de los tres países. Al igual que las reuniones de la Sociedad para la Prosperidad, las negociaciones y reuniones celebradas en el marco de la ASPAN, se manejaron con gran sigilo y secreto, lo que se convirtió en la principal crítica por parte de distintos sectores tanto en México, como en Canadá.

En la Declaración de Waco, los tres mandatarios establecieron como objetivo principal de su Alianza, aumentar la seguridad, la prosperidad y la calidad de vida de sus habitantes, siendo estas dependientes una de la otra y, por lo tanto, complementarias. Para su funcionamiento, se crearon grupos de trabajo encabezados por Secretarios de Estado, quienes están a cargo de desarrollar planes de acción para cada tema de la Agenda, mismos que serán revisados por los jefes de estado trimestralmente.

---

<sup>147</sup> Nye, Joseph (ed.), *International Regionalism: Readings*, Little, Brown and Company, Estados Unidos de América, 1968.

La agenda en mención se divide en dos grandes temas: prosperidad y seguridad, los cuales a su vez se plantean en tres grandes temas cada uno.

#### **4.3.1 Agenda de Prosperidad**

México, Estados Unidos y Canadá, se comprometen a “ubicar a las industrias de América del Norte en una posición competitiva en el mercado global y a brindar mayores oportunidades económicas a sus sociedades, al mismo tiempo que logren mantener altos estándares de salud y seguridad entre sus ciudadanos,<sup>148</sup> a través de:

Aumento de la Productividad:

- Cooperación regulatoria para generar crecimiento. Contempla menores costos para comerciantes, productores y consumidores de la región, un incremento en el comercio de bienes y servicios a través de la frontera y el fortalecimiento de la cooperación regulatoria.
- Colaboración sectorial para la facilitación de negocios. Tiene el fin de incrementar la competitividad de las industrias de Norteamérica, fortalecer sus mercados energéticos, aumentar la seguridad y eficiencia de los sistemas de transporte de la región, alcanzar un flujo más libre y eficiente de capital y, estimular el comercio tecnológico transfronterizo.
- Invertir en la gente. Trabajar, a través de la Sociedad para la Prosperidad y de la Sociedad Canadá-México, en el fortalecimiento de la cooperación en el desarrollo del capital humano.

Reducir costos del comercio:

- Flujo eficiente de mercancías. Reducir los costos transaccionales en el comercio de bienes e incrementar su competitividad.

---

<sup>148</sup> The White House. *Security and Prosperity Partnership of North America: Prosperity Agenda*, 23 de marzo de 2005, [www.whitehouse.gov/news/releases/2005/03/print/20050323-1.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/03/print/20050323-1.html) (21 de noviembre de 2008, 15.30 hrs.).

- Flujo eficiente de personas. Implementación de medidas que faciliten el tránsito de viajeros de negocios dentro de América del Norte.

Fomentar la calidad de vida:

- Manejo conjunto del ambiente. Mejorar la calidad del aire, reduciendo el sulfuro en los combustibles, las emisiones de mercurio y las emisiones marinas; trabajar a través de órganos trilaterales, combatir la diseminación de especies invasivas en las aguas; fomentar asociaciones para conservar el hábitat de especies migratorias y; desarrollar estrategias complementarias para el manejo de los océanos.
- Crear una cadena segura y confiable para el suministro de alimentos. Buscar acercamientos en materia de seguridad alimentaria, colaboración entre laboratorios especializados y aumento en la cooperación para el desarrollo de políticas regulatorias sobre biotecnologías agrícolas.
- Proteger a los ciudadanos de la región de enfermedades. Coordinación transfronteriza en materia de salud pública, mejoramiento de la salud de los pueblos indígenas e, identificación de las mejores prácticas relacionadas con el registro de productos medicinales.

### **4.3.2 Agenda de Seguridad**

Los tres países se “comprometen a trabajar para alcanzar los más altos estándares de seguridad para el continente, e implementar nuevos procesos fronterizos basados en probables riesgos”.<sup>149</sup>

Asegurar a Norteamérica ante amenazas externas:

- Desarrollo e implementación de una estrategia de seguridad compartida para viajeros norteamericanos.

---

<sup>149</sup> The White House. *Security and Prosperity Partnership of North America: Security Agenda*, 23 de marzo de 2005, [www.whitehouse.gov/news/releases/2005/03/print/20050323-3.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/03/print/20050323-3.html) (21 de noviembre de 2008, 15.30 hrs.).

- Estrategia de seguridad para los contenedores de mercancías, que garantice el uso de métodos conjuntos de revisión de bienes y contenedores.
- Estrategia de bioprotección para detectar, prevenir, proteger y responder ante potenciales amenazas a la salud pública y a los sistemas agrícola y alimentario.

Prevención y respuesta ante amenazas dentro de América del Norte:

- Desarrollo e implementación de una estrategia que promueva la seguridad portuaria y del transporte marítimo en la región.
- Estrategia que establezca aproximaciones similares por parte de los tres países, respecto a la seguridad aeronáutica.
- Promoción de sociedades de inteligencia relacionadas con la seguridad de América del Norte.
- Criterios similares para la protección de la infraestructura crítica, la respuesta ante ataques terroristas en la frontera y, en su caso, ante desastres naturales.

Agilizar el flujo seguro del tráfico de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas:

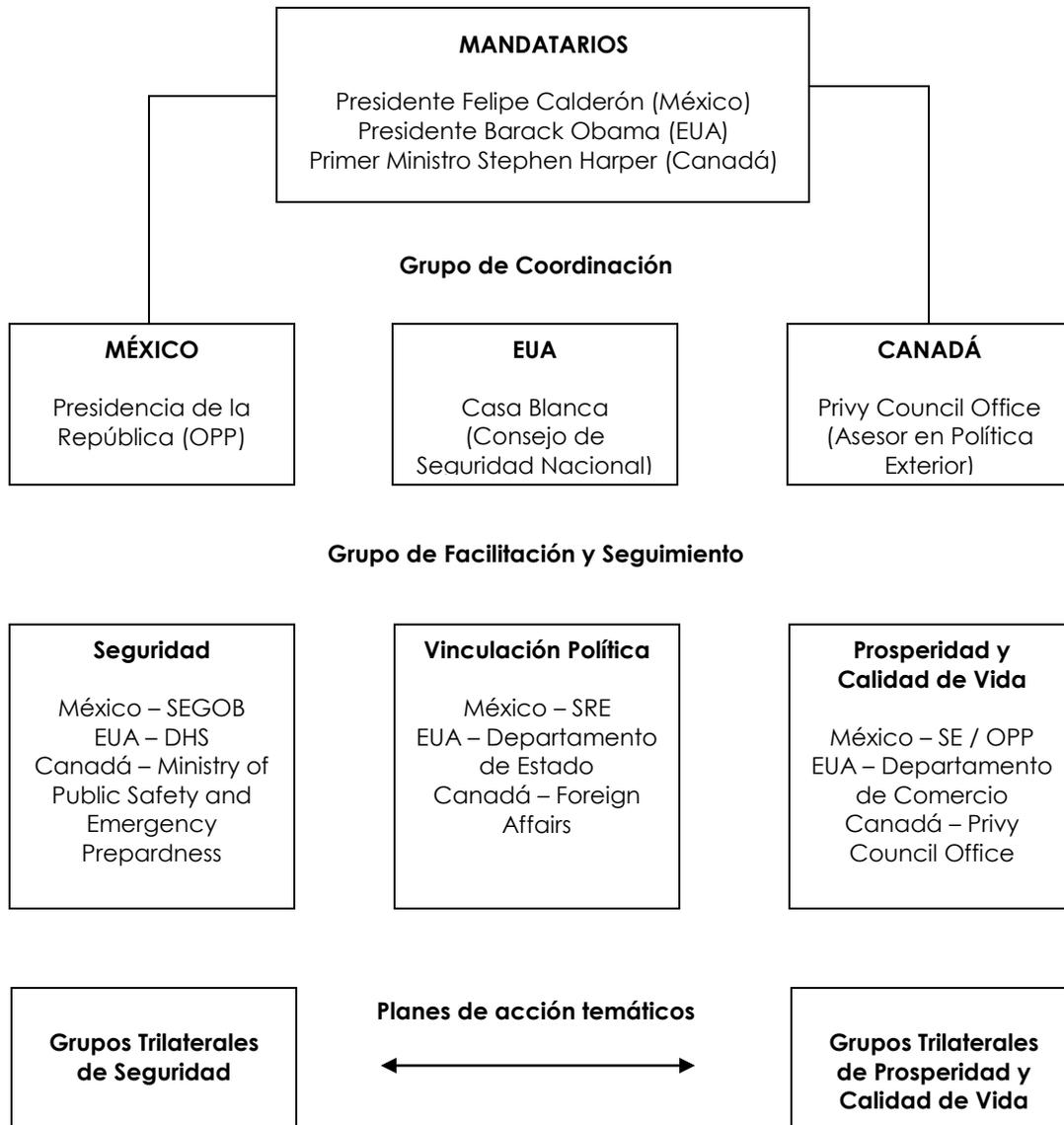
- Desarrollo e implementación de una estrategia de facilitación fronteriza que mejore los flujos legítimos de personas y bienes en los puntos de entrada de Norteamérica.
- Identificar, desarrollar y aplicar nuevas tecnologías, para alcanzar las metas comunes de seguridad y promover los flujos seguros transfronterizos.

Un elemento importante a considerar es que el seguimiento a las acciones y logros alcanzados bajo la ASPAN, no se da a través de ninguna secretaría o departamento de estado, las cuales por supuesto tienen una activa e importante participación en los grupos de trabajo y en los esfuerzos por alcanzar los objetivos planteados en las agendas, sino a través de oficinas que dependen directamente del ejecutivo de cada país, en México, de la Oficina de Políticas Públicas, en

Estados Unidos, del Consejo de Seguridad Nacional (NSC por sus siglas en inglés) y, en Canadá de la Oficina del Consejero Privado (*Privy Council Office*).

**Figura 4**

**Estructura de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte**



Fuente: Trejo García, Elma del Carmen, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, Servicio de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006, p. 15.

En la Declaración de 2005, se estableció un plazo de 90 días para que los líderes de los grupos de trabajo entregaran un reporte con los diagnósticos y avances alcanzados hasta el momento.

Este primer Reporte a los Mandatarios fue presentado el 27 de junio de ese año y anunciaba la implementación de 300 iniciativas, basadas en la necesidad reconocida por los tres países, de agilizar los flujos de personas, bienes y servicios a través de las fronteras comunes. Entre las principales iniciativas puestas en marcha en ese momento, podemos destacar el establecimiento de principios comunes para el comercio electrónico transfronterizo, la liberalización de reglas de origen, un mayor control en la frontera para reducir delitos, el inicio del Programa de Procesamiento de Traficantes de Personas y, la ampliación de la infraestructura en Nogales, Arizona, para aprobar la construcción de dos líneas comerciales, entre otras.<sup>150</sup>

Desde 2005, anualmente los tres mandatarios han celebrado una Cumbre, en la que reciben los reportes de sus respectivos ministros y plantean los retos a seguir para el siguiente año, así como los enfoques para cada grupo de trabajo. En marzo de 2006, se reunieron en Cancún, Quintana Roo, donde se anunció el establecimiento del Consejo de Competitividad de América del Norte (CCAN) entre cuyos miembros mexicanos más activos se cuentan al Consejo Coordinador Empresarial, al Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, a la Confederación de Cámaras Industriales, al Consejo Mexicano de Comercio Exterior y al Centro de Estudios Económicos del Sector Privado y cuya misión es lograr un mayor compromiso del sector privado, principalmente de las ramas automotriz, acerera, manufacturera, del transporte y servicios.

---

<sup>150</sup> Trejo, *op. cit.*, p. 19.

En cuanto a la agenda de seguridad, se presentó una Iniciativa que buscaba garantizar un suministro seguro y sustentable de energía, reconociendo la urgente necesidad de acelerar el establecimiento de un sistema de Manejo de Emergencias y de realizar acciones tendientes a lograr fronteras más seguras e inteligentes.<sup>151</sup>

En 2007, la cumbre se celebró en Montebello, Quebec. En esta se trataron dos temas con mayor énfasis, el primero consistente en las previsiones que América del Norte debiera tomar ante una posible pandemia de gripe aviar y, la segunda se refirió al manejo e intercambio de recursos energéticos, que de manera principal se producen en Canadá y México y se exportan a Estados Unidos.

Otros temas destacados en la agenda de Montebello, fueron las regulaciones regionales en materia de propiedad intelectual y los convenios para el intercambio de ciencia y tecnología, así como el establecimiento de un marco regulatorio común para el comercio transfronterizo.<sup>152</sup>

En marzo de 2008 se celebró la última Cumbre de Líderes de la administración Bush en la ciudad estadounidense de Nueva Orleans. En la declaración conjunta firmada por los presidentes Calderón, Bush y el Primer Ministro canadiense Harper, se establecen los principales campos en los que los secretarios y ministros deberán enfocarse, en los trabajos de sus grupos para el siguiente año, debiendo presentar un informe en la cumbre de 2009, que se llevó a cabo en México. Algunos de estos esfuerzos consistirán en la colaboración para lograr reglamentaciones más compatibles entre los integrantes de la alianza para aumentar la competitividad de sus empresas y economías; coordinar sus planes de infraestructura a largo plazo, mejorando los servicios y reduciendo los embotellamientos en los puntos de cruce, con el fin de lograr que sus fronteras sean más eficientes y seguras;

---

<sup>151</sup> The White House, *The Security and Prosperity Partnership of North America: Next Steps*, Estados Unidos de América, 31 de marzo de 2006, [www.spp.gov/pdf/security\\_and\\_prosperity\\_partnership\\_of\\_north\\_america\\_fact\\_sheet.pdf](http://www.spp.gov/pdf/security_and_prosperity_partnership_of_north_america_fact_sheet.pdf) (30 de noviembre de 2008, 17.30 hrs.).

<sup>152</sup> SPP, *Leaders Joint Statement 2007*, Montebello, Quebec, 21 de agosto de 2007, [www.spp.gov/pdf/leaders\\_statement\\_english.pdf](http://www.spp.gov/pdf/leaders_statement_english.pdf) (20 de marzo de 2008, 11.00 hrs.).

desarrollar un marco para la armonización de estándares de rendimiento energético e intercambio de información técnica, a fin de mejorar el mercado de energía en la región; aumentar la cooperación y el intercambio de información sobre la seguridad de alimentos y productos y; continuar con la actualización de acuerdos bilaterales que permitan la ayuda de las autoridades en todos los niveles, ante situaciones de crisis.<sup>153</sup>

Además de estos nuevos retos, los grupos de trabajo presentaron un reporte sobre los avances alcanzados desde la Cumbre de Montebello, entre los que podemos mencionar la firma del Acuerdo Bilateral para la Seguridad Aeronáutica entre México y Estados Unidos, la extensión del Acuerdo de Transporte Aéreo entre México y Canadá, la colaboración en materia de propiedad intelectual y la cooperación entre oficiales fronterizos de Estados Unidos y México, así como la apertura de nuevos carriles SENTRI, un programa de viajero confiable, en diferentes puntos de cruce entre ambos países o la implementación de un acuerdo bilateral de cooperación sobre el manejo de emergencias, a partir del cual se desarrolló una ayuda mutua durante las inundaciones de Tabasco y Chiapas o los incendios en California.

Finalmente, en agosto de 2009 se llevó a cabo la última reunión de líderes en el Centro Cultural Cabañas de la ciudad de Guadalajara, México. Asistieron el presidente Calderón y el Premier Harper, así como Barack Obama en su primera reunión en carácter de presidente de los Estados Unidos. Entre los temas discutidos y asentados en la declaración conjunta sobre los que también se fijaron los principales compromisos de la reunión, se encuentran el manejo dado por los tres países al reciente brote de Influenza H1N1; la crisis económica y el grave nivel de desempleo ocasionado por ésta; la programación de inversión en infraestructura y tecnología fronteriza; la cooperación institucional para el combate al crimen organizado que afecta principalmente a México; y el total

---

<sup>153</sup> The White House. *Declaración Conjunta del Presidente Bush, Presidente Calderón, Primer Ministro Harper. Cumbre de Líderes Norteamericanos, 22 de abril de 2008*, [www.whitehouse.gov/news/releases/2008/04/print/20080422-4.es.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/04/print/20080422-4.es.html) (21 de noviembre de 2008, 16.15 hrs.).

apoyo a la Organización de Estados Americanos (OEA) en su mediación para resolver pacíficamente el golpe de estado en Honduras.

Destaca además, la importancia que se dio durante la cumbre al problema del cambio climático. Los tres países se comprometieron a luchar contra éste en bloque, mediante la firma de la “Declaración de los Líderes de Norte América sobre Cambio Climático y Energía Limpia”.<sup>154</sup>

Indudablemente, la ASPAN ha logrado fortalecer las relaciones que México mantiene con Estados Unidos y Canadá desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) en 1994. Desde entonces, el comercio entre los tres países se ha triplicado y Canadá se ha convertido en el segundo socio comercial de México, justo después de Estados Unidos. Aunque la relación que mantuvo Felipe Calderón con George W. Bush no era tan estrecha como en tiempos de Vicente Fox, Estados Unidos reconocía la importancia de negociar con México la búsqueda de soluciones a sus problemas comunes y la necesidad de contar con su apoyo en la lucha contra el terrorismo, fundamentalmente en lo que se refiere a la protección de la frontera, con el fin de evitar el ingreso de terroristas por las mismas rutas que siguen los inmigrantes indocumentados. Del mismo modo, México ha adoptado una postura conciliadora y de total cooperación respecto a las preocupaciones de su vecino, dada la importancia que tiene su relación bilateral y la persistente necesidad de contar con su respaldo, que ha perdurado con el presidente Barack Obama.

Por otra parte, debemos reconocer que estas negociaciones se dieron como en 1993-1994, en condiciones desiguales pues no atienden las diferencias que existen entre los tres países, sobre todo en México, donde la pobreza, el desempleo y el retraso tecnológico son temas marginados en los contenidos de ambos instrumentos.

---

<sup>154</sup> The White House. *Declaración Conjunta de los Líderes de Norteamérica*, 10 de agosto de 2009, [www.whitehouse.gov/news/releases/2008/04/print/20080422-4.es.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/04/print/20080422-4.es.html) (5 de octubre de 2009).

La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte se negoció, como ya lo mencionó la autora anteriormente, de forma casi secreta, con una importante participación de los sectores empresariales de los tres países y sin someterse a la consideración de sus congresos. La secrecía continuó, como se observó durante la reunión en Banff, Canadá en septiembre de 2006, la cual fue organizada por el Foro Norteamericano y en la que coincidieron George Schultz, ex Secretario de Estado de Estados Unidos, Pedro Aspe, ex Secretario de Hacienda de México y el antiguo Premier de Alberta, Peter Lougheed para tratar temas principalmente de competitividad económica en la región.

Esta reunión sólo se hizo pública cuando algunos organismos no gubernamentales canadienses filtraron la nota en medios nacionales.<sup>155</sup>

Esto despertó sospechas entre organizaciones civiles y partidos políticos de oposición en México, por considerarse que nuevamente se sometían los principios fundamentales de política exterior del país, a los intereses y decisiones de los Estados Unidos, poniendo en entredicho la soberanía de la nación. Además, no únicamente en México hubo críticas. En Canadá, distintos grupos se pronunciaron en contra de su firma, también bajo argumentos soberanistas, principalmente por lo que respecta al tema energético, pues Canadá es uno de los principales proveedores de este recurso a su vecino del sur; incluso algunos organismos, como Common Frontiers, la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio y la Alianza Social Continental con sede en Canadá, conjuntaron esfuerzos para pronunciarse en contra de dicho instrumento, argumentando que incubaba un golpe de estado para ambos países, dada la desventaja en que se encontraban ante Estados Unidos.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> Carlsen, Laura. *Deep Integration – the Anti – Democratic Expansion of NAFTA*, Americas Policy Program, 30 de mayo de 2007, [www.americaspolicy.org](http://www.americaspolicy.org) (6 de enero de 2008, 23.35 hrs.).

<sup>156</sup> Réseau Québécois sur l'Intégration Continentale, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Art U.S. y Common Frontiers. *Un golpe de estado se incubaba detrás de la Cumbre ASPAN de los "tres amigos"*, 17 de agosto de 2007, [www.csd.qc.ca](http://www.csd.qc.ca) (12 de noviembre de 2008, 23.15 hrs.).

Volviendo al tema de la distribución energética fronteriza, la principal preocupación correspondía a las recomendaciones hechas por el ya mencionado Consejo para la Competitividad de América del Norte (CCAN), mediante las que se proponía no sólo una mayor colaboración trilateral para una mejor distribución del recurso, sino que México permita que corporaciones nacionales celebren contratos a largo plazo para la compra de energía eléctrica, a productores estadounidenses o que se liberalicen el comercio, el almacenaje y la distribución de productos refinados de petróleo, además de sugerir reestructuras internas en PEMEX. Este tema ha despertado el interés de los distintos grupos que en México se mostraron en contra de una reforma energética, con miras a al entrada de inversores extranjeros, entre los que tendrían preferencia los provenientes de Estados Unidos.

Por último, se debe resaltar la omisión durante las primeras reuniones de temas tan relevantes como el cambio climático, ya que aunque se toca el tema ambiental y de desarrollo sustentable, no se establece ningún lineamiento específico al respecto hasta 2009, así como la renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN, que para muchos está pendiente. En este punto en particular, tendremos que esperar a conocer las acciones que tome el Presidente Barack Obama en los años que aún le restan en funciones, ya que durante su campaña abordó el tema en distintas ocasiones, haciendo énfasis en una urgente necesidad de renegociar el Tratado.

En materia de seguridad, hemos podido observar un gran compromiso de los gobiernos de México y Canadá hacia Estados Unidos, en su lucha contra el terrorismo. Ambos, han desarrollado e implementado nuevos mecanismos de protección de sus fronteras, basados en nuevas tecnologías y con una fuerte inversión económica y humana. Actualmente, se cuentan con procesos de revisión de viajeros transfronterizos, más eficaces y certeros, así como con proyectos de infraestructura que permitan que las autoridades fronterizas logren un mejor desempeño de sus funciones.

Sin embargo, este acuerdo ha sido insuficiente en la materia pues no establece recursos que Estados Unidos aporte para la consecución de las metas establecidas en la Agenda de 2005, además de no ser un instrumento específico de implementación de medidas, no sólo respecto a temas como tráfico seguro de bienes y personas, propiedad intelectual o marcos regulatorios coincidentes, sino también en lo referente a narcotráfico, tráfico de armas y, crimen organizado, en todas sus formas.

#### **4.4 Iniciativa Mérida**

La cooperación bilateral entre México y Estados Unidos para el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada no es un tema nuevo. A fines de los ochenta, se firmó el primer instrumento de cooperación en la materia entre ambos países, el Acuerdo sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, que se consolidó en la siguiente década y del cual se derivó la elaboración del Estudio – Diagnóstico ante el Problema de las Drogas en 1997 y la firma de la Declaración de la Alianza México – Estados Unidos contra las Drogas. En 1998, se presentó la Estrategia Bilateral de Cooperación contra las Drogas y se creó un Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de éstas.<sup>157</sup>

Ninguna de estas iniciativas tuvo el impacto que se espera tenga finalmente la Iniciativa Mérida, pues no contemplaban el otorgamiento de recursos económicos de tal magnitud y la situación general era distinta entonces en México, pues el número de organizaciones criminales era menor y estas no contaban con los mismos equipos, tecnologías y armamento a los que tienen alcance hoy en día y que, en la mayor parte de los casos, provienen precisamente de Estados Unidos, como las armas de largo alcance (AK-47 y AR-15 en primer lugar) que los grupos criminales compran en ferias de armas y armerías legalmente establecidas en los estados de Arizona, Texas y Nuevo México para su posterior ingreso de contrabando por la frontera, sin ningún control por parte de

---

<sup>157</sup> Rico, Carlos F.. "La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado", *Foreign Affairs en español*, enero – marzo 2008, vol. 8 núm. 1, México, 2008, pp. 8-9.

las autoridades de ese país. Este tema ha sido discutido ampliamente por los miembros del gabinete de la nueva administración Obama, principalmente por la Secretaria de Estado Hillary Clinton,<sup>158</sup> con sus contrapartes mexicanos en las distintas reuniones binacionales celebradas en 2009, con el fin de afinar los detalles de la Iniciativa.

De igual forma, el consumo de drogas se ha incrementado en ese país, provocando que México juegue un papel cada vez más importante en el tránsito de las producidas en Colombia, Perú o Bolivia, aunque también participa como importante productor y, en últimos años, consumidor. Como ejemplo, podemos observar que, mientras que en la década de los noventa el 60 % de la cocaína colombiana pasaba por México, hoy lo hace el 90 %, en tanto que el 100% tanto de la marihuana como de las metanfetaminas que consumen los norteamericanos, proceden de México.<sup>159</sup>

Como se mencionó en el primer capítulo, desde su llegada al poder el primero de diciembre de 2006, el presidente mexicano Felipe Calderón hizo prioritaria en su agenda y en el Plan Nacional de Desarrollo, la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, con el fin de abatir la violencia que estos dos fenómenos han generado a lo largo del país.

Entre las acciones llevadas a cabo por su gobierno, destacan el incremento en el número de extradiciones de importantes capos de los cárteles de droga más destacados hacia los Estados Unidos, donde existen cargos judiciales en su contra y, el destacamento de cerca de 27,000 soldados y policías en nueve entidades federativas, aumentando el presupuesto destinado a estas tareas a 2.5 billones de

---

<sup>158</sup> En marzo de 2009, previo a su primera visita oficial a México, Hillary Clinton declaró en una conferencia: "nuestra insaciable demanda de drogas ilegales alimenta el narcotráfico... nuestra inhabilidad para prevenir el contrabando ilegal de armas por la frontera para estos criminales, ocasiona la muerte de oficiales de policía, soldados y civiles". Mark Landler, "Clinton Admits U.S. Demand Feeds Mexico's Drug Trade", *The New York Times*, 26 de marzo de 2009, [www.nytimes.com/2009/03/26/world/americas/26mexico.html](http://www.nytimes.com/2009/03/26/world/americas/26mexico.html) (26 de marzo de 2009, 09.30 hrs.).

<sup>159</sup> Ramos, José María. *La seguridad en la frontera con Estados Unidos: de la ineficacia a políticas estratégicas* en Benítez Manaut, Raúl, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, CASEDE, México, 2009, p. 59, [www.seguridadcondemocracia.org](http://www.seguridadcondemocracia.org) (15 de mayo de 2010, 11.30 hrs.).

dólares, 24% más que lo establecido en el presupuesto de 2006,<sup>160</sup> sin que a la fecha se haya podido frenar la ola de violencia, asesinatos, secuestros y decapitaciones que son noticia diaria en todos los medios de comunicación nacionales.

Estas muestras de disposición fueron bien recibidas en su tiempo por funcionarios de la administración Bush y reconocidas públicamente por el Presidente y por funcionarios de los Departamentos de Estado y de *Homeland Security*, quienes se mostraron abiertos a la implementación de nuevos canales de acercamiento y cooperación entre los dos países para asegurar mejores resultados bajo una estrategia coordinada.

En su primera reunión oficial en la ciudad de Mérida, Yucatán en marzo de 2007, el presidente Calderón le externó al presidente Bush, las preocupaciones de su gobierno sobre el crimen organizado y le solicitó de manera formal su apoyo para lograr las metas planteadas desde su toma de posesión.

La Declaración de Mérida, emitida como resultado de esta reunión de dos días, reconoce la amenaza constante que la violencia asociada presente para ambas naciones, por lo que expresaron su compromiso de incrementar la cooperación bilateral para combatirla, incrementando también las acciones bilaterales en la frontera compartida, que promuevan la seguridad, la prosperidad y el desarrollo de las comunidades fronterizas, así como nuevos esfuerzos dirigidos a reducir la migración de mexicanos hacia ese país.<sup>161</sup>

Inmediatamente después de la reunión oficial, comenzaron las negociaciones formales para lo que hoy se conoce como Iniciativa Mérida pero que en su momento fue conocido como Plan México, denominación que se modificó pues recordaba al programa de apoyo contra el narcotráfico y la guerrilla que Estados

---

<sup>160</sup> U.S. Department of State, *Joint Statement on the Merida Initiative: A New Paradigm for Security Cooperation*, Washington, DC, 22 de octubre de 2007, [www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93817](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93817) (24 de noviembre de 2008, 20.20 hrs.).

<sup>161</sup> Arámbula Reyes, Alma, *Iniciativa Mérida. Compendio*, Servicio de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2008, p. 9.

Unidos había implementado años antes en Colombia, en el que, a diferencia de la iniciativa que nos interesa en el presente apartado, implica que agentes estadounidenses se mantengan en suelo colombiano, con roles activos y una mayor participación en sus asuntos internos.

A partir de esta reunión, se establecieron grupos de consulta entre las dependencias involucradas por ambas partes, que trabajaron durante varios meses, en todas las posibles líneas de acción y estrategias que esta iniciativa podría seguir, de forma que beneficiara a los dos países.

En el mes de mayo, México envió a Estados Unidos un planteamiento formal con tres componentes básicos, el primero, referente a las acciones del gobierno de México en su propia jurisdicción, el segundo sobre las acciones del gobierno de Estados Unidos también en su propia jurisdicción y, el tercero, sobre los espacios de acción bilateral.<sup>162</sup>

Como siguiente paso, llevó a cabo nuevos esfuerzos que mostraran su total compromiso con esta causa, como el desarrollo de redes de comunicación seguras en la Secretaría de Seguridad Pública (Plataforma México), el establecimiento del Centro Nacional de Evaluación y Confianza en la misma Secretaría, el Proyecto Constanza en la Procuraduría General de la República, que se refiere a la implementación de nuevas tecnologías para los procesos judiciales y, la publicación oficial de un acuerdo por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal, que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional, en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales.<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>163</sup> Poder Ejecutivo – Secretaría de Gobernación. “Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal, que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional, en materia de desarme, terrorismo y seguridad internacionales”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de mayo de 2007, 4 págs.

Como resultado de estas consultas, el 22 de octubre de 2007 los presidentes de ambos países difundieron una declaración conjunta mediante la que reconocían la necesidad de enfrentar en un esfuerzo común al narcotráfico y la delincuencia organizada en la frontera y anunciaban la solicitud hecha por el Presidente Bush ante el Congreso, de una ampliación al presupuesto del año fiscal 2008 (FY2008) por 550 millones de dólares, como parte de los recursos destinados a la lucha contra el terrorismo y en el marco de un proyecto multianual que llegaría a los 1.4 billones de dólares en tres años.

Estos recursos se destinarían a la ya llamada Iniciativa Mérida y 500 millones consistirían en ayuda para México, mientras que los otros 50 estarían dirigidos al mismo fin en Centroamérica.



Los países en azul, son todos los que se ven beneficiados por la Iniciativa Mérida  
Fuente: U.S. Government Accountability Office, [www.gao.gov](http://www.gao.gov) (20 de diciembre de 2009).

La propuesta del Departamento de Estado estableció la distribución de los 500 millones originales destinados a México en tres grupos, más una parte que sería utilizada para el soporte de los programas, de acuerdo con la tabla 4.

**Tabla 4**

**Distribución del presupuesto original de la Iniciativa Mérida, destinado a México**

<b>Grupo</b>	<b>FY2008 Solicitud complementaria</b>	<b>FY2009 Solicitud de recursos</b>
<b>1.</b> Antinarcoóticos, antiterrorismo y seguridad de la frontera	306.3	238.3
<b>2.</b> Seguridad pública y aplicación de la ley	56.1	158.5
<b>3.</b> Construcción de instituciones e imperio de la ley	100.6	30.7
Soporte de programas	37.0	22.5
<b>Total</b>	<b>500.0</b>	<b>450.0</b>

Fuente: Colleen W. Cook, Rebecca G. Rush y Clare Ribando Seelke, *Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America*, CRS Report for Congress, Washington, DC, 3 de junio de 2008, [http://assets.opencrs.com/rpts/RS22837\\_20080318.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/RS22837_20080318.pdf) (25 de noviembre de 2008, 11.30 hrs.).

En el Grupo 1, Antinarcoóticos, antiterrorismo y seguridad de la frontera (306.3 millones), se preveía la entrega de 8 helicópteros, 87 escáneres de iones, dos aviones de vigilancia y equipamiento para dos más ya en posesión de México, así como equipo de cómputo, equipo de inspección no intrusivo incluyendo unidades caninas, actualizaciones de sistemas de bases de datos, actualización del sistema de verificación de documentos migratorios, un sistema satelital seguro y herramientas para la aplicación de análisis forenses, entre otros programas, beneficiando principalmente a la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), al Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional (CISEN), al Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Marina y, por último, a la de Comunicaciones y Transportes.

El Grupo 2, Seguridad Pública y Aplicación de la Ley (56.1 millones), incluía equipos de inspección, vehículos de rayos X, equipos de entrenamiento canino, chalecos antibalas, autos blindados, equipo para combatir el lavado de dinero, apoyo en los esfuerzos realizados por el gobierno de México para la reducción del consumo entre la población, helicópteros de transporte y equipos móviles de rayos gamma, dirigidos a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la PGR y, en última instancia, al Consejo Nacional contra las Adicciones.

Por último, en el Grupo 3, Construcción de Instituciones e Imperio de la Ley (100.6 millones), los recursos estarían destinados a mejorar el manejo de información y los sistemas forenses del país, al entrenamiento para el manejo de juzgados y prisiones, a la profesionalización de la policía, al apoyo de unidades contra el crimen organizado, a la digitalización de bases de datos, a la protección de víctimas y testigos y, a promover una cultura anti corrupción, la transparencia y los derechos humanos, mediante la creación de centros de atención a ciudadanos, siendo sus principales receptores la SSP, el sistema judicial mexicano y la PGR.

Como argumenta Eric L. Olson, asesor del Mexico Institute del Woodrow Wilson Center, esta estrategia es única por tres motivos principales: en primer lugar, ubica los problemas de crimen organizado, narcotráfico y violencia asociada en un contexto multi nacional; en segundo, se trata de la primera ocasión en que México solicita ayuda de los Estados Unidos para combatir estos fenómenos dentro de su territorio nacional; y por último, a diferencia de otros programas similares como el Plan Colombia, la Iniciativa Mérida no contempla la entrega de efectivo a ninguno de los países receptores.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> Olson, Eric L.. *Six Key Issues in U.S. – Mexico Security Cooperation*, Mexico Institute – Woodrow Wilson Center, Washington, DC, 2008, [www.wilsoncenter.org/news/docs/Olson %20Brief.pdf](http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Olson%20Brief.pdf) (22 de noviembre de 2008, 12.30 hrs.).

Dado que las negociaciones y consultas para la iniciativa se dieron nuevamente, de manera secreta y al margen del congreso, este mostró recelo ante la aprobación de los recursos, principalmente entre representantes y senadores demócratas. Para tener un mejor panorama de la situación, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano, envió en noviembre de 2007 una misión a México integrada por dos funcionarios, quienes sostuvieron reuniones con distintas personalidades y organizaciones, entre los que se encontraban Sigríd Arzt, Consejera de Seguridad Nacional, Marcela Celorio y Juan Carlos Foncerrada del CISEN, José Luis Santiago Vasconcelos de la PGR, Carlos Rico, Subsecretario para América del Norte, Cecilia Romero, Comisionada del Instituto Nacional de Migración, autoridades del Ejército y la Armada, así como con los Senadores Luis A. Coppola del PAN, Eloy Cantú del PRI y Tomás Torres del PRD, además de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, México Unido contra la Delincuencia y el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social. Por otra parte, tuvieron acercamientos con miembros de la academia y medios de comunicación, como Jorge Chabat y Ana María Salazar.<sup>165</sup>

El resentimiento de los senadores demócratas ante la omisión de la administración Bush por no considerarlos en las negociaciones de la iniciativa y su descontento por que esta no contemplara recursos para combatir el problema del narcotráfico y el consumo al interior del país, fue representado principalmente por el Senador por Vermont Patrick Leahy, quien en mayo de 2008 expresó su rechazo ante la iniciativa tal como se había presentado, ya que implicaba el uso de recursos obtenidos de impuestos de ciudadanos norteamericanos en un proyecto secreto del presidente Bush, como un “cheque en blanco”<sup>166</sup> para México, así como por el alto monto de los recursos que se destinarían durante los tres años de su duración.

---

<sup>165</sup> United States Senate – Committee on Foreign Relations. *The Merida Initiative: “Guns, Drugs and Friends”*, U.S. Government Printing Office, Estados Unidos de América, 2007, pp.13-14.

<sup>166</sup> Leahy, Patrick. *Statement of Senator Patrick Leahy on the Merida Initiative*, Congressional Record, Washington, DC, 21 de mayo de 2008, <http://leahy.senate.gov/press/200805/052108d.html> (21 de noviembre de 2008, 11.00 hrs.).

A pesar de existir opiniones favorables respecto a sus objetivos e intenciones, en junio de ese año el Senado aprobó la autorización de recursos suplementarios para esta Iniciativa, otorgando a México 400 millones de dólares de los 500 solicitados originalmente, manteniendo los grupos planteados originalmente para su distribución, aunque se redujeron los montos en cada uno.

Esta autorización estipula condiciones para que México reciba los recursos. El 15% de la Iniciativa dependerá de que cumpla con cuatro puntos:

- Fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas entre las fuerzas policíacas del país tanto federales, como estatales y municipales.
- Establecimiento de un mecanismo de consultas regulares entre autoridades gubernamentales, organizaciones de derechos humanos y otros grupos de la sociedad civil, que generen recomendaciones sobre la implementación de la Iniciativa Mérida.
- El gobierno federal deberá asegurarse de que las autoridades judiciales, investiguen y procesen, de acuerdo con las leyes mexicanas e internacionales, a aquellos miembros de la policía y el ejército de quienes se sospechen hayan cometido violaciones a los derechos humanos.
- Lograr la prohibición, de acuerdo a la ley, del uso de testimonios obtenidos mediante cualquier clase de tortura.<sup>167</sup>

Estas condiciones fueron objeto de rechazo por parte de la oposición al gobierno en México, pues estos partidos políticos sostenían un discurso nacionalista de defensa de la soberanía nacional, argumentando que la entrega de recursos estaba sometida a los intereses de Estados Unidos, quienes no demuestran ninguna intención de instrumentar acciones tendientes a la reducción del mercado de drogas a su interior, lo que podría traer como consecuencia un menor tráfico de drogas a través de la frontera, además de dudar de un posible interés injerencista por su parte en los asuntos internos de México.

---

<sup>167</sup> Olson, *op.cit.*, p. 3.

Desde su sometimiento al congreso estadounidense en octubre de 2007 y hasta junio de 2008, se habían presentado 9 puntos de acuerdo en el Congreso de la Unión, solicitando más información sobre la iniciativa, por los Partidos de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y Convergencia. Otro punto de gran preocupación entre los organismos de la sociedad civil y los partidos de oposición, era y continúa siendo la remota posibilidad de que oficiales de Estados Unidos tengan intervención directa en México, fundamentalmente en los puertos de entrada fronterizos y en los aeropuertos, así como dentro de alguna dependencia federal.

De igual forma, esta imposición de condiciones y las declaraciones de algunos políticos estadounidenses, provocaron comentarios en contra por parte de funcionarios federales, incluido el entonces Secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, quien en junio declaró que México no aceptaría condiciones de Estados Unidos, argumentando que "la incorporación de medidas o evaluaciones unilaterales que pretendieran condicionar el ejercicio en el desarrollo de la Iniciativa resultaría profundamente contraria a su objetivo y espíritu y contraproducente".<sup>168</sup> El presidente Calderón también elevó el tono de sus declaraciones, señalando en mayo que "México pone los muertos mientras que el mercado de Estados Unidos sigue siendo el mayor consumidor de drogas".<sup>169</sup>

Por su parte, en Estados Unidos la principal preocupación versaba sobre la protección de los derechos humanos en México, así como por las deficiencias existentes en el sistema judicial del país y los actos de corrupción que alcanzan, como hemos en los últimos meses, a los más altos mandos de las corporaciones de élite e inteligencia, a cargo de la lucha contra el crimen organizado en el país y, entre grupos de la sociedad civil, por el nivel tan alto de consumo que existe en su nación y la gran oferta, proveniente del exterior cuyo paso natural se da a través de México.

---

<sup>168</sup> Declaración de Juan Camilo Mouriño, EFE, 2 de junio de 2008, [www.efe.com](http://www.efe.com) (20 de enero de 2009, 11.30 hrs.).

<sup>169</sup> *Ibidem*.

Días después de llevada a cabo la cumbre de líderes de la ASPAN en Guadalajara, Jalisco en agosto de 2009, en el marco de la cual los presidentes Obama y Calderón discutieron ampliamente sobre la importancia que el tema de los derechos humanos tiene para la concreción de los proyectos bilaterales, el Departamento de Estado (DOS) publicó un informe sobre la situación de derechos humanos en México, como parte los compromisos contraídos con el Congreso estadounidense. En éste, se reconocen los esfuerzos realizados por el gobierno federal mexicano para depurar a los órganos policíacos a los más altos niveles y asegurar la transparencia en la aplicación de la ley y la rendición de cuentas, así como el estricto respeto a los derechos humanos por parte de los cuerpos militares, además del diálogo con la sociedad civil, a través de universidades, académicos, organizaciones no gubernamentales, iniciativa privada y medios de comunicación.

Entre los logros más destacados mencionados en el informe se encuentran:

- Reemplazo de oficiales de aplicación de la ley de alto nivel. No sólo varios funcionarios fueron removidos de sus puestos, sino que incluso entre diciembre de 2006 y abril de 2009, cerca de 200 fueron arrestados por nexos con el narcotráfico.
- Transformación de las aduanas. Modernización de equipos y profesionalización del personal, para lo que se ha recibido apoyo de Estados Unidos.
- Creación de un Centro Nacional de Evaluación. La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) lo creó para la investigación de todos los candidatos interesados en laborar en ella, además de realizar cada seis meses una batería de estudios psicológicos, toxicológicos, personales y polígrafo a quienes ya forman parte de la SSP.
- Creación del Registro Nacional de Policías. Con la intención de conservar expedientes de todos los oficiales, con información biográfica y biométrica actualizada.

- Subsidio a municipios para seguridad pública. Este lo otorga el gobierno federal cada año, a los municipios con los índices de criminalidad más altos.
- Creación de Consejos de Participación Ciudadana. Se han constituido los siguientes: Consejo Ciudadano de Seguridad Pública de la SSP, Consejo de Participación Ciudadana de la PGR y Consejo de Asesoría en Administración Pública de la Secretaría de la Función Pública (SFP), además de que se ha reforzado la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).<sup>170</sup>

Con el fin de asegurar los derechos humanos de los detenidos, las autoridades han implementado las siguientes medidas, como parte de los compromisos derivados de la Iniciativa Mérida: cualquier confesión debe ser hecha ante un juez o no tendrá validez, todo acusado se presume inocente hasta que se demuestre lo contrario y los argumentos obtenidos mediante la violencia pierden su validez, sólo podrán hacerse detenciones si se cuenta con la orden judicial correspondiente, y los acusados deberán ser informados de sus derechos.<sup>171</sup>

En el mismo mes de agosto de 2009, el DOS reportó al Congreso tener contemplado el otorgamiento de 1,295 millones de dólares en total para esta Iniciativa, que debían entregarse a los países destinatarios a lo largo de tres años y de los cuales 1,120 estarían destinados exclusivamente a México. A la fecha, se han entregado 1,505 millones de dólares, surgidos de los presupuestos regulares y suplementarios de 2008, 2009 y 2010, aunque no todo ha sido ejercido (el 86% de 2008 y el 39% de 2009 ya lo fueron, mientras que el total del 2010 apenas ha sido liberado).<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> U. S. Department of State. *Mexico - Merida Initiative Report*, Washington, D.C., www.dos.gov (20 de diciembre de 2009), pp. 3 – 7.

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>172</sup> Embajador Benito Andi6n, Coordinador de la Iniciativa Mérida de la Secretaría de Relaciones Exteriores, durante la “Mesa 9: Relaciones México – Estados Unidos e Iniciativa Mérida” del *Seminario Internacional: México: Seguridad nacional, relaciones cívico militares, democracia y combate a la delincuencia organizada*, organizado por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE), México, DF, 20 de octubre de 2010.

Este instrumento, aún más que los dos vistos con anterioridad, ha generado un mayor acercamiento entre México y Estados Unidos y ha dado nuevos aires a la relación bilateral, atendiendo temas de interés común, como el combate al crimen, a la violencia y el fortalecimiento de las relaciones comerciales seguras entre ambos países. No obstante y como ya se mencionó, esta misma cercanía ha sido objeto de recelo y críticas por diferentes grupos políticos y civiles, aunque a la fecha éstos han disminuido.

#### **4.4 Relación con el Presidente Barack Obama**

Durante su primer año de gestión, el presidente Obama demostró desde un inicio gran interés en su relación con México y los temas que afectan a los dos países. Incluso, su primera reunión como presidente electo con un mandatario extranjero fue con el presidente Felipe Calderón y, solamente en 2009, realizó dos visitas oficiales a nuestro país, ya ocupando la presidencia. En la primera en el mes de abril, se trataron los temas de mayor preocupación para ambos países, como el incremento en la violencia en México, sobre todo en las ciudades fronterizas; el flujo ilegal de armas hacia México, con las que la delincuencia organizada realiza sus actividades criminales; y la necesidad de reordenar la frontera común, fortaleciendo su infraestructura y aduanas.<sup>173</sup>

La segunda visita en agosto, se dio en el marco de la reunión de líderes de la ASPAN, donde a nivel bilateral se continuó con la discusión sobre estos temas.

Al concluir el presidente Bush su administración, se dudaba sobre si el congreso de aquel país autorizaría como parte del paquete fiscal 2009, los recursos para dar seguimiento a la Iniciativa Mérida, así como del interés que el recién electo presidente Obama tendría en dar continuidad a los diferentes mecanismos establecidos entre ambos países para la atención de sus problemas comunes.

---

<sup>173</sup> López, Mayolo y Claudia Guerrero. "Ponen lupa a frontera y armas", *Reforma*, México, D.F., 17 de abril de 2009, primera plana.

Sin embargo, quedó de manifiesto desde sus primeras semanas en el cargo que éstos siguen vigentes y que ocupan un lugar destacado en su agenda, por lo que, además de firmar el presupuesto para el año fiscal 2010 que incluye los recursos destinados a la Iniciativa Mérida, puso a las Secretarías de Estado, Hillary Clinton y de *Homeland Security*, Janet Napolitano al frente de todos los trabajos involucrados con ésta. Ambas funcionarias han demostrado a lo largo de su carrera política, simpatía por los asuntos de las comunidades latinas en Estados Unidos, así como sensibilidad ante el tema de la inmigración ilegal y la dinámica de la frontera México – Estados Unidos.

En este sentido, en 2009 se celebraron diferentes reuniones entre funcionarios de alto nivel de ambos países, de las que emanaron diversos compromisos en materia de seguridad, comercio y cooperación bilateral.

En primer lugar y atendiendo la preocupación compartida por los asuntos fronterizos y el tráfico de armas, en marzo el DHS, el Departamento de Justicia (DOJ), la Administración de Control de Drogas (DEA) y el FBI anunciaron que reforzarían sus actividades en la región, destinando mayores recursos a los programas de protección y prevención, mediante las inspecciones en trenes, la corroboración de información biométrica, el aumento de unidades caninas de detección, la inclusión de aparatos móviles de rayos X en puntos de entrada y salida del país, un mayor intercambio de información sobre armamento que pueda entrar a México, el reforzamiento de unidades y equipos de aplicación de la ley y, creando grupos de inteligencia, entre otras medidas.

En materia de facilitación de comercio, en junio la Secretaria Napolitano y el Secretario de Hacienda y Crédito Público de México, Agustín Carstens, firmaron un Acuerdo Bilateral para Fortalecer la Seguridad y Facilitar el Comercio entre ambos países, con el cual se busca crear el marco para el establecimiento de comités binacionales de manejo y seguridad portuaria, basados en programas de cooperación y facilitación comercial, con el fin de armonizar los procedimientos aduanales, mientras que en diciembre, ambos funcionarios firmaron también una

Declaración de Principios para Fortalecer la Cooperación Económica y la Seguridad Bilaterales. Esta plantea, fundamentalmente, que los dos países exploren mecanismos para monitorear y controlar el movimiento de bienes a través de la frontera, que se de por cualquier medio de transporte, de manera coordinada.

Otros acuerdos importantes entre ambos países en el primer año de gobierno de Barack Obama, fueron la firma en agosto del mismo año, de una carta de intención para desarrollar esquemas coordinados y basados en información de inteligencia, para el combate al contrabando y al tráfico ilegal de armas y municiones por parte del DHS, el DOJ, la PGR y el Sistema Nacional de Seguridad Pública; así como de un acuerdo, firmado en septiembre por diversas dependencias pero a cargo del DHS y la SSP, para trabajar en la creación de una red transfronteriza de comunicaciones en materia de seguridad pública.

En los mismos términos de la relación bilateral, en febrero de 2010, se reunieron en México los secretarios Janet Napolitano y Fernando Gómez Mont Urueta (Gobernación, SEGOB) con homólogos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Panamá y República Dominicana, para discutir sobre los mecanismos con que pueden reforzarse los estándares de seguridad en la aviación mundial. En la declaración conjunta emanada de esta reunión, los firmantes se comprometen a trabajar de manera conjunta, a través del intercambio de información y de la cooperación tecnológica, para lograr la modernización de dichos estándares.

En el marco de esta visita, Janet Napolitano también se reunió con el presidente Calderón y con el Secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, con quien suscribió, en base a los programas de la Iniciativa Mérida, una Declaración de Principios de Cooperación sobre medidas conjuntas para reforzar la frontera compartida, e intercambiar información sobre amenazas transnacionales, simplificando el transporte y el comercio legítimos.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> U.S. Department of Homeland Security. [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov) (3 de diciembre de 2009, 14.20 hrs.).

Sin embargo, en los últimos meses la relación ha sufrido algunos altibajos, propiciados en primer lugar por la creciente violencia en el lado mexicano de la frontera, principalmente en Ciudad Juárez. Éstos actos han reflejado la pérdida casi total del control y la gobernabilidad por parte del presidente Calderón y su gabinete en materia de seguridad pública y lucha contra el narcotráfico, lo que ha modificado la opinión y actitud de los Estados Unidos, quien ahora busca desempeñar un papel más proactivo y directo en el tema,<sup>175</sup> a través de la presencia de los servicios de inteligencia estadounidenses en territorio mexicano.<sup>176</sup>

Como parte de este cambio, el 23 de marzo de 2010 viajó a la ciudad de México una delegación de alto nivel, con el objeto de evaluar la evolución de la Iniciativa Mérida hasta ese momento, en el marco de la segunda reunión del Grupo de Alto Nivel México – Estados Unidos. Ésta estuvo encabezada por las secretarías Clinton y Napolitano, el secretario de la Defensa (DOD) Robert Gates, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, Michael G. Mullen y el Director Nacional de Inteligencia, Dennis Blair, quienes fueron recibidos por una comitiva de funcionarios mexicanos también de alto nivel, como Fernando Gómez Mont (SEGOB), Genaro García Luna (SSP) y los secretarios de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, de la Defensa Nacional, Guillermo Galván, y de la Marina, Francisco Saynez.

Como resultado de esta reunión, la secretaria Clinton reconoció la urgente necesidad de combatir al interior de su país, el lavado de dinero, el consumo de drogas y el tráfico de armas y ambos países se plantearon reorientar la Iniciativa Mérida, hacia cuatro áreas específicas: desarticulación de la capacidad de las organizaciones delictivas; apoyo mutuo para la adecuación continua del marco para la seguridad y justicia y el fortalecimiento de las instituciones públicas de los

---

<sup>175</sup> Este cambio de postura fue más evidente después de que fueran asesinadas tres personas vinculadas al consulado de los Estados Unidos en Ciudad Juárez, el sábado 13 de marzo de 2010.

<sup>176</sup> Esquivel, J. Jesús. "La solución somos nosotros...", *Proceso*, núm. 1742, México, 21 de marzo de 2010, p. 7.

dos; desarrollo de una frontera segura y competitiva para el siglo 21 y el fortalecimiento de la cohesión social de ambas comunidades.<sup>177</sup>

No obstante esta relación de estrecha cooperación, existen temas en la agenda bilateral como el comercio, la migración de México hacia Estados Unidos o el de la situación actual de los inmigrantes indocumentados mexicanos en aquél país, que por el momento se han visto marginados, dejando espacio únicamente para los relacionados con la seguridad nacional y la seguridad del territorio de los Estados Unidos.

A principios de 2009, un grupo de expertos de ambos países entre los que destacan Jeffrey Davidow, Jorge Chabat, Fernando Solana y Tony Garza, se reunieron para conformar el Grupo de Trabajo Binacional sobre la frontera México-Estados Unidos que a fines del mismo año presentó un informe, en el que además de plasmar una radiografía de las principales características y problemas de la frontera compartida, ofrece una serie de recomendaciones para los dos gobiernos respecto a temas como seguridad pública, seguridad nacional, facilitación de flujos en la frontera, desarrollo económico, agua, medio ambiente y migración.<sup>178</sup>

Que algunos de estos temas se encuentren temporalmente al margen en las agendas internas, no implica que no deban atenderse. La reforma migratoria fue un compromiso de Barack Obama durante su campaña y, en los últimos tiempos, ha vuelto a ganar terreno al interior de los Estados Unidos, dados los crecientes reclamos de esa comunidad, como pudimos observar en marzo y abril del presente año, cuando cerca de 150 mil personas se manifestaron en pleno corazón de Washington, D.C., exigiendo una reforma justa y pronta, que ofrezca a

---

<sup>177</sup> García, Ariadna. "Retrasan cárteles progreso – Clinton", *Reforma*, miércoles 24 de marzo de 2010, Nacional, p. 5.

<sup>178</sup> *Una nueva visión de la frontera México – Estados Unidos: Soluciones conjuntas a problemas comunes*. Informe Completo del Grupo de Trabajo Binacional sobre la frontera México – Estados Unidos. Pacific Council of International Policy – Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, AC (COMEXI), 2009.

los migrantes mejores condiciones de vida y desarrollo, así como protección social, dada su importancia en la economía norteamericana.

Debemos resaltar que, el futuro de la relación entre México y Estados Unidos no depende solamente de los avances que bilateralmente tengan sobre sus asuntos comunes, sino que seguramente se verá afectado por la visión del segundo país respecto a su seguridad en el plano internacional. El presidente Obama ha dejado clara su postura en este tema, dando origen a la ahora conocida Doctrina Obama. El 9 de diciembre de 2009, durante la ceremonia en la que recibió el Premio Nobel de la Paz, el presidente de los Estados Unidos ofreció un discurso de tinte, sorprendentemente, realista. Se asumió como un líder que no puede desatender las amenazas que enfrentan los ciudadanos estadounidenses en el mundo de hoy, recordando al mundo que su país, ha participado activamente en el mantenimiento de la seguridad internacional por más de seis décadas, lucha en la que ha sufrido importantes pérdidas humanas también.

De igual forma y en una tesitura generalmente apreciada entre gobernantes republicanos, aseguró que no obstante la importancia de la cooperación internacional, se reserva el derecho de actuar unilateralmente mediante el uso de la fuerza, para defender a su nación.

Ésta (la fuerza), también podrá ser usada en casos de naciones fallidas, aquellas que desarrollan armas de destrucción masiva amenazando así la seguridad mundial o que violentan los derechos humanos de sus propios habitantes, negándoles el derecho a una vida digna y con oportunidades.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> Obama, Barack. "Discurso de aceptación del premio Nobel", *The New York Times*, 11 de diciembre de 2009, [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com) (11 de diciembre de 2009).

## CONCLUSIONES

*“Durante los últimos quince meses, los Estados Unidos y México han forjado relaciones sin precedentes, que fortalecen los esfuerzos mutuos para asegurar la frontera y facilitar el tránsito legal y el comercio. Continuaremos trabajando con nuestros socios mexicanos para construir una frontera del siglo veintiuno, que dé prioridad a la seguridad y promueva la competitividad económica a través de la frontera y hacia dentro de Estados Unidos”*  
Janet Napolitano, declaración en la Brookings Institution, mayo de 2010

La relación entre México y Estados Unidos siempre ha sido compleja y ha girado en torno a temas de interés común como la frontera, la migración, el comercio y la seguridad, volviéndola la relación bilateral más importante para ambos. No obstante, también ha sido siempre controversial debido al papel que tienen los Estados Unidos como potencia mundial, lo que puede llevar a pensar que son ellos quienes fijan las prioridades en la agenda de la relación, mientras que México juega un rol más sumiso ante las necesidades e imposiciones de su vecino.

Por otro lado y como hemos podido observar a lo largo del presente trabajo, los conceptos de seguridad nacional y seguridad internacional han sufrido importantes modificaciones a raíz del surgimiento de nuevos actores internacionales (organizaciones terroristas, delincuencia organizada, entre otros) que amenazan y vulneran la integridad de los estados, además de debilitar las relaciones entre éstos.

El surgimiento de estos actores coincide con que en la época iniciada a fines de los ochenta con la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, el mundo se ha convertido en un sistema interdependiente, donde las viejas formas de amenaza y seguridad son obsoletas, dando paso a dinámicas en las que la relación primordial ya no es exclusivamente entre estados, sino entre estos y los actores económicos, sociales y hasta criminales, que ocupan hoy en día un papel preponderante en las políticas internas de las naciones.

Dentro de este sistema, pero principalmente a partir de los ataques terroristas de septiembre de 2001 contra su territorio y sus ciudadanos, Estados Unidos ha seguido ocupando un papel preponderante que aprovechó para colocarse al frente de la llamada lucha contra el terrorismo, redefiniendo su doctrina de seguridad nacional, con impacto principalmente en las relaciones que mantiene con el resto de los países.

Como parte de esta nueva política de seguridad, se delineó el término de *homeland security* (seguridad de la patria o del territorio) y se creó el Departamento de *Homeland Security* (DHS), cuya misión consiste en encabezar los esfuerzos nacionales para asegurar la nación, preservando sus libertades y el estilo de vida de quienes habitan en ella. Esta misión incluye la persuasión y prevención de ataques terroristas, así como la protección y respuesta ante éstos, además del eficiente resguardo de la frontera.<sup>180</sup>

El establecimiento del DHS consistió en la reestructura gubernamental más importante en el país, desde la entrada en vigor del Acta de Seguridad Nacional de 1947, firmada por el presidente Harry S. Truman, mediante la que se crearon la CIA, el Departamento de Defensa y el Consejo de Seguridad Nacional. Con el paso de los años se ha convertido en un jugador clave en la política exterior de Estados Unidos, pues de la mano del Departamento de Estado, es el encargado de definir y fomentar los mecanismos de cooperación con otros países, para alcanzar su objetivo de resguardar la integridad del país.

El Departamento de *Homeland Security* (DHS) constituye un parteaguas en las políticas y sistemas de seguridad de los Estados Unidos de América, ya que mediante su creación, el país logró su reestructura gubernamental más importante desde 1947, fecha en que se crearon el Departamento de Defensa, el Consejo de Seguridad Nacional y la Agencia Central de Inteligencia (CIA), logrando además abandonar por completo su tradicional política de disuasión, suplantándola por la Doctrina Bush de la acción anticipada preventiva.

---

<sup>180</sup> Department of Homeland Security. *One Team, One Mission, Securing our Homeland*, op. cit., p. 2.

Esta nueva doctrina también ha redelineado la relación bilateral que mantiene Estados Unidos con México, así como su agenda bilateral. Es así, que los diversos instrumentos firmados entre ambos han tenido como enfoque principal la protección de la frontera ante el ingreso de posibles terroristas o delincuentes hacia su territorio, así como la promoción de comunidades prósperas en la región o la facilitación del intercambio ordenado de bienes y servicios y el tránsito legal de personas.

Entre estos resalta por supuesto la Iniciativa Mérida, que a pesar de los cambios de administración en aquel país, así como los sufridos en su Congreso a principios de este año, continúa en marcha y los recursos comprometidos han ido paulatinamente distribuyéndose con el fin de combatir al crimen organizado en México. Esta nueva vertiente de cooperación, la de la entrega directa de recursos, rendirá seguramente más frutos en el futuro y tendremos que esperar a que ambos países cumplan con sus compromisos con el paso del tiempo.

Esto no quiere decir que se dejen de lado los temas que tradicionalmente han estado en la agenda y mencionados al principio de estas conclusiones, como la situación de miles de mexicanos que han migrado hacia Estados Unidos sin papeles, el comercio, el abatimiento de barreras arancelarias o la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre otros.

## Anexo I

### Legislación relacionada con los ataques del 11 de septiembre de 2001 <sup>181</sup>

	Fecha
Sentimiento del Congreso	18/09/01
Autorización del Uso de Fuerza Militar	18/09/01
Proyecto de Beneficios de Seguridad Pública para Oficiales	18/09/01
Acta de Apropriaciones Suplementarias de Emergencia	18/09/01
Acta de Seguridad del Transporte Aéreo y del Sistema de Estabilización	22/09/01
Proyecto para enmendar el Acta de Inmigración y Nacionalidad	01/10/01
Acta Patriota (U.S.A. Patriot Act)	26/10/01
Proyecto de Asistencia Exterior	27/10/01
Acta de Seguridad de la Aviación y el Transporte	19/11/01
Acta para aumentar la Seguridad de la Frontera y Reforma del Sistema de Visas de Entrada	Noviembre/2001
Designación del 11 de septiembre como Día Patriota	18/12/01
Acta de Alivio para Mujeres y Niños Afganos	21/12/01
Acta de Autorización de Defensa Nacional para el año fiscal 2002	28/12/01
Acta de Autorización de Inteligencia para el año fiscal 2002	28/12/01
Acta de Oportunidades de Mejor Educación para Estudiantes	15/01/02
Acta de Alivio para Víctimas del Terrorismo de 2001	23/01/02
Proyecto de Compensación del Desempleo Extendido	25/03/02
Acta que Amplía la Seguridad de las Fronteras y que reforma las Visas de Entrada	14/05/02
Acta de Respuesta al Bioterrorismo de 2001	12/06/02
Acta de Reautorización de la Banca de Exportación e Importación	14/06/02
Acta de Beneficios para la Seguridad Pública de Oficiales y Capellanes de la Policía y Bomberos	24/06/02

<sup>181</sup> Fuentes: Biblioteca del Congreso. *Legislación Relacionada con el ataque del 11 de septiembre de 2001* en McCormick, *op. Cit.*; Schier, Steven E., *High Risk and Ambition. The Presidency of George W. Bush*, University of Pittsburgh Press, Estados Unidos de América, 2004. p. 202; y Romero/Lar, *op. cit.* pp. 73-75.

Acta de Implementación de la Convención sobre Bombardeos Terroristas	25/06/02
Acta de Homeland Security	Noviembre/2002
Acta de Seguridad y Transportación Aérea	Noviembre/2002
Acta de Reforma de Inteligencia y Prevención del Terrorismo	Diciembre/2004
Acta de Identificación (ID) Real	Mayo/2005

## Anexo II

### Directivas Presidenciales sobre Homeland Security

**HSPD – 1: Organización y Operación del Consejo de Homeland Security** (28 de octubre de 2001). Asegura la coordinación de todas las actividades relacionadas con la seguridad del territorio entre departamentos ejecutivos y agencias y, promueve el desarrollo efectivo y la implementación de todas las políticas sobre el tema.

**HSPD – 2: Combatir el terrorismo a través de Políticas Migratorias** (29 de octubre de 2001). Propone la creación de una fuerza de tarea que trabaje de forma agresiva para prevenir la entrada de extranjeros, que puedan estar involucrados en actividades terroristas y que puedan, en su caso, detener, procesar y deportar a aquellos que logren entrar al país.

**HSPD – 3: Creación del Sistema de Consejería sobre Seguridad del Territorio** (11 de marzo de 2002). Establece medios efectivos para difundir información sobre los riesgos de posibles actos terroristas entre autoridades federales, estatales y locales, así como entre los ciudadanos.

**HSPD – 4: Estrategia Nacional para Combatir Armas de Destrucción Masiva** (17 de septiembre de 2002). Aplica nuevas tecnologías, da mayor énfasis en la recolección y análisis de información de inteligencia, fortalece relaciones y alianzas y, establece nuevas sociedades con antiguos adversarios para combatir esta amenaza en todas sus dimensiones.

**HSPD – 5: Manejo de Incidentes Domésticos** (23 de febrero de 2003). Establecer un sistema nacional único de manejo de incidentes.

**HSPD – 6: Integración y Uso del Rastreo de Información** (16 de septiembre de 2003). Prevé el establecimiento del Centro de Integración de Amenazas Terroristas.

**HSPD – 7: Identificación, Priorización y Protección de Infraestructura Crítica** (17 de diciembre de 2003). Establece una política nacional entre los departamentos y agencias federales, para identificar y priorizar la infraestructura crítica del país y sus recursos clave, con el objeto de poder defenderlos ante cualquier ataque terrorista.

**HSPD – 8: Fortalecimiento de la Preparación Nacional** (17 de diciembre de 2003). Identifica los pasos a seguir para lograr una mejor coordinación en la respuesta a incidentes. Se creó en alcance a la HSPD – 5 y cuenta con un anexo sobre Planeación Nacional.

**HSPD – 9: Defensa Agrícola y Alimentaria** (3 de febrero de 2004). Establece una política nacional para defender la agricultura y el sistema alimentario del país de ataques terroristas, desastres naturales y otras emergencias.

**HSPD – 10: Biodefensa para el Siglo XXI o Defensa contra Armas Biológicas** (28 de abril de 2004). Marco de acción para la defensa contra posibles ataques con armas biológicas.

**HSPD – 11: Procedimientos de Detección de Terroristas** (27 de agosto de 2004). Se da en alcance a la HSPD – 6, con el fin de implementar un acercamiento coordinado a los mecanismos de detección de terroristas, dentro y fuera del territorio.

**HSPD – 12: Política para un estándar común de identificación para empleados federales** (27 de agosto de 2004). Establece formas seguras y confiables de identificación de todos los empleados del Gobierno Federal.

**HSPD – 13: Seguridad Marítima** (21 de diciembre de 2004). Política para garantizar la seguridad nacional y la del territorio, mediante la protección de los intereses marítimos del país.

**HSPD – 15: Estrategia y Política de Estados Unidos en la Guerra contra el Terror** (6 de marzo de 2006). CLASIFICADA

**HSPD – 16: Estrategia de Aviación** (22 de junio de 2006). Detalla una visión estratégica para la seguridad de la aviación.

**HSPD – 17: Programa de Información de Materiales Nucleares** (28 de agosto de 2006).

**HSPD – 18: Medidas médicas contra Armas de Destrucción Masiva** (31 de enero de 2007). Políticas dirigidas a la comunidad médica, tanto del sector público como privado, con el objeto de proporcionar una respuesta adecuada y oportuna a los ataques que pudieran darse con armas de este tipo.

**HSPD – 19: Combate al uso terrorista de explosivos en los Estados Unidos** (12 de febrero de 2007). Establece una política nacional y hace un llamado para desarrollar un plan nacional para prevenir, detectar y, en su caso, responder al uso de materiales explosivos dentro del país.

**HSPD – 20: Política Nacional de Continuidad** (4 de abril de 2007). Política que de continuidad a las estructuras y operaciones gubernamentales, encabezada por un Coordinador Nacional responsable de su desarrollo e implementación.

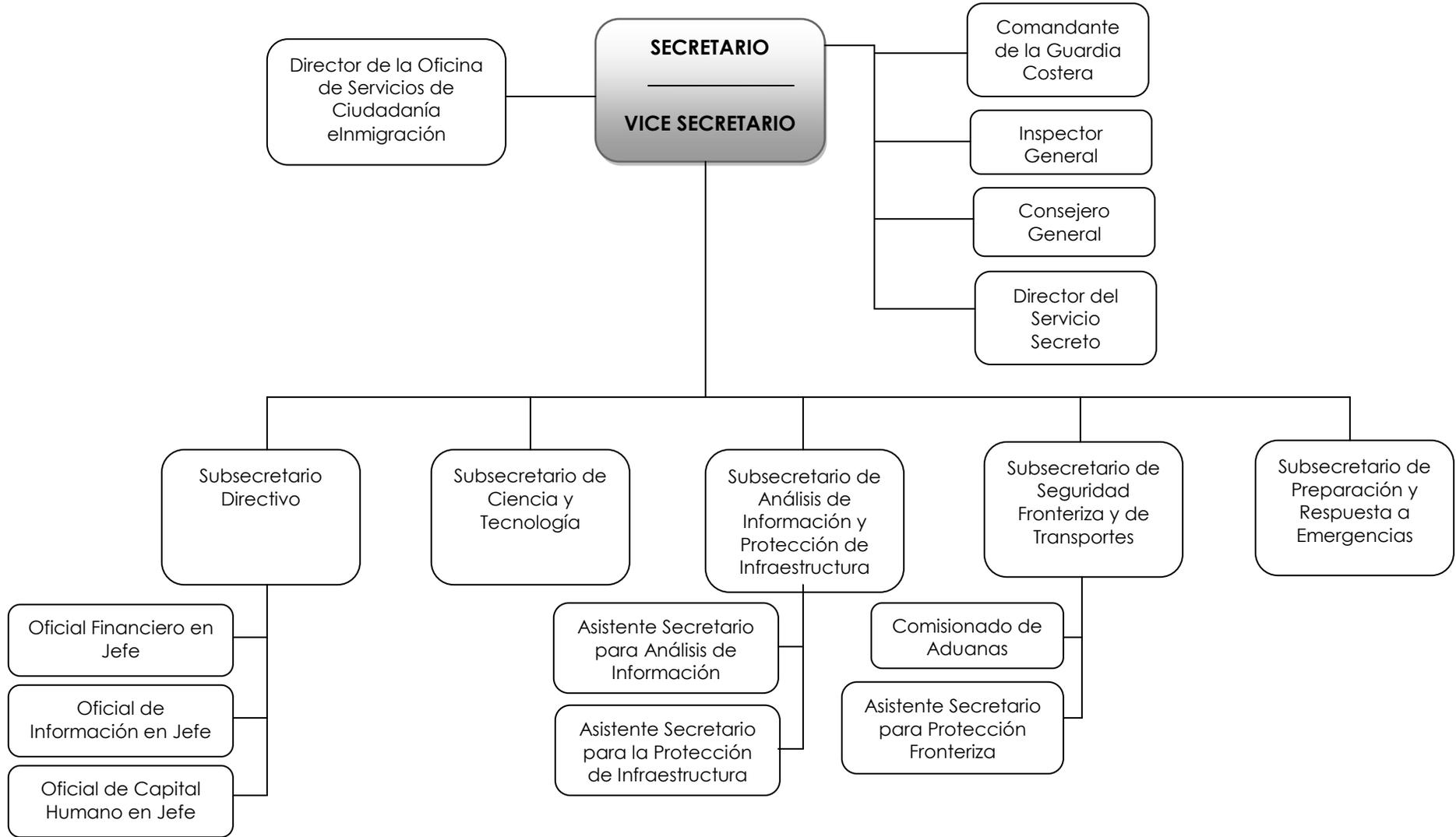
**HSPD – 21: Preparación médica y de salud pública** (18 de octubre de 2007). Establece una estrategia nacional, que permita la preparación ante cualquier desastre.

**HSPD – 23: Iniciativa de Seguridad Cibernética Nacional** (8 de enero de 2008). CLASIFICADA

**HSPD – 24: Identificación y rastreo biométricos en beneficio de la Seguridad Nacional** (5 de junio de 2008). Establece un marco para que los departamentos federales utilicen métodos y procedimientos compatibles, respecto a la información biométrica de los individuos, respetando su información privada y derechos civiles.

Anexo III

Primer Organigrama del Departamento de *Homeland Security*



## Anexo IV

### Estatus Fondos Iniciativa Mérida en septiembre de 2009 (en millones de dólares)

	Presupuesto Asignado	Presupuesto Obligado	Presupuesto Erogado
<b>México</b>			
FY08 Suplementario	\$ 400.0	\$ 375.1	\$ 24.2
FY09 General	300.0	41.0	0
FY09 Suplementario	420.0	336.5	0
<b>Total</b>	<b>\$ 1,120.0</b>	<b>\$ 752.6</b>	<b>\$24.2</b>
<b>Centroamérica</b>			
FY08 Suplementario	\$ 60.0	\$ 57.92	\$ 2.07
FY09 General	105.0	14.9	0
FY09 Suplementario	-	-	-
<b>Total</b>	<b>\$ 165.0</b>	<b>\$ 72.82</b>	<b>\$ 2.07</b>
<b>Caribe (Haití y República Dominicana)</b>			
FY08 Suplementario	\$ 5.0	\$ 5.0	\$ 0
FY09 General	5.0	0	0
<b>Total</b>	<b>\$ 10.0</b>	<b>\$ 5.0</b>	<b>\$ 0</b>
<b>TOTAL Iniciativa Mérida</b>	<b>\$ 1,295.0</b>	<b>\$ 830.42</b>	<b>\$ 26.27</b>

Fuente: Government Accountability Office, www.gao.gov (20 de diciembre de 2009).

**Notas:**

FY08 y FY09 se refieren a los presupuestos gubernamentales para los años fiscales de 2008 y 2009.

El presupuesto asignado otorga recursos con los que las autoridades pueden contraer compromisos y efectuar pagos desde el Tesoro de los Estados Unidos para determinados propósitos. El obligado genera un compromiso legal para el gobierno, con el fin de efectuar pagos por bienes o servicios adquiridos. El erogado, como su nombre lo indica, es aquel que fue efectivamente gastado o liquidado.

## Anexo V

### Estatus Recursos Entregados a México como parte de la Iniciativa Mérida a diciembre de 2009

<b>Objetivo Estratégico Mérida</b>	<b>Estatus de Entregas</b>
Combate al poder e impunidad de las organizaciones criminales	<p><b><u>Equipo</u></b>            26 vehículos armados, mayo de 2009            30 scanners de iones, septiembre de 2009            5 camiones de rayos x, agosto de 2009            5 helicópteros Bell, diciembre de 2009</p> <p><b><u>Entrenamiento</u></b>            6 entrenadores caninos, capacitados en octubre de 2009</p>
Asistir a los gobiernos de México y Centroamérica en el fortalecimiento de controles fronterizos, aéreos y marítimos	<p><b><u>Equipo</u></b>            Software para verificación de documentos, septiembre de 2009            Equipo de comunicación para rescates, octubre de 2009</p> <p><b><u>Entrenamiento</u></b>            Taller para combatir el tráfico ilegal de armas, julio de 2009</p>
Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia de la región	<p><b><u>Equipo</u></b>            Equipos para laboratorios forenses</p> <p><b><u>Entrenamiento</u></b>            Entrenamiento diverso para oficiales de aplicación de la ley            Ejemplo: 1,300 investigadores de la Secretaría de Seguridad Pública entrenados</p> <p><b><u>Reforma Judicial</u></b>            Diversos intercambios, entrenamiento y asistencia técnica            Ejemplo: Asistencia técnica proporcionada a la Procuraduría General de la República para diseñar e implementar un moderno y eficiente manejo de casos y un sistema administrativo de cortes</p> <p><b><u>Derechos Humanos</u></b>            Proyecto de Naciones Unidas, inaugurado en julio de 2009</p>
Reducir las actividades de organizaciones criminales en México y Centroamérica y disminuir la demanda de drogas en la región	<p><b><u>Reducción en la demanda de drogas</u></b>            Diversos tipos de entrenamiento y acuerdos firmados            Ejemplo: Compromiso para asignar fondos a la certificación de consejeros sobre narcóticos y fortalecimiento de la junta nacional de acreditación en México</p>

Fuente: Government Accountability Office, www.gao.gov (20 de diciembre de 2009).

## FUENTES DE CONSULTA

### Bibliografía

Antal, Edit. *Debates sobre la guerra contra el terrorismo. Una perspectiva transatlántica*, CISAN –UNAM, Cuadernos de América del Norte, núm. 1, México, 2004, 46 pp.

Ball, Howard. *The USA Patriot Act*, ABC – Clio, Estados Unidos de América, 2004, 263 pp.

Ball, Howard. *US Homeland Security*, ABC - Clio, Estados Unidos de América, 2005, 235 pp.

Benítez Manaut, Raúl. *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México – Estados Unidos*, CASEDE, México, 2010, 150 pp.

Benítez Manaut, Raúl. *Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos*, CISAN – UNAM, Cuadernos de América del Norte, núm. 4, México, 2005, 62 pp.

Bullock, Jane A., (et. al.). *Introduction to Homeland Security*, Butterworth-Heinemann, China, 2006, 2a. ed., 654 pp.

Burchill, Scott, (et. al.). *Theories of International Relations*, Palgrave Macmillan, Estados Unidos de América, 2009, 364 pp.

Campbell, Colin y Bert A. Rockman (eds.). *The Clinton Legacy*, Chatham House Publishers, Nueva York – Londres, 2000, 347 pp.

Campbell, Kurt M. Y Michèle A. Flournoy. *To Prevail. An American Strategy for the Campaign against Terrorism*, The CSIS Press, Estados Unidos de América, 2001, 399 pp.

Clarke, Richard A.. *Contra todos los enemigos*, Editorial Taurus, México, 2004, 381 pp.

Cohen, David B. y John W. Wells (eds.). *American National Security and Civil Liberties in an era of Terrorism*, Palgrave macmillan, Estados Unidos de América, 2004, 248 pp.

Colucci, Lamont. *Crusading Realism. The Bush Doctrine and American Core Values After 9/11*, University Press of America Inc., Estados Unidos de América, 2008, 266 pp.

Comisión Nacional de Investigación. *11-S El Informe. Extracto del Informe Final de los Atentados Terroristas contra Estados Unidos*, Editorial Paidós, México, 2005, 349 pp.

Curzio, Leonardo. *La Seguridad México – Estados Unidos. Una oportunidad para coincidir*, CISAN – UNAM, Cuadernos de América del Norte, número 8, México, 2006, 31 pp.

Curzio, Leonardo. *La Seguridad Nacional en México y la Relación con Estados Unidos*, UNAM – CISAN, México, 2007, 182 pp.

- Davidow, Jeffrey. *El oso y El Puercoespín*, Editorial De Bolsillo, México, 2005, 381 pp.
- Díez, Jordi (ed.). *Canadian and Mexican Security in the New North America*, School of Policy Studies, Queens University, Estados Unidos de América, 2006, 127 p.
- Gobierno Federal. *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia*, Talleres Gráficos de México, México, julio de 2008, 30 pp.
- Harrison, Neil E. (ed.). *Complexity in World Politics*, State University of New York Press, Estados Unidos de América, 2006, 213 pp.
- Jordan, Amos A., William J. Taylor Jr. y Michael J. Mazarr. *American National Security*, The Johns Hopkins University Press, Estados Unidos de América, 1999, 5ta. Ed., 620 pp.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye. *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Little, Brown and Company, Estados Unidos de América, 1977, 352 pp.
- Mangold, Peter. *National Security and International Relations*, Routledge, Estados Unidos de América, 1990, 117 pp.
- Morgenthau, Hans J. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, Estados Unidos de América, 1968, 752 pp.
- Minitier, Richard. *Losing Bin Laden. How Clinton's Failures Unleashed Global Terror*, Regnery Publishing, Inc., Estados Unidos de América, 2003. 317 pp.
- Nye, Joseph. *International Regionalism: Readings edited by Joseph Nye*, Little, Brown and Company, Estados Unidos de América, 1968,
- Piñeyro, José Luis (coord.). *La Seguridad Nacional en México: Debate Actual*, UAM Azcapotzalco, México, 2004, 519 pp.
- Romero/Lar, Fernando. *Hyperborder. The contemporary U.S. – Mexico Border and its future*, Princeton Architectural Press, Estados Unidos de América, 2008, 319 pp.
- Schier, Steven E. (ed.). *High Risk and Ambition. The Presidency of George W. Bush*, University of Pittsburgh Press, 2004, 292 pp.
- Tulchin, Joseph, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (editores). *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Editorial Prometeo Libros, Argentina, 2006, 534 pp.
- Valdés Ugalde, José Luis y Diego Valadés (coords.). *Globalidad y Conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*, CISAN, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, 319 pp.

Vega García, Gerardo Clemente. *Seguridad Nacional. Concepto, Organización, Método*, SEDENA, México, 1988, 403 pp.

Wolf, Naomi. *The end of America. Letter of Warning to a Young Patriot*. Chelsea Green Publishing, Estados Unidos de América, 2007, 176 pp.

Woodward, Bob. *Bush en Guerra*, Ediciones Península, España, 2003, 411 pp.

## **Documentos**

Arámbula Reyes, Alma. *Iniciativa Mérida. Compendio*, Servicio de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, junio de 2008, 80 págs.

Bush, George W.. *The Department of Homeland Security*. Estados Unidos de América, junio de 2002, 24 págs.

Bush, George W., Felipe Calderón y Stephen Harper. *Declaración Conjunta de la Cumbre de Líderes de América del Norte*, Montebello, Quebec, Canadá, 21 de agosto de 2007, 13 págs.

Department of State. *NSC 68: United States Objectives and Programs for National Security*, Estados Unidos de América, abril de 1950.

Homeland Security Council. *National Strategy for Homeland Security*, Estados Unidos de América, octubre de 2007, 53 pp.

National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. *The 9/11 Commission Report*, Estados Unidos de América, 2004, 567 pp.

Office of Homeland Security. *National Strategy for Homeland Security*, Estados Unidos de América, julio de 2002, 75 pp.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Secretaría de Gobernación, México, 30 de mayo de 2001, 115 pp.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP, México, mayo de 2007, 323 págs.

The White House. *A National Security Strategy for a New Century*, Estados Unidos de América, octubre de 1998, 59 pp.

The White House. *National Strategy for Combating Terrorism*, Estados Unidos de América, febrero de 2003, 30 pp.

The White House. *National Strategy for Combating Terrorism*, Estados Unidos de América, septiembre de 2006, 23 pp.

The White House. *The National Security Strategy of the United States of America*, Estados Unidos de América, septiembre de 2002, 32 pp.

The White House. *The National Security Strategy of the United States of America*, Estados Unidos de América, marzo de 2006, 49 pp.

Trejo García, Elma del Carmen. *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte*, Servicio de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, julio de 2006, 35 pp.

United States Senate – Committee on Foreign Relations. *The Merida Initiative: "Guns, Drugs and Friends"*, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 2007, 133 pp.

## **Hemerografía**

Anderson, Philip. "Seguridad del territorio nacional. Un largo camino para Estados Unidos", *Foreign Affairs en Español*, vol. 2 núm. 3, otoño – invierno 2002, México, pp. 81-86.

Arroyo Picard, Alberto, *Significado de la Alianza para la Prosperidad y Seguridad de América del Norte (ASPAN)*, Ponencia en la III Cumbre de los Pueblos: Seminario Internacional: América del Norte hacia un TLCAN plus, Mar de Plata, Argentina, noviembre de 2005.

Benítez Manaut, Raúl. "México – Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación", *Revista Nueva Sociedad*, núm. 206, noviembre – diciembre de 2006, México, pp. 140 – 155.

Betts, Richard K. "The New Politics of Intelligence", *Foreign Affairs*, vol. mayo / junio 2004, Estados Unidos de América, p. 2-8.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. "Ley de Seguridad Nacional", *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de enero de 2005, 16 pp.

De los Ríos Lozano, Patricia. "Inteligencia y Seguridad en la segunda administración Bush", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, SER, febrero 2005, México pp. 119-140.

Dirección General de Asuntos Jurídicos, Secretaría de Gobernación. "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006", *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de mayo de 2001, 115 pp.

Emmerich, Gustavo Ernesto. "México – Estados Unidos: frontera eficiente, pero no abierta", *Revista Frontera Norte*, enero-junio 2003, vol. 15, núm. 029, Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México, pp. 7-34.

Esquivel, J. Jesús. "La solución somos nosotros ...", *Proceso*, núm. 1742, México, 21 de marzo de 2010, pp. 6-10.

Fox Quesada, Vicente. "Ley de Seguridad Nacional", *Diario Oficial de la Federación*, última reforma, México, 26 de diciembre de 2005, pp. 1-16.

Fox Quesada, Vicente. "Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional", *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de noviembre de 2006, 8 pp.

Freeman, Laurie. "La política antidrogas en la relación México – Estados Unidos", *Foreign Affairs en español*, enero – marzo 2008, vol. 8 núm. 1, México, 2008, pp. 15-23.

García, Ariadna. "Retrasan cárteles progreso.- Clinton", *Reforma*, México, D.F., 24 de marzo de 2010, Nacional, p. 5.

López Mayolo y Claudia Guerrero. "Ponen lupa a frontera y armas", *Reforma*, México, D.F., 17 de abril de 2009, Nacional, primera plana.

Poder Ejecutivo – Secretaría de Gobernación. "Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal, que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en el ámbito nacional, en materia de desarme, terrorismo y seguridad internacionales", *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de mayo de 2007, 4 pp.

Rico F., Carlos. "La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado", *Foreign Affairs en español*, enero – marzo 2008, vol. 8 núm. 1, México, 2008, pp. 3-13.

Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo y Mario Arroyo Juárez, "Terrorismo, guerrilla y narcoterrorismo. ¿Amenazas para México?", *Foreign Affairs en español*, enero – marzo 2008, vol. 8 núm. 1, México, 2008, pp. 32 – 40.

## **Cibergrafía**

Almazán González, José Antonio. "ASPAN: riesgo para México", *La Jornada*, 22 de marzo de 2007, México, [www.jornada.unam.mx/2007/03/22/index.php?section=opinio&article=026a2pol](http://www.jornada.unam.mx/2007/03/22/index.php?section=opinio&article=026a2pol) (23 de noviembre de 2008, 11.00 hrs.).

Andreas, Peter. "La redefinición de las fronteras estadounidenses", *Foreign Affairs en español*, primavera 2002, [www.foreignaffairs-esp.org/20020201faenespessay7944/peter-andreas/la-redefinicion-de-las-fronteras-estadounidenses.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/20020201faenespessay7944/peter-andreas/la-redefinicion-de-las-fronteras-estadounidenses.html) (5 de agosto de 2008, 15.45 hrs.).

Archibold, Randal C.. "Mexican Drug Cartel Violence Spills Over, Alarming U.S.", *The New York Times*, 23 de marzo de 2009, [www.nytimes.com/2009/03/23/us/23border.html](http://www.nytimes.com/2009/03/23/us/23border.html) (23 de marzo de 2009, 14.00 hrs.).

Astorga, Luis y David A. Shirk. "Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context", *Woodrow Wilson International Center for Scholars Mexico Institute and University of San Diego Trans-Border Institute*, Washington, D.C., abril de 2010, 29 págs., [wilsoncenter.org/topics/pubs/Drug%20Trafficking%20Organizations.%20Astorga%20and%20Shirk.pdf](http://wilsoncenter.org/topics/pubs/Drug%20Trafficking%20Organizations.%20Astorga%20and%20Shirk.pdf) (4 de julio de 2010, 11.40 hrs.).

Benítez Manaut, Raúl, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, CASEDE, México, 2009, [www.seguridadcondemocracia.org](http://www.seguridadcondemocracia.org) (15 de mayo de 2010).

Berger, Samuel. "Testimony of Samuel L. Berger before the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States", [www.9-11commission.gov/hearings/hearing8](http://www.9-11commission.gov/hearings/hearing8) (15 de enero de 2009, 14.45 hrs.).

Bush, George W. "President Signs Homeland Security Appropriations Act for 2006", *News and Policies White House*, [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov) (20 de octubre de 2005, 20.00 hrs.).

Cárdenas Gracias, Jaime F.. "Nuevo Institucionalismo", [www.bibliojuridica.org/libros/1/113/6.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/1/113/6.pdf) (25 de febrero de 2007, 20.45 hrs.).

Carlsen, Laura. "Deep Integration" – the Anti-Democratic Expansion of NAFTA", *Americas Policy Program*, 30 de mayo de 2007, [www.americaspolicy.org](http://www.americaspolicy.org) (6 de enero de 2008, 23.35 hrs.).

Chertoff, Michael. "One Team, One Mission, Securing our Homeland. U.S. Department of Homeland Security Strategic Plan Fiscal Years 2008-2013", *Departamento de Homeland Security*, Estados Unidos de América, 2008, [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov) (2 de septiembre 2009, 22.30 hrs.).

Cook, Colleen W., Rebecca G. Rush y Clare Ribando Seelke. "Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America", *CRS Report for Congress*, Washington, DC, 3 de junio de 2008, [http://assets.opencrs.com/rpts/RS22837\\_20080318.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/RS22837_20080318.pdf) (25 de noviembre de 2008, 11.30 hrs.).

Curzio, Leonardo. "Los dilemas de la estrategia antiterrorista", *Foreign Affairs en Español*, vol. 3, núm. 4., octubre – diciembre 2003, México, [www.foreignaffairs-esp.org/20030901faenespessay/leonardo-curzio/los-dilemas-de-la-estrategia-antiterrorista.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/20030901faenespessay/leonardo-curzio/los-dilemas-de-la-estrategia-antiterrorista.html) (20 de noviembre de 2007, 22.00 hrs.).

Ehrlich Martínez, Christian J. "Seguridad Nacional en México. Definiendo el Concepto y las Amenazas", [www.defesanet.com.br/notas/mexicodefensa.pdf](http://www.defesanet.com.br/notas/mexicodefensa.pdf), 16 pp. (29 de enero de 2009, 17.00 hrs.).

Embajada de Estados Unidos en México. "La Sociedad para la Prosperidad entre México y E.U.A. lanza nuevas iniciativas", [www.usembassy-mexico.gov/textos/st040629iniciativas.html](http://www.usembassy-mexico.gov/textos/st040629iniciativas.html) (23 de noviembre de 2008, 14.28 hrs.).

Fernández de Castro, Rafael. "Seguridad y migración un nuevo paradigma", *Foreign Affairs en español*, octubre – diciembre 2006, [www.foreignaffairs-esp.org/20061001faenespessay060402/rafael-fernandez-de-castro/seguridad-y-migracion-un-nuevo-paradigma.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/20061001faenespessay060402/rafael-fernandez-de-castro/seguridad-y-migracion-un-nuevo-paradigma.html) (20 de octubre de 2008, 23.15 hrs.).

Hirsh, Michael. "El mundo de Bush", *Foreign Affairs en español*, otoño – invierno 2002, [www.foreignaffairs-esp.org/20020901faenespessay9938/michael-hirsh/el-mundo-de-bush.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/20020901faenespessay9938/michael-hirsh/el-mundo-de-bush.html) (18 de abril de 2008, 18.00 hrs.).

Ikenberry, G. John. "La ambición imperial de Estados Unidos", *Foreign Affairs en español*, otoño – invierno 2002, [www.foreignaffairs-esp.org/20020901faenespessay9937/g-john-ikenberry/la-ambicion-imperial-de-estados-unidos.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/20020901faenespessay9937/g-john-ikenberry/la-ambicion-imperial-de-estados-unidos.html) (17 de octubre de 2008, 23.00 hrs.).

Landler, Mark. "Clinton Admits U.S. Demand Feeds Mexico's Drug Trade", *The New York Times*, 26 de marzo de 2009, [www.nytimes.com/2009/03/26/world/americas/26mexico.html](http://www.nytimes.com/2009/03/26/world/americas/26mexico.html) (26 de marzo de 2009, 09.30 hrs.).

Leahy, Patrick. "Statement of Senator Patrick Leahy on the Merida Initiative", *Congresional Record*, Washington, DC, 21 de mayo de 2008, <http://leahy.senate.gov/press/200805/052108d.html> (21 de noviembre de 2008, 11.00 hrs.).

Martínez Serrano, Alejandro. "¿Qué es la Seguridad Nacional?", [www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124625.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124625.html), mayo de 2001, 14 pp. (31 de mayo de 2010, 10.00 hrs.).

Martínez y Martínez, Enrique. "El desafío de la frontera México – Estados Unidos", *Foreign Affairs en español*, enero – marzo 2005, [www.foreignaffairs-esp.org/20050101faenespessay050108/enrique-martinez-martinez/el-desafio-de-la-frontera-mexico-estados-unidos.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/20050101faenespessay050108/enrique-martinez-martinez/el-desafio-de-la-frontera-mexico-estados-unidos.html) (14 de septiembre de 2008, 11.00 hrs.).

Merino, Mauricio. "Nuevo Institucionalismo", [www.joseacontreras.net/diplomado/tema03/M\\_Merino.pdf](http://www.joseacontreras.net/diplomado/tema03/M_Merino.pdf) (25 de febrero de 2007, 20.10 hrs.).

Neocleous, Mark. "From Social to National Security: On the Fabrication of Economic Order", *Security Dialogue* 2006. International Peace Research Institute – Sage Publications, Oslo, 2006, <http://sdi.sagepub.com/cgi/content/abstract/37/3/363> (23 de octubre de 2008, 10.15 hrs.).

Olson, Eric L., "Six Key Issues in U.S. – Mexico Security Cooperation", Mexico Institute – Woodrow Wilson Center, Washington, DC, 2008, [www.wilsoncenter.org/news/docs/Olson %20Brief.pdf](http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Olson%20Brief.pdf) (22 de noviembre de 2008, 12.30 hrs.).

Parra, José Francisco. "Nuevo Institucionalismo", <http://polcul.xoc.uam.mx/pyc24/parra.pdf> (25 de febrero de 2007, 21.05 hrs.).

Réseau Québécois sur l'Intégration Continentale, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Art U.S. y Common Frontiers. "Un golpe de estado se incubaba detrás de la Cumbre ASPAN de los "tres amigos"", 17 de agosto de 2007, [www.csd.qc.ca](http://www.csd.qc.ca) (12 de noviembre de 2008, 23.15 hrs.).

Ridge, Tom. "Dos Patrias, una Misión", *Foreign Affairs en español*, abril - julio 2004, [www.foreignaffairs-esp.org/20040401/faenespessay040203/tom-ridge/dos-patrias-una-mision.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/20040401/faenespessay040203/tom-ridge/dos-patrias-una-mision.html) (24 de enero de 2008, 21.45 hrs.).

Rueda de Prensa sobre política de seguridad en la frontera EE.UU. – México ofrecida por funcionarios de Seguridad Nacional, Estado y Justicia, 24 de marzo de 2009, [www.america.gov/st/peacesec-spanish/2009/March](http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2009/March) (24 de marzo de 2009, 22.40 hrs.).

Rutherford, Malcolm. "Institucionalismo Americano", <http://web.uvic.ca/~rutherford/institutionalismandenglishconnections6.pdf> (26 de febrero, 21.00 hrs.).

Santibañez Romellón, Jorge. "Transformación de la frontera México – Estados Unidos", *Foreign Affairs en español*, octubre – diciembre 2006, [www.foreignaffairs-esp.org/20060601faenespessay060406/jorge-santibanez-romellon/transformacion-de-la-frontera-mexico-estados-unidos.html](http://www.foreignaffairs-esp.org/20060601faenespessay060406/jorge-santibanez-romellon/transformacion-de-la-frontera-mexico-estados-unidos.html) (18 de octubre de 2008, 20.00 hrs.).

Scheinkman, Andrei, Margot Williams, Alan McLean, Tom Torok y Stephan Weitberg, "The Guantanamo Docket", *The New York Times*, enero de 2002, [www.nytimes.com/guantanamo](http://www.nytimes.com/guantanamo) (6 de febrero de 2009, 11.30 hrs.).

Selee, Andrew. "Overview of the Merida Initiative", *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Washington, DC, Mayo de 2008, [www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org) (21 de noviembre de 2008, 14.30 hrs.).

Senate and House of Representatives. "National Security Act of 1947", *United States Intelligence Community*, [www.intelligence.gov/0-natsecact\\_1947.shtml](http://www.intelligence.gov/0-natsecact_1947.shtml) (10 de octubre de 2008, 15.40 hrs.).

Sociedad para la Prosperidad. "Informe a los Presidentes", marzo de 2006, [www.p4p.fox.presidencia.gob.mx/p4p.php?seccion=antecedentes](http://www.p4p.fox.presidencia.gob.mx/p4p.php?seccion=antecedentes) (23 de noviembre de 2008, 14.30 hrs.).

SPP, "Leaders Joint Statement 2007", Montebello, Quebec, 21 de agosto de 2007, [www.spp.gov/pdf/leaders\\_statement\\_english.pdf](http://www.spp.gov/pdf/leaders_statement_english.pdf) (20 de marzo de 2008, 11.00 hrs.).

The White House, "Declaration by The Government of The United States of America and The Government of the United Mexican States Concerning Twenty-First Century Border Management", 19 de mayo de 2010, [www.whitehouse.gov/the-press-office/declaration-government-united-states-america-and-government-united-mexican-sates...](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/declaration-government-united-states-america-and-government-united-mexican-sates...) (16 de julio de 2010, 12.30 hrs.).

The White House, "Declaración Conjunta del Presidente Bush, Presidente Calderón, Primer Ministro Harper. Cumbre de Líderes Norteamericanos", 22 de abril de 2008, [www.whitehouse.gov/news/releases/2008/04/print/20080422-4.es.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/04/print/20080422-4.es.html) (21 de noviembre de 2008, 16.15 hrs.).

The White House. "Los Compromisos de Monterrey", Estados Unidos de América, 22 de marzo de 2002, 2 pp., [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/print/20020322-9.es.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/print/20020322-9.es.html) (10 de septiembre de 2008, 15.00 hrs.).

The White House. "Presidential Decision Directive 62", Estados Unidos de América, 22 de mayo de 1998, 3 pp. [www.fas.org/irp/offdocs/pdd-62.htm](http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd-62.htm) (12 de febrero de 2008, 22.15 hrs.).

The White House. "Security and Prosperity Partnership of North America Prosperity Agenda", Estados Unidos de América, 23 de marzo de 2005, [www.whitehouse.gov/news/releases/2005/03/print/20050323-1.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/03/print/20050323-1.html) (21 de noviembre de 2008, 15.30 hrs.).

The White House. "The Security and Prosperity Partnership of North America: Next Steps", Estados Unidos de América, 31 de marzo de 2006, [www.spp.gov/pdf/security\\_and\\_prosperity\\_partnership\\_of\\_north\\_america\\_fact\\_sheet.pdf](http://www.spp.gov/pdf/security_and_prosperity_partnership_of_north_america_fact_sheet.pdf) (30 de noviembre de 2008, 17.30 hrs.).

United States Department of State, "Joint Statement on the Merida Initiative: A New Paradigm for Security Cooperation", Washington, DC, 22 de octubre de 2007, [www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93817](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93817) (24 de noviembre de 2008, 20.20 hrs.).

United States Department of State. "Mexico - Merida Initiative Report", Washington, D.C., [www.dos.gov](http://www.dos.gov), 17 pp. (20 de diciembre de 2009, 21.30 hrs.).

United States Government Accountability Office. "Status of Funds for the Mérida Initiative", *Estados Unidos de América*, 3 de diciembre de 2009, [www.gao.gov](http://www.gao.gov), p. 6 (20 de diciembre de 2009), 31 págs.

Vázquez, Patricia. "Fronteras ¿inteligentes?", *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, otoño 2002, nueva época, núm. 4, Asociación Mexicana sobre Estudios de Canadá, [http://revista.amec.com.mx/num\\_4\\_2002/Vazquez\\_Patricia.htm](http://revista.amec.com.mx/num_4_2002/Vazquez_Patricia.htm) (23 de noviembre de 2008, 08.54 hrs.).

Walser, Ray y James M. Roberts. "The U.S. and Mexico: Taking the "Mérida Initiative" Against Narco – Terror", *Web Memo*, núm. 1705, The Heritage Foundation, Washington, DC, 16 de noviembre de 2007, [www.heritage.org/Research/Crime/wm1705.cfm](http://www.heritage.org/Research/Crime/wm1705.cfm) (17 de noviembre de 2008, 13.00 hrs.).