



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

El dilema de la Política Exterior y de Seguridad Nacional de México
frente a la aplicación de la Estrategia de Seguridad Hemisférica de
Estados Unidos de América en América Latina (2001-2011).

TESIS PROFESIONAL
para obtener el grado de
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Presenta:
IVETH ACEVEDO NICOLÁS

Director de Tesis:
MTRO. LUIS MANUEL LÓPEZ ROJAS



FES Aragón

MÉXICO, 2013



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.

Dedicatoria.

Esta tesis la dedico con todo mi amor y cariño, principalmente a mis padres que me dieron la vida y han estado conmigo en todo momento. Gracias Andrés y Emma por darme una carrera para mi futuro y por creer en mí, y estar en todo momento siempre apoyándome y brindándome todo su amor, por todo esto les agradezco de todo corazón y les ofrezco este trabajo.

A mi hermano Oscar, gracias por estar conmigo y apoyarme siempre, gracias por ser mi amigo, mi ejemplo, mi inspiración, mi compañero, simplemente gracias por ser quien eres, te quiero mucho. A toda mi familia que me ha apoyado y brindado su cariño, gracias. De igual forma gracias a mis amigas con las que he compartido el camino y he aprendido tantas cosas que sólo me queda agradecer con humildad las enseñanzas.

Manuel, muchas gracias por estos años de conocernos en los cuales hemos compartido tantas cosas y ahora estás conmigo en este día tan importante para mí. Simplemente gracias por todo el apoyo que me has dado para continuar y seguir con mi camino, gracias por estar conmigo y recuerda que eres muy importante para mí.

Y a mis profesores por confiar en mí, en especial a mi asesor, Luis Manuel López por tenerme la paciencia necesaria y apoyarme en la conclusión de este trabajo.

Y no me puedo ir sin antes decir, gracias a mi casa de estudios, gracias a la UNAM y doblemente gracias a la FES Aragón, ha sido un orgullo para mi ser parte de esta casa de estudios.

Ahora veo que tanto tiempo y tantas desveladas sirvieron de algo y aquí está el fruto. Les agradezco a todos ustedes con todo mi corazón el acompañarme en mi caminar en la mi vida, compartir momentos agradables y momentos tristes que son los que me han hecho crecer y valorar a las personas que me rodean.

Los quiero mucho y nunca los olvidaré.

Iveth.

*No sé si una vida mediocre,
sin dolores vivos ni vivas alegrías, sea agradable,
pero siempre preferiré una vida apasionada.*
Pensativa, Jesús Goytortúa Santos

ÍNDICE

Introducción.....	I
Capítulo I. Política Exterior y Seguridad Nacional de México: conceptos, antecedentes y postulados.....	1
1. La Política Exterior de México.	2
1.1. Principales Doctrinas de la Política Exterior.....	5
1.1.1. Evolución de la política Exterior Mexicana: el fin de la ideología revolucionaria, la transición y la Democracia efectiva de Felipe Calderón.	9
1.2. La Seguridad Nacional en México: principios y fines.....	38
1.2.1. Doctrinas de Seguridad Nacional.....	42
1.2.1.1. Evolución de la Seguridad Nacional en México y la postura actual.....	44
Capítulo II. Democracia y Prosperidad de América: las estrategias estadounidenses en defensa de la Seguridad del Hemisferio.	61
2. Los pilares de la Seguridad Nacional y su exportación hacia el Hemisferio.....	61
2.1. Septiembre 2001: La justificación ideológica para la política de defensa militar estadounidense en el Hemisferio.....	70
2.1.1. Reestructuración de las Estrategias de defensa y seguridad tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.	72
2.1.2. La ASPAN y la Iniciativa Mérida: Entre la Cooperación y la Subordinación de México ante Estados Unidos frente a los nuevos retos internacionales.	76
2.2. La asimetría de América Latina contra la política de Defensa Regional de Estados Unidos.....	82
Capítulo III. El dilema de la Política Exterior y de Seguridad Nacional en México: ¿subordinación o autodeterminación ante Estados Unidos?	85
3. Felipe Calderón y la Seguridad Hemisférica: Del compromiso a la convicción con el modelo estadounidense.....	86
3.1. Las reformas al Sistema Judicial Mexicano en pro de la estrategia estadounidense.	90
3.2. La Ley de Seguridad Nacional de 2005 y sus modificaciones.....	95
3.3. El incremento presupuestal de la Seguridad Nacional en México: La nueva agenda del gobierno federal.....	99
3.4. Las repercusiones de la implementación del modelo de Seguridad Hemisférica estadounidense en territorio mexicano: el combate al crimen organizado por la cruzada calderonista.	106

Consideraciones Finales	110
Anexos	117
Bibliografía	128
Hemerografía	131
Páginas de Internet	132
Documentos oficiales consultados	133

Introducción.

En los albores del siglo XXI, se puede observar el flujo de acontecimientos en el ámbito internacional, el cual ha transformado la forma en cómo interactúan los estados y los diversos actores internacionales. Por lo que los países han tenido que modificar o adecuar su política exterior, para coexistir en un mundo inédito y violento, donde el pragmatismo conjuga a la par de la economía de mercado y la imposición del pensamiento único de la *Pax* democrática estadounidense.

Bajo el estandarte del garante de la democracia kantiana, los Estados Unidos han tratado de imponer el credo liberal de la libertad, igualitarismo, individualismo, populismo y *laissez-faire*, por medio del ejercicio del poder en un mundo anárquico hobbesiano donde el derecho y la cooperación internacional no son dignos de confianza, solamente es válida la verdadera seguridad, defensa y promoción del orden liberal, que depende de la posesión y el uso de la fuerza militar que sólo ellos son capaces de detentar.

Es por ello que los estados intentan ponderar sus intereses particulares ante los intereses hegemónicos, lo cual trastoca el pasado y presente de su política exterior, modificando conceptos, doctrinas y estrategias que faciliten la supervivencia ante el apetito insaciable de la hegemonía militar.

Muchos estados, incluyendo México, han tenido que sopesar a lo largo de su historia el expansionismo territorial, económico, político, ideológico y militar de Estados Unidos. En algunos casos han tenido que borrar de golpe la concepción histórica de su política exterior y, en otros casos, han antepuesto sus propios intereses por el liberalismo hegemónico.

México ha enfrentado a lo largo de su historia el dilema entre ser amigo y/o aliado de Estados Unidos y buscar una autodeterminación ante temas como la Seguridad Hemisférica.

La historia de la Seguridad Nacional de México es, literalmente corta, los estudios y análisis del tema comenzaron a finales del siglo XX y principios del siglo XXI; la confusión del término con el de Seguridad del Estado marcó la pauta de cómo sería su política hacia el exterior. Ante tal indefinición, esa Política de Seguridad Nacional se vio, fácilmente, maleable o ajustable a lo que los Estados poderosos determinaban en el contexto internacional; pues éstos establecen las reglas del concierto mundial, ya sea económica, política o militarmente.

Ante éste reto, el problema planteado en esta investigación es el dilema que enfrenta la Política Exterior y de Seguridad Nacional de México ante la nueva agenda internacional, cuyos temas principales son el terrorismo y el crimen organizado; para ello el Estado mexicano tuvo que adaptar sus políticas normativo-judiciales con el fin de entrar en sintonía con la agenda de seguridad estadounidense; sin embargo, en la práctica aún no se han logrado empatar las agendas; primero, por la falta de cohesión político-social al interior del país; y segundo, por las presiones que la hegemonía estadounidense ejerce a fin de lograr homologar la agenda de Seguridad para el Hemisferio, mediante estrategias como Plan Colombia, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) e Iniciativa Mérida.

El siglo XXI ha sido espectador de una serie de acontecimientos mundiales, que marcan la nueva forma que como los Estados interactuarán entre sí. Desde el fin de la Guerra Fría hasta los ataques terroristas del 11 de septiembre en 2001, Estados Unidos se ha empeñado en imponer la democracia liberal como ideología para el mundo.

Las políticas de seguridad que Estados Unidos exportó al hemisferio se encauzaron a atacar un enemigo no palpable: la delincuencia organizada, que abarco el cultivo y tráfico de drogas ilícitas, lavado de dinero, tráfico de armas, pero en específico: el terrorismo, las cuales traspasaban las fronteras y no implicaban sólo al estado-nación. Con estos cambios y la nueva interdependencia entre los estados, éstos se han visto obligados a modificar o adecuar su política exterior y las doctrinas que sustentan dicha política, a fin de apegarse a la agenda internacional impuesta por la hegemonía militar estadounidense.

Este nuevo contexto internacional, enmarcado por éstas nuevas amenazas y el combate a las mismas, detonó su agresividad con los ataques terroristas a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, los cuáles justificaron las nuevas políticas para el hemisferio y el mundo, diseñadas y aplicadas por ellos mismos.

Desde la *Patriot Act* de 2001 hasta la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, el modelo normativo que regiría las relaciones de Estados Unidos con el mundo vislumbró los cambios que surgirían tanto dentro como fuera de los estados.

Las prioridades para la hegemonía estadounidense y la agenda internacional cambiaron a partir de los ataques terroristas, la seguridad hemisférica marco la línea de cómo serían las relaciones entre los estados en América Latina.

Este dilema al cuál se enfrentan las naciones de América y, en específico, México merece un profundo análisis, a fin de entender los medios para adaptarse al nuevo sistema internacional impuesto por Estados Unidos mediante la nueva Estrategia de

Seguridad Global, así como sus consecuencias. Sin olvidar el patrón al cuál se han tenido que apegar las naciones en el sentido normativo-judicial, analizando el caso particular de México.

Las modificaciones normativo-judiciales que México ha realizado en pro de la Estrategia de Seguridad Nacional, trastoca el pasado y presente de su política exterior y de seguridad nacional, además de poner en tela de juicio la vigencia de la misma.

Ante esta interrogante, esta investigación se basará en la evolución histórica de los conceptos de política exterior y seguridad nacional, las modificaciones forzadas a las bases que sustentan dichos conceptos y las repercusiones internas y externas para México que surgieron en este afán de acatar las normas que impulsó la hegemonía militar en el nuevo contexto internacional.

El objetivo principal de esta investigación es analizar el papel de la Política Exterior y de Seguridad Nacional de México frente a la aplicación de la Estrategia de Seguridad Hemisférica de Estados Unidos en América Latina. A fin de conocer si México se encuentra comprometido u obligado a responder a las políticas de seguridad nacional estadounidense, esto a partir de la reestructuración de sus esquemas de defensa posterior a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

En el capítulo uno se estudiara los antecedentes históricos de la Política Exterior y la Seguridad Nacional de México, a fin de conocer su desarrollo, concepción y doctrinas, así como la evolución de sus postulados ante los nuevos retos internacionales.

En el capítulo dos se buscarán los elementos para identificar los principales pilares de la Seguridad Nacional de Estados Unidos y la exportación de su modelo al hemisferio, bajo el esquema de cooperación y seguridad para las Américas vía Plan Colombia, ASPAN e Iniciativa Mérida, sobre todo después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, y las repercusiones para México.

Y en el capítulo tres y último se identificarán las acciones implementadas por el Estado mexicano para combatir el crimen organizado, narcotráfico y el terrorismo en el país con base en el perímetro de seguridad estadounidense, a partir de las reformas al Sistema Judicial Mexicano, el incremento presupuestal en materia de seguridad y las consecuencias sociales que emanan del establecimiento forzoso de la cruzada de Seguridad calderonista.

Lo anterior basado en la siguiente hipótesis: La Política Exterior y de Seguridad Nacional de México está en el dilema de adoptar o rechazar las políticas implementadas por Estados Unidos en el Hemisferio a través del Plan Colombia,

ASPAN o Iniciativa Mérida, que en parte, ha obligado al gobierno mexicano a realizar modificaciones a nivel jurídico y normativo para adecuarse a dichas políticas; como reformas al Código Penal Federal o la creación de la Ley de Seguridad Nacional en 2005; provocando un distanciamiento de su zona geográfica natural: América Latina, aislando no solo sus relaciones diplomáticas, sino también los lazos comerciales y políticos, comprometiendo la Seguridad Nacional del país.

El presente trabajo está basado en el siguiente marco conceptual:

“La elaboración del marco conceptual adquiere, pues, importancia dentro del proceso de investigación, ya que a partir de él se establecerán las conexiones con la hipótesis, métodos que se utilicen para llevar a cabo la investigación, las técnicas para recolectar la información y el manejo de la misma.”¹

El propósito de esta investigación es estudiar las condicionantes para la Política Exterior y la Seguridad Nacional de México, tanto internas como externas, para ello es necesario definir ambos términos.

Primero, ¿Qué se entiende por Política Exterior?, según un diccionario de Política Internacional, la Política Exterior² se define como:

“ Conjunto de Políticas, decisiones y acciones, que integran un cuerpo coherente y consistente, basado en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y su experiencia histórica; permanentemente enriquecida y mejorada; por el que cada Estado u otro actor o sujeto de la Sociedad Internacional, define su conducta y establece sus metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir a interior de las suyas; y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo durable, así como de la búsqueda del mantenimiento de la relaciones armoniosas con el exterior.”

La Política Exterior en sí, es el reflejo de la política interna de un Estado ante el sistema internacional; esto consta de las acciones y decisiones que el Estado ejecuta para establecer su conducta ante los demás actores de la sociedad internacional, lo cual establece metas más allá de las fronteras nacionales. Además de establecer los alcances y límites de esa política interna.

¹ Rojas Soriano, Raúl, *Guía para realizar Investigaciones Sociales*, México, Plaza y Valdés Editores, 1987, p. 60.

² Hernández- Vela Salgado, *Edmundo, Diccionario de Política Internacional*, 4ª ed. México, Ed. Porrúa, 1996, p. 425

En la Política Exterior de cualquier Estado hay quien conduce la misma, el cual es el personal diplomático y los medios por la cual esta se conduce es el Derecho Internacional, la negociación, la ayuda económica, la guerra entre otros.

Otra definición de Política Exterior enunciada por Javier Pérez de Cuellar, 5º Secretario General de las Naciones Unidas en 1982-1991, es “[...] conjunto de posiciones y acciones que adopta un Estado en su relación con otros Estados o en el seno de organismos internacionales con la finalidad de preservar su seguridad, sus intereses e influencia, diferenciándola de la diplomacia, a la que se le considera como el arte de poner apropiadamente en práctica esa política exterior.”³

En cuanto a la Formulación de Política Exterior, en el caso de México, el Presidente de la República es quien, constitucionalmente, tiene la facultad de la dirección de la misma. Por ello existen distintas bases que influyen dicha formulación, las cuáles son los principios y doctrinas que rigen la conducción de la misma. Por ejemplo la primera doctrina y de las más importantes fue la Doctrina Carranza que fue establecida por Venustiano Carranza el 01 de noviembre de 1918⁴, la cual sostiene la igualdad jurídica entre los estados; así como la equivalencia de derechos de nacionales y extranjeros ante las leyes de un país. Ésta doctrina establece el principio de No Intervención asentado en el artículo 89 de la Constitución Política de México de 1917.

Un punto definitorio de Política Exterior y que es uno de los más importantes e influyentes, es la historia; México es un país con un determinante histórico muy escabroso y lleno de limitaciones; ésta suele ser considerada como un punto de partida la cual es analizada antes de tomar una decisión; esto para evitar cometer errores, Seara Vázquez cita “...aquel que olvida la historia está condenado a repetir sus errores.”⁵; y con justa razón, la frase se erige como el mejor ejemplo y paso a seguir de cualquier país.

Un ejemplo es la Doctrina Estrada que se estableció en 1930 por el canciller Genaro Estrada, la cual estableció que cualquier Estado “[...] podía mantener o romper sus relaciones con otro país sin que ello afectará la aprobación o reprobación de sus gobiernos locales”⁶, es decir, que la forma de gobierno no determinaría, en ningún momento las relaciones diplomáticas entre los países.

³ Pérez-García, Mercedes. *Las Relaciones Diplomáticas de México*, México, Plaza y Valdés Editores, 2002, pp. 25.

⁴ Gamboa Montejano Claudia y Valdés Robledo, Sandra, “Lineamientos Constitucionales de la Política Exterior de México”, *Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Exterior*, Septiembre 2005, Consultado el día 07/09/11, ver en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-ISS-08-05.pdf>

⁵ Seara Vázquez, Modesto. *Política Exterior de México*, 3ª ed. México, Harla S.A. de C.V., 1985, p. 25.

⁶ *Ibidem*. p. 6.

La base de los principios que rigen la Política Exterior mexicana se emanaron de diversas doctrinas y sucesos históricos que determinaron las mismas. Aunque el contexto ha cambiado, los principios de la Política Exterior siguen siendo base de la misma, aunque la interrogante actual es la vigencia de los mismos, es decir, si aún están en contexto para seguir guiando al país ante los nuevos retos y acontecimientos internacionales.

Así como el concepto de la Política Exterior se forjó de la experiencia histórica, el concepto de Seguridad Nacional también tuvo su base histórica aunque más reciente; sin embargo éste no se ha homologado en su totalidad a diferencia del de Política Exterior, pues el estudio del concepto y la práctica misma sólo implica a pequeños sectores académicos, más no del Estado mexicano.

Por ejemplo, Karl Deutch afirma que las grandes potencias detentan la seguridad nacional en su territorio, y “[...] entre más grande y poderosa es una nación, mayor importancia adquiere el aspecto de seguridad nacional y más obligada se siente en moldear el orden mundial de acuerdo a su propia visión del planeta.”⁷

Sin embargo, el término de seguridad nacional es particular para cada Estado y depende mucho del contexto histórico en el que se encuentre. Para el caso mexicano existen diversas definiciones. Algunos investigadores mexicanos definen la seguridad nacional de la siguiente manera:

“Conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes.”⁸

Carlos Montemayor afirma que, “[...] seguridad nacional no puede reducirse a la seguridad de un grupo en el poder, al soporte de una política subjetiva o parcial, sino a la integridad de la paz nacional, a la seguridad de la nación misma [...] debe ser un apoyo para el cambio y ejercicio democrático y no para el endurecimiento público.”⁹

Luis Herrera- Lasso y Guadalupe González definen a la seguridad nacional como: “[...] el conjunto de condiciones- políticas, económicas, militares, sociales y culturales

⁷ Roldán, Eduardo y Morales Ramírez, Dámaso, “Fox: una política exterior en transición” en *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿cambio o continuidad?*, Velázquez Flores, Rafael (Coord.), México, Plaza y Valdés Editores, 2002, p. 129.

⁸ *Ibidem*, p. 130

⁹ Curzio, Leonardo, *La Seguridad Nacional en México y la Relación con Estados Unidos*, México, CISAN, 2007, p. 84.

necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto de nación y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior”¹⁰

Dice Leonardo Curzio “Para desarrollar una idea de seguridad nacional en la que se vean reflejados todos los sectores de la sociedad, hace falta revisar los fundamentos del proyecto nacional y comprobar si gozan de consenso, es decir, si están todavía vigentes como compromiso colectivo”.¹¹

La interrogante para el término de Seguridad Nacional, es definir cuáles serían los componentes o factores que influyen para su determinación; pues, si bien es cierto, el contexto internacional cambia de forma pausada o inesperadamente, la Seguridad Nacional se definirá dependiendo de ese contexto y del alcance que tenga al interior de los países. En el caso mexicano, el determinante adicional es definir el proyecto de nación, así como las amenazas externas y así definir un concepto integral de Seguridad Nacional.

El estudio sobre Seguridad Nacional en México, pende de la tardía e insuficiente, inclusión del término en la vida política del país, por lo que no ha sido desarrollada razonablemente y lo más preocupante es la disipación de la misma; por qué en vez de depurarse, se ha tergiversado.

Dice Jorge Carrillo Olea: “Es claro que el concepto de seguridad nacional adopta sentidos diferentes para cada pueblo y para cada época. El riesgo radica en que dentro de un mismo país llegue a tener significados distintos para los diversos niveles de gobierno y entre la sociedad, imposibilitando con ello los acuerdos formales o tácitos sobre la materia”¹²

Bajo la premisa anterior, México presenta esa disyuntiva que expone Carrillo Olea; pues el significado de Seguridad Nacional es diferente para el gobierno y para el sector académico que lo ha estudiado a lo largo de los años; y tal como se expone, ese es el mayor peligro pues no se logra conjuntar una idea para crear un proyecto de identidad sobre Seguridad, lo cual, en vez de disipar las dudas y homologar un proyecto, provoca la malversación del término y a su vez, el mal uso por parte de las instancias que proclaman velar por la Seguridad Nacional de México.

¹⁰ Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp.), *En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, México, Ed. Siglo XXI, 1990, p. 12.

¹¹ Curzio, Leonardo, op. cit., p. 90.

¹² Carrillo Olea, Jorge, *México en Riesgo. Una visión personal sobre un Estado a la defensiva*, México, Grijalbo, 2011, p.12.

El estudio de Seguridad Nacional para México debe abarcar un enfoque multidimensional, alejándose del concepto tradicional en el que los enemigos del gobierno son un problema de seguridad nacional; debiéndose centrar en aspectos como la pobreza, el desempleo, los problemas ambientales, la calidad de la educación, entre otros; que detonan la capacidad del Estado de proveer a sus ciudadanos de seguridad en todos los aspectos.

Para la presente investigación, Las definiciones de Política Exterior y Seguridad Nacional que se utilizarán como base serán: para la primera se utilizará la definición de Edmundo Hernández-Vela en el Diccionario de Política Internacional “Conjunto de políticas [...] mantenimiento de la relaciones armoniosas con el exterior.”; y para la segunda, la expuesta por Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González en el libro *En busca de la Seguridad Perdida...* de Aguayo Quezada y Bagley: “[...] el conjunto de condiciones [...] necesarias para garantizar la soberanía [...] y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior” No omitiendo los distintos enfoques de los autores consultados.

La Política Exterior y de Seguridad Nacional de México requiere una investigación sobre su interrelación, sobre todo en temas que han marcado la historia del país y que en la actualidad determinan sus acciones.

Capítulo I. Política Exterior y Seguridad Nacional de México: conceptos, antecedentes y postulados.

El concepto de política exterior ha sido, desde la aparición del Estado y la consideración del poder como forma de organización, un término muy difícil de definir, ya que ésta no puede ser separada de la política interior de los estados. Sin embargo, es importante saber en qué momento de su enunciación, la política interior y la política exterior deben ser separadas para identificar cuál de estas tiene supremacía una sobre la otra en cierto momento histórico.

De acuerdo con las circunstancias políticas, económicas, sociales y culturales, México ha ido consolidando su política exterior, gracias a la experiencia histórica; además se ha destacado en la comunidad internacional, por la aplicación tan determinante que ha tenido en relación al principio de autodeterminación, ya sea por el reconocimiento que ha otorgado a otros Estados como naciones, o por el mismo desconocimiento que ha hecho a éstos, al romper sus relaciones diplomáticas e involucrar entonces un principio más: el de la no intervención, por el cual también se ha destacado a nivel internacional.

La política exterior de México se ha consolidado con base en el contexto histórico y lo que dicho contexto ha conllevado, por ejemplo la creación de diversas doctrinas que han surgido y dado pie al establecimiento de principios de política exterior, los cuales fueron elevados a rango constitucional en 1988¹; entre las doctrinas que destacan, la Doctrina Carranza sostiene la igualdad entre los estados, así como la equivalencia de derechos de nacionales y extranjeros ante las leyes de un país y la Estrada, que se caracterizó por el rompimiento de las relaciones diplomáticas.

Así como la enseñanza histórica consolidó la política exterior de México, también se logró determinar el concepto de seguridad nacional, aunque su consolidación aún se encuentra en proceso y su antigüedad es muy corta, aproximadamente 30 años, cuando el concepto comenzó a circular y tomarse en cuenta en el país.

Es claro que la Seguridad Nacional, era vista como la capacidad bélica de un Estado ante amenazas externas que pudieran vulnerar su territorio, población o soberanía; empero, el concepto ha evolucionado, de acuerdo al entorno mundial. Las múltiples interpretaciones que se le han dado al término, a lo largo de la historia, ha

¹ Gamboa, Montejano Claudia y Valdés Robledo, Sandra, "Lineamientos Constitucionales de la Política Exterior de México", *Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Exterior*, Septiembre 2005, Consultado el día 07/09/11, ver en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/DPI-ISS-08-05.pdf>

obstaculizado en cierta medida la creación de un sistema, una doctrina o una fórmula eficaz que dé una explicación concreta de seguridad nacional en cada país.

Los planteamientos de Seguridad de México, están ligados al papel que jueguen en la Constitución los postulados de Política Exterior y, por ende, la defensa de dichos postulados a nivel internacional, no de forma bélica exactamente.

En México la Seguridad Nacional es definida por distintos investigadores como: “Conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes.”²

Sin embargo pese a la definición puntual y precisa, México manejaba de forma ambigua el término, lo que conllevó, hoy en día a un dilema, pues es necesario establecer la definición acorde al contexto internacional, además de establecer una doctrina o estrategia que identifique a la nación en el entorno mundial.

1. La Política Exterior de México.

Desde el momento en que México se constituyó como Estado soberano, a principios del siglo XIX, se ha enfrentado a la necesidad de redefinir sus proyectos y planes de desarrollo nacional de acuerdo con las circunstancias endógenas y exógenas a lo largo de su historia.

Ante tales determinantes México debe revisar y replantear su papel en el mundo, sus aspiraciones internacionales y su política exterior. Ésta última descansa en principios esencialmente inmutables y de validez permanente, aunque su aplicación varíe conforme al contexto mundial.

Sin embargo, antes de profundizar en la evolución histórica de la política exterior del país, es necesario determinar un concepto claro de política exterior, con la finalidad de comprobar si la evolución histórica del término es vigente o se ha modificado de acuerdo a las circunstancias antes mencionadas.

² Roldán, Eduardo y Morales Ramírez, Dámaso, “Fox: una política exterior en transición” en *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿cambio o continuidad?*, Velázquez Flores, Rafael (Coord.), México, Plaza y Valdés Editores, 2002, p. 129.

Para el Doctor Edmundo Hernández Vela, la política exterior es el:

“Conjunto de políticas, decisiones y acciones, que integran un cuerpo de coherente y consistente, basado en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y su experiencia histórica; permanentemente enriquecida y mejorada; por el que cada Estado u otro actor o sujeto de la Sociedad Internacional, define su conducta y establece sus metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir a interior de las suyas; y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivo trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo durable, así como de la búsqueda del mantenimiento de la relaciones armoniosas con el exterior.”³

Como se puede apreciar, la política exterior va a estar determinada con base en su política interna y la determinación de las finalidades y objetivos a los que aspira cada Estado, en conjunción con la especificación y utilización de los medios adecuados para el logro dichos objetivos.

A partir de esta premisa, la política exterior de México es definida en tiempo y coyuntura distinta, a fin de lograr el enfoque más idóneo; para Seara Vázquez la política exterior es “[...] la defensa de los intereses nacionales en el exterior; pero, como la política exterior de todos los demás países, muchas veces no coincide con los intereses nacionales, por ser el resultado de fuerzas particulares, diferentes y, a veces, contrarias al interés nacional.”⁴

También la política exterior se determina con base en las reglas que el mundo interpone, y su promoción o actuación no siempre coincide con los demás actores internacionales (países, organismos transnacionales, no gubernamentales e incluso, organismos criminales), y su permanencia depende del poder militar, económico o político de cada uno.

En el libro de Joanna Sosnowska, *La política exterior de México: dimensión regional e internacional*, se cita a Rafael Calduch con la definición de política exterior “[...] parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante los cuales se define los objetivos y estrategias de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.”⁵

³ Hernández- Vela Salgado, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, 4ª ed., México, Ed. Porrúa, 1996, p. 425.

⁴ Seara Vázquez, Modesto, *Política Exterior de México*, 3ª ed., México, Ed. Harla, 1985, p. 26.

⁵ Sosnowska, Joanna, *Política exterior de México: dimensión regional e internacional*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos-UNAM, 2006, p. 33.

Muchas veces el factor externo tiene supremacía sobre las condiciones internas del país, pues los factores permanentes como son la historia, la geografía y las costumbres de la sociedad tienden a ser subyugados por los factores transitorios como el panorama internacional.

Arturo Borja define la política exterior como “[...] el estudio de las acciones de los Estados que se dirigen hacia el exterior, pero que se originan internamente”⁶; esto demuestra que aunque los factores principales que originan la política exterior, tienden a estar supeditados a lo que el exterior delimite, es decir los sucesos y acontecimientos internacionales, la formulación de la política exterior depende del alcance de estos factores a nivel interno.

Una concepción simple de política exterior es: “El conjunto de aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales”⁷. Entonces la política exterior está formulada para proyectarse e interrelacionarse con las políticas de los demás actores internacionales y, por tanto, igualar o estar en sintonía con la agenda mundial.

También se entiende que “[...] la política exterior es una expresión del fenómeno político, es necesario estudiar el fenómeno y la naturaleza del poder, del Estado, de la hegemonía interna y entre estados como expresión de las capacidades del poder (enfoque realista) o como la combinación dinámica de fuerza y consenso, poder y persuasión”.⁸ Entonces, la política exterior de cada Estado es condicionada por el poder y el nivel de influencia que éste detente en el entorno mundial, tomando el enfoque realista.

Otra definición de Política Exterior enunciada por Javier Pérez de Cuellar, 5º Secretario General de las Naciones Unidas en 1982-1991, es “[...] conjunto de posiciones y acciones que adopta un Estado en su relación con otros estados o en el seno de organismos internacionales con la finalidad de reservar su seguridad, sus intereses e influencia, diferenciándola de la diplomacia, a la que se le considera como el arte de poner apropiadamente en práctica esa política exterior.”⁹ Ésta definición más actual es un claro ejemplo de lo anterior citado, la política exterior de cada Estado depende tanto

⁶ Borja Tamayo, Arturo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas” en *La política exterior de México: enfoques para su análisis*, Centro de Estudios Internacionales, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, El Colegio de México, 1997, p. 20.

⁷ Velázquez, Flores Rafael, “Características Contemporáneas de la Política Exterior de México”, en *Relaciones Internacionales*, Numero 80-81, México, FCPyS UNAM, mayo-diciembre, 1999, pp. 125-133.

⁸ Valdivia Santa María, Luis Miguel, “Elementos para una perspectiva crítica de la política exterior mexicana”, *Política y Cultura*, No. 015, México, UAM Xochimilco, 2001, p. 5.

⁹ Pérez-García, Mercedes. *Las Relaciones Diplomáticas de México*, México, P y V Editores, UNAM, 2002, p. 25.

de las circunstancias internas como de las externas, y es permisible que se vaya modificando gracias a la semejanza y experiencia histórica de cada nación.

Aunque es necesario encontrar cuál política es preponderante en cada Estado, es cierto que la que sea; la política exterior es determinada tanto por el sistema internacional como por la situación interna, y su formulación depende del nivel de impacto de ambos factores; también su determinación en cada momento histórico depende del poder económico y, posiblemente militar así como el nivel de impacto en otros estados; y por último, la política exterior de cada Estado cambia de acuerdo a la situación internacional existente, el nivel de impacto a nivel interno y la experiencia histórica que han emanado los principios básicos así como las doctrinas que son base de sus principales postulados.

Para hacer entendible el término y su aplicación en cada Estado; en este caso México, es necesario estudiar su evolución histórica y los factores determinantes que enmarcaron su conducción a nivel internacional; así como el entorno actual y el nivel de influencia para su definición y aplicación hoy en día.

1.1. Principales Doctrinas de la Política Exterior.

La política exterior de México está determinada por sus hechos o circunstancias históricas, que son reflejo de Doctrinas, que a su vez se han convertido en los principios básicos de dicha política.

En 1867 Benito Juárez plasmó “Entre los individuos como entre las naciones, el respeto a la derecho ajeno es la paz”¹⁰ apelando al principio de no intervención ante la invasión extranjera de Maximiliano de Habsburgo y la previa invasión estadounidense de 1847; enseguida fue reconocida como la Doctrina Juárez cuyos fundamentos fueron: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y la igualdad jurídica de los Estados.

Dos de las doctrinas base del derecho mexicano y fundamentales de la política exterior son la Doctrina Calvo y la Doctrina Drago; ambas nacieron en momentos históricos sinuosos para América Latina, que fue cuna de las mismas.

¹⁰ México Diplomático, “Benito Pablo Juárez García”, *Méxicodiplomático*, Consultado el día 26/Sep./11, Ver en http://www.mexicodiplomatico.org/benito_juarez.pdf

La Doctrina Calvo¹¹ fue enunciada en 1868 por Carlos Calvo, jurista argentino; la cuál toma como fundamentos los principios de la soberanía nacional, la igualdad entre los ciudadanos nacionales y extranjeros, y la jurisdicción territorial; en otras palabras enunciaba la protección de los ciudadanos y los Estados frente a la intervención extranjera. Pese a las diversas críticas, la Doctrina Calvo llegó a postularse como norma del Derecho Internacional, asimismo fue la piedra angular de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Organización de los Estados Americanos- OEA) fundada en 1948. “La Conferencia Internacional de los Estados Americanos o Conferencia Panamericana de 1889-1890 de Washington [...] fue una gran ocasión para los principios de Carlos Calvo [...] afirmó la absoluta igualdad de derechos y deberes entre ciudadanos nacionales y extranjeros los cuáles tenían que seguir los mismos recursos legales que los primeros...”¹²

El principio de la Cláusula Calvo aparece incorporado al derecho de México, en el artículo 27, párrafo primero, de la Constitución, que después de señalar que “solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas”; añade que “el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de su Gobierno por lo que se refiere a aquellos[...].”¹³

Más tarde, en 1902¹⁴ Luis María Drago, Ministro de Asuntos Exteriores de Argentina, declaraba que la deuda de un Estado no podía ser argumento para justificar la agresión militar ni la ocupación de su territorio, misma que era dirigida, principalmente, a las potencias de Europa y al recién imperio estadounidense.

El ministro Drago participó en la Segunda Conferencia Internacional de la Haya, en 1907¹⁵, donde quedó institucionalizada su Doctrina en el artículo 1º de la Convención por la limitación del empleo de la fuerza para el cobro de las deudas.

La Doctrina Carranza¹⁶ consideró, entre otras cuestiones, que la diplomacia no debe utilizarse con el fin de perseguir intereses personales, ni para ejercer presión a otros países a favor de los poderosos; esta es enunciada por el Presidente en turno en 1919,

¹¹ Tamburini, Francesco, *Historia y Destino de la “Doctrina Calvo”: ¿Actualidad u obsolescencia del pensamiento de Carlos Calvo?*, Revista de Estudios Histórico-Jurídicos [Sección Historia del Derecho Internacional], XXIV, Chile, 2002, p. 82.

¹² *Ibidem*, p. 84.

¹³ Seara Vázquez, Modesto, *op.cit.*, p. 198.

¹⁴ *Ibidem*, p. 85.

¹⁵ *Ibidem*, p. 86.

¹⁶ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *México frente a Estado Unidos. Un ensayo histórico, 1776-1993*, 2ª ed., México, FCE, 1989, p. 146.

Venustiano Carranza; a causa de la promulgación de la constitución mexicana de 1917 y la fuerte disputa por el control del petróleo mexicano; Carranza pretendía que éste quedara en manos del Estado y que ningún inversionista extranjero pudiese obligarlo, mediante la vía diplomática, a cederle el control del petróleo.

Ésta doctrina era el rechazo a la Doctrina Monroe que constituía el imperio hegemónico de Estados Unidos de América sobre América Latina, pues abogó por el respeto a la soberanía de todo país latinoamericano y la regla de no intervención; asimismo fue el rechazo a la llamada expedición punitiva¹⁷ del general Pershing en 1916, a fin de frenar a Francisco Villa y su política antiestadounidense.

Dichas doctrinas establecieron el principio de no intervención y constituyeron la soberanía nacional, no sólo territorial, sino en respecto a las instituciones y decisiones de cada pueblo. México se opuso rotundamente a las constantes intervenciones estadounidenses en América Latina, e implicó la pronunciación del país en contra de la política estadounidense y, a su vez, atrajo problemas de tipo económico, político y social.

El problema del reconocimiento al que se enfrentó México en el periodo revolucionario, planteó la Doctrina Estrada¹⁸ enunciada por el encargado de despacho de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada, en 1931; cuyos principales planteamientos es un rechazo de la práctica de reconocer o no los gobiernos que llegan al poder por un medio que no es el previsto en la Constitución respectiva pues de esa práctica se han aprovechado algunos gobiernos poderosos para obtener ventajas de los países débiles; es decir, tiene como fundamento el principio de la libre determinación; el derecho que tienen los pueblos para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades.

La Doctrina Estrada es una de las más importantes para el Derecho Internacional y para México que aún sigue vigente; la razón principal de dicha doctrina es evitar condicionar el reconocimiento de los Gobiernos como forma de presión para apoyo económico o político.

Otra parte de dicha doctrina enuncia lo siguiente: “[...] el Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras de aceptar, mantener o sustituir a sus Gobiernos o autoridades.”¹⁹ Es decir, no se tendría

¹⁷ *Ibidem*, p. 138.

¹⁸ Sosnowska, Joanna, *op.cit.*, p. 16.

¹⁹ Seara Vázquez, Modesto, *op. cit.*, p. 147.

que emitir ningún juicio de valor en el reconocimiento de los Gobiernos. Esta doctrina se sustenta en los principios de autodeterminación de los pueblos y el de la no-intervención.

La formulación de la política exterior de México fue bajo los principios de autodeterminación de los pueblos y no intervención, a razón de los diversos conflictos, principalmente con Estados Unidos y la política ejercida en América Latina que a la par, afectaba las relaciones de éstos con México, por la estrecha relación que nuestro país estaba gestando con el país vecino del norte.

A estas doctrinas, se sumó la declaración realizada por el presidente Lázaro Cárdenas en 1938, “[...] implica la negación de la extraterritorialidad de la nacionalidad y de la ciudadanía, afirmando que el hecho de que un extranjero se incorpore a la vida de otro país obliga a ese extranjero a adaptarse y aceptar las reglas de carácter político o de carácter jurídico que imperan dentro de él.”²⁰

En abril de 1941²¹ el Secretario de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla expuso que era necesaria la solidaridad panamericana en distintos aspectos, lo que expone la llamada Doctrina Continental, que exhortaba a los países latinoamericanos a renunciar al uso de la fuerza.

Durante la Segunda Guerra Mundial, la política exterior mexicana se expresó como pacifista y legalista, sustentadas en las doctrinas Juárez y Carranza. “Durante la guerra en Corea (1950-1953), México se negó a enviar tropas, y en la conferencia de Caracas en 1954, México se opuso a Estados Unidos y defendió la no intervención y el respecto a la soberanía de las naciones con motivo de la intervención militar apoyada por la CIA en contra del gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala.”²²

Así México delimitó los alcances de su política exterior con sus principios básicos y la defensa de estos en los foros internacionales; es decir “México tenía el derecho de dar a conocer sus ideas sobre la forma en que debería funcionar el mundo y, al mismo tiempo, no quería depender de ningún otro país o bloque en cuanto a su política exterior e interior.”²³

Al comenzar la Guerra Fría o periodo de distensión, México apoyó la Doctrina Truman que expuso Harry Truman ante el congreso en 1947²⁴, donde exponía que Estados

²⁰ *Ibidem*, p. 202.

²¹ Sosnowska, Joanna, *op.cit.*, p. 22.

²² *Ibidem*, p. 23-24.

²³ *Ibidem*, p. 24.

²⁴ *Ibidem*, p. 23.

Unidos debía apoyar a los pueblos libres que se resistían a los intentos de agresión armada o presión exterior.

Asimismo en defensa de sus principios, el gobierno mexicano se rehusó a romper relaciones diplomáticas con el gobierno de Cuba cuando la mayoría de los gobiernos de América Latina lo acataron a razón de las presiones de Washington, derivado del comunismo que había desencadenado la Guerra Fría.

En 1962²⁵, en la 8ª reunión de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se llegó a la resolución de sacar a Cuba del organismo, por ser un gobierno marxista-leninista incompatible con el sistema interamericano.

En 1988²⁶, México incorporó los principios de las doctrinas Juárez y Carranza en el artículo 89²⁷ constitucional que decreta:

“El titular del poder ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.”

Esto estableció *de facto*, la adopción de las doctrinas antes enunciadas como bases fundadoras de los principios de política exterior, la cual se mantuvo con carácter de estable durante un largo periodo, hasta el fin de la década de los ochenta.

Con el permanente cambio en el panorama internacional, la política exterior mexicana se fue enriqueciendo con las Doctrinas, las cuáles aludieron a la enseñanza histórica de la nación, tanto interna como externa, y el nivel de impacto para definir tanto la política interna como la externa.

1.1.1. Evolución de la política Exterior Mexicana: el fin de la ideología revolucionaria, la transición y la Democracia efectiva de Felipe Calderón.

La enseñanza histórica y el impacto de los acontecimientos, tanto nacionales como internacionales, forjaron la política exterior a través de postulados y doctrinas; dentro de la historia del país, de los principales sucesos que aportaron a esta tarea, se encuentra

²⁵ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 207-208.

²⁶ Sosnowska, Joanna, *op. cit.*, p. 24.

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 89.

el constante intervencionismo de Estados Unidos, desde la época de independencia hasta el presente.

A finales del siglo XVIII, en Europa se disputaban la posesión de las Tierras en América; al finalizar la Guerra de los siete años, en 1763²⁸ se firmó el Tratado de Paz en París, que le daba la victoria a Gran Bretaña sobre Francia y sus aliados "...España perdía a Cuba, conquistada durante la guerra por los ingleses [...] Francia para resarcir a su aliada, cedería la Lousiana a España".²⁹ En América, el 4 de julio de 1776³⁰, las 13 colonias declaraban su independencia y constituyeron una confederación de Estados.

En 1783³¹, se firmó un nuevo Tratado de París, el cuál hacía dueña a España de todos los litorales en el Golfo de México, esta desconoció a Estados Unidos como país independiente; sin embargo, intercambio representantes diplomáticos. Después de que en 1787³², se promulgará la constitución de Estados Unidos, se establecieron las fronteras, al norte con la potencia marítima en ese momento, Gran Bretaña y al sur con el Imperio Español.

Pese a los intentos europeos por quedarse con las tierras conquistadas en América; los disturbios en ese continente, obligaban a ceder y renunciar a las mismas, intercambiándose las posesiones entre las potencias.

En los momentos de debilidad europea, Estados Unidos decidió declararle la guerra a Gran Bretaña, y a su vez anexarse territorio que había sido de las potencias europeas por el Derecho Divino que les había sido concedido para intervenir en América "...percibían el área continental como una zona natural de influencia de los Estados Unidos."³³

La Doctrina Monroe fue parte del mensaje anual del presidente norteamericano James Monroe al Congreso de los Estados Unidos del 2 de diciembre de 1823³⁴, para detener las pretensiones Europeas en América, en ella plasmó la idea de la separación geográfica, política, económica y social del Nuevo Mundo con respecto a Europa, complementado el aislacionismo que establecía a América Latina como la zona de influencia natural de Estados Unidos y no del viejo continente. Esta doctrina fue la piedra angular de la política exterior de Estados Unidos, y la justificación del expansionismo en la región.

²⁸ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 18.

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ Hartz, Louis, La tradición liberal en los Estados Unidos. Una interpretación del pensamiento político estadounidense desde la Guerra de Independencia, México, FCE, 1994, pp. 47-48.

³¹ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 19.

³² *Ibidem*, p. 20.

³³ *Ibidem*, p. 30.

³⁴ *Ibidem*, p. 90.

A fin de reformar la doctrina Monroe, se proclamó el Destino Manifiesto, mediante el cual Estados Unidos se declaraba elegido por Dios para ser una nación superior, una potencia política y económica que determinaría el rumbo internacional de cada país; fue expuesta por John O´ Sullivan en 1839, que declaró el destino Manifiesto de la siguiente manera: “el derecho de nuestro Destino Manifiesto a extendernos y posesionarnos de todo el continente, concedido por la Providencia para que desarrollemos el gran experimento de la libertad y del autogobierno”³⁵

El 22 de Febrero de 1819³⁶ se conoció el Tratado Adams-Onís, el cuál fijaba la frontera entre Nueva España y Estados Unidos, obteniendo estos últimos salida al Pacífico; este Tratado fue ratificado días antes de la declaración del Plan de Iguala, que consumaba la Independencia novohispana. “La Capitanía de Guatemala, que formaba parte del Virreinato, se adherían al Plan de Iguala, con lo que pasaba a formar parte del nuevo Imperio.”³⁷ Aunque en 1823 se separara de la Unión.

Pese a la declaración de Independencia de México, España trató de recuperar su dominio, desconociendo los Tratados de Córdoba³⁸, firmados entre el Capitán General enviado por España. Juan O´Donojú y Agustín de Iturbide, aceptando la independencia. Sin embargo, pese a los intentos españoles de recuperar su dominio en México, firmó un Tratado de Paz y Amistad el 28 de diciembre de 1836³⁹, normalizando las relaciones diplomáticas entre ambos países.

Entre 1821 y 1836, México obtuvo el reconocimiento de países como Chile, Colombia, Perú, Inglaterra, Francia y el Vaticano, entro otros. Es importante mencionar, que en el caso de Francia, las relaciones fueron un tanto complicadas, pues pese a que dio el reconocimiento de 1830, los conflictos los llevarían a la Guerra en 1838.⁴⁰

La causante de la guerra con Francia, fueron las diversas reclamaciones de comerciantes franceses que pedían una serie de indemnizaciones por daños que habían sufrido a mano de saqueadores; el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Luis G. Cuevas explicó ante el Congreso, el 13 de Septiembre de 1837⁴¹, que las condiciones en las que vivía México, los actos de saqueo no podían dar lugar a reclamación internacional; esta declaración no fue bien vista por Francia, motivo por el cuál rompió las relaciones diplomáticas con México e inició un bloqueo en las costa del Golfo.

³⁵ *Ibidem*, p. 56.

³⁶ *Ibidem*, p. 22.

³⁷ *Ibidem*, p. 26.

³⁸ Seara Vázquez, Modesto, *op.cit.*, p. 37.

³⁹ *Ibidem*, p. 38.

⁴⁰ *Ídem*.

⁴¹ *Ibidem*, p. 39.

Con la ayuda de Gran Bretaña, el 21 de Marzo de 1838⁴², ambos países firmaron el Tratado que ponía fin al conflicto; siendo este el primer ejercicio de Política Exterior de México, aún y con los problemas internos que se vivían.

Así como México tuvo dificultades con Francia; se enfrentó al expansionismo estadounidense. En 1829⁴³, Anthony Butler, Ministro de Relaciones Exteriores de Estados Unidos, insistía en la compra de Texas, California y otros Estados, a lo que México se oponía abiertamente; ante la oposición del gobierno de Washington de cesar sus expectativas expansionistas, México pide el retiro del Ministro Butler el 31 de Octubre de 1835⁴⁴.

Lucas Alamán, que fue elegido Secretario de Relaciones Exteriores, a partir de 1830, ejerció una fuerte presión al gobierno estadounidense a fin de frenar la intención de anexarse territorios; promovió leyes de colonización a fin de evitar la entrada de más colonos estadounidenses; sin embargo, el caso Texas ya estaba perdido, pues para 1832⁴⁵ los colonos solicitaban regalos del gobierno, pero estaban en vísperas de ser un Estado independiente, pese a esto, el gobierno estadounidense ya lo tenía en su plan de anexión.

“El 2 de marzo de 1836, en la convención de Washington, en el Brazos, fue proclamada la independencia de Texas, y se eligieron a David L. Burnet como presidente y a Lorenzo de Zavala como vicepresidente.”⁴⁶ Este hecho provocó el rompimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países.

Aunque Texas no era parte de Estados Unidos aún, para después de la proclamada independencia, se dieron una serie de reclamaciones al gobierno mexicano; ante las presiones, se propuso una Convención en 1839⁴⁷ para someter a arbitraje las reclamaciones. Pese a los intentos mexicanos por frenar el expansionismo estadounidense; en 1845⁴⁸ se anexó Texas a Estados Unidos, siendo este el último paso del despojo de México y motivo, para que el gobierno estadounidense le declarará la guerra en 1846⁴⁹, pese a organizarse la resistencia en territorio mexicano, fue mermada por las rivalidades políticas y el desorden interno, provocando que se concluyera la anexión de Nuevo México y la Alta California.

⁴² *Ibidem*, p. 40.

⁴³ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, pp. 36-37.

⁴⁴ *Ídem*.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 45.

⁴⁶ Seara Vázquez, Modesto, *op.cit.*, p. 41.

⁴⁷ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 51.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 54.

⁴⁹ Seara Vázquez, Modesto, *op.cit.*, p. 43.

El entonces presidente de México, el Gral. Antonio López de Santa Anna se opuso al proceso expansionista estadounidense; sin embargo sus esfuerzos por detenerlo no dieron los resultados esperados, tras su derrota, renunció a la presidencia.

Para dar fin al conflicto con el país vecino, se firmó el Tratado Guadalupe-Hidalgo en febrero de 1848⁵⁰, en el cuál se delimitan de fronteras y el pago de las reclamaciones suscitadas en la guerra, con este Tratado México reconoció el Río Bravo como frontera con Texas.

Con la problemática constante de las expediciones exteriores a fin de anexarse territorio nacional, México parecía quebrantarse ante tal presión; con la firma del Tratado de Guadalupe, donde momentáneamente, se instauró una ligera calma; vinieron más problemas; un ejemplo es el del Istmo de Tehuantepec, donde se pretendía construir una línea de ferrocarril al Pacífico, medidas para mejorar el comercio y otorgar derechos a los norteamericanos en ese sitio; no obstante con haber perdido más de la mitad de su territorio, México enfrentó el problema de la Mesilla, la cual pretendía ser comprada por 15 000 000 pesos⁵¹, trasgrediendo la veracidad del Tratado de Guadalupe, empero, ante la presión realizada, México firma el Tratado de la Mesilla o aclaración de Guadalupe en diciembre de 1853⁵², anunciando el permiso para Estados Unidos a navegar por el río Colorado y el Golfo de California, así como la cesión de la Mesilla a cambio de 20 000 000; esto por las presiones internacionales. **Figura 1.**



Figura 1. Mapa que delimita el Tratado de la Mesilla de 1853.⁵³

⁵⁰ *Ibidem*, p. 45.

⁵¹ *Ibidem*, p. 76.

⁵² *Ídem*.

⁵³ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 62.

El tema del Istmo de Tehuantepec, trajo consigo la idea de seguir luchando por "...reafirmar los derechos de Estados Unidos en el Istmo de Tehuantepec y su uso perpetuo."⁵⁴ Pues se esperaba la compra de Baja California y Sonora, más parte de Chihuahua; con el conflicto interno entre liberales y conservadores, el gobierno estadounidense no veía necesario apoderarse de los territorios, "...simplemente conseguir las concesiones de los recursos y dominar su comercio. Abogaba, eso sí, por conceder un préstamo a los liberales para que pudieran fortalecerse en el poder."⁵⁵

Los problemas internos mexicanos, ya no sólo eran internos; estaban intrínsecamente ligados con el expansionismo estadounidense, y los intentos europeos de ocupar el país; por tales motivos, las reformas que necesitaba México, debían ser radicales; para 1856⁵⁶ se expidió el decreto que prohibía a los extranjeros adquirir bienes raíces en la frontera; y para 1857 se expidió la nueva Constitución que rechazaba la esclavitud.

La acérrima lucha entre liberales y conservadores, más allá de ser una lucha entre dos grupos, era la lucha pro Estados Unidos, pues sólo se esperaba quién iba a obtener el mayor beneficio, tras solicitar la ayuda del país vecino. En 1861⁵⁷, Benito Juárez llegó a la presidencia; sin embargo, antes de su llegada, había permitido la firma del Tratado McLane-Ocampo⁵⁸ que daba la perpetuidad a Estados Unidos para el derecho a tránsito por el Istmo de Tehuantepec, mismo que insinuaba que el gobierno estadounidense tenía el derecho de defender el paso por esa vía, si era necesario, por la fuerza.

Por otra parte, el ala conservadora no se quedó atrás y firmó el Tratado Mon-Almonte⁵⁹ que se encaminaba en el pago de indemnizaciones; buscando más el apoyo europeo, para continuar la lucha contra los liberales. Ambos tratados no fueron ratificados por los congresos locales, el primero fue rechazado por Estados Unidos y el segundo, por México.

A pesar de la lucha interna, se asentaron las Leyes de Reforma⁶⁰ en 1859 que establecían la separación de la Iglesia y el Estado, la nacionalización de los bienes del clero, secularización de cementerios, supresión de órdenes religiosas masculinas y creación del registro y matrimonio civil.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 79.

⁵⁵ *Ídem*.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 80.

⁵⁷ Seara Vázquez, Modesto, *op.cit.*, p. 45.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 46.

⁵⁹ *Ídem*.

⁶⁰ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 82.

Pese a estos avances, México estaba debilitado financieramente, y bajo ley el 17 de Julio de 1861⁶¹, Juárez decidió suspender los pagos de la deuda externa, mismo que sirvió de justificación para la intervención tripartita de Francia, España e Inglaterra, el primero fue el más obstinado en ocupar, no solo el territorio mexicano, sino quedarse a gobernar y dirigir a México; y con la indiferencia de Estados Unidos, esto se concluyó más tarde cuando se instauró el segundo Imperio Mexicano.

En estos momentos de defensa de la soberanía y establecimiento de libertad como país independiente, México fue apoyado por Estados Unidos. Sin embargo, el expansionismo estadounidense continuaba con las presiones para adquirir más territorio mexicano.

El marcado poder estadounidense en la región, y los problemas internos de México tensaban aún más la relación bilateral; sin embargo, con el triunfo de los liberales en 1867⁶², se aligeraron las relaciones no sin dejar de lado las reclamaciones del gobierno estadounidense por daños a sus nacionales durante la Guerra de Reforma, no es hasta 1878⁶³ cuando restablecieron las relaciones diplomáticas con el Gral. Porfirio Díaz al mando de la presidencia; pese a la insistencia estadounidense de anexarse más territorio mexicano. El reconocimiento al gobierno de Díaz, afianzó su posición para unificar el país, más no mejoró las relaciones con el vecino del norte; aunque se buscó abrir sus relaciones diplomáticas a Europa.

Durante la *Pax Porfiriana*⁶⁴, la relación entre México y Estados Unidos parecía normal, el aspecto económico había sido sobreexplotado por la potencia regional; empero, la rebelión se opuso al gobierno de Díaz y la relación entre ambos países volvió a tensarse.

En la etapa revolucionaria de México, la cual se vivió a partir de 1910, iniciada con el Plan de San Luis por Francisco I. Madero⁶⁵ mediante el cual desconocía la victoria, por sexta vez, del Gral. Díaz en las elecciones presidenciales, desató una serie de movimientos en su contra; tras "...El Pacto de Ciudad Juárez, del 21 de mayo de 1911 acarrea la renuncia de Porfirio Díaz."⁶⁶ Las nuevas elecciones presidenciales dieron la victoria a Madero, sin embargo la lucha interna no cesó.

Mientras tanto, Estados Unidos mantuvo su constante intromisión mediante su embajador, Henry Lane Wilson que presionaba al gobierno mexicano a solucionar los

⁶¹ Seara Vázquez, Modesto, op.cit., p. 46.

⁶² Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, op. cit., p. 89.

⁶³ *Ibidem*, p. 101.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 114.

⁶⁵ Seara Vázquez, Modesto, op.cit., pp. 49-50.

⁶⁶ *Ídem*.

problemas, pero que no afectaran intereses estadounidenses; en especial de los inversionistas petroleros que se oponían a un impuesto por cada barril extraído ya que dejarían de ganar varios millones de dólares; a pesar de la libertad que gozaban en territorio mexicano.⁶⁷

Antes de que el Presidente Woodrow Wilson pidiera la renuncia de Lane Wilson, éste aprovecho para negociar con la oposición de Madero y firmar el llamado "...Pacto de la Embajada o Pacto de la Ciudadela, entre Victoriano Huerta y Félix Díaz, el 18 de febrero."⁶⁸

La Decena Trágica donde Madero es capturado y asesinado en 1913⁶⁹ a manos Victoriano Huerta, quien accede a la presidencia posteriormente, complicó aún más la relación, no solo diplomática, sino también la económica entre Estados Unidos y México.

Con su ascenso a la presidencia estadounidense, Woodrow Wilson "...había fustigado al gran capital y a la política republicana en general, en nombre de la nueva libertad, es decir, de una visión moral de lo que debía ser el gobierno de los Estados Unidos. Wilson aceptó entonces que los principios cristianos de obligación, servicio y rectitud tenían tanta validez en la esfera individual como en la colectiva."⁷⁰

Bajo la premisa anterior, Wilson presionó al gobierno de Huerta y ordenó la ocupación del Puerto de Veracruz el 22 de abril de 1914⁷¹, tras el incidente en Tampico con la captura de un destacamento estadounidense a manos de disidentes mexicanos, sin embargo el incidente en Tampico se utilizó como pretexto, pues el fin era de evitar la llegada de un navío alemán que traía armas para Huerta. Lo que provocó la protesta del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza⁷², aunque se negó a formar un frente para combatir a los agresores pues ayudaría a consolidar el gobierno de Huerta.

El 20 de mayo de 1914⁷³, se formó el grupo llamado ABC, integrado por Argentina, Brasil, Chile y las partes en conflicto, representantes de Estados Unidos y delegados del gobierno de Huerta y de los constitucionalistas. Esta ayuda la recibió Carranza, en primera instancia, empero su ocupación era que las tropas estadounidenses se retirarían del territorio mexicano, "...mientras que Estados Unidos se empeñaba en ligar ese problema al de la renuncia de Huerta y un arreglo entre las fuerzas mexicanas

⁶⁷ *Ibidem*, p. 51.

⁶⁸ *Ídem*.

⁶⁹ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, pp. 127-128.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 130.

⁷¹ *Ibidem*, p. 132.

⁷² Seara Vázquez, Modesto, *op.cit.*, p. 52.

⁷³ *Ídem*.

rivales.”⁷⁴, buscando mediar el conflicto interno, “...la mejor fórmula para lograr la estabilidad política y económica de los países latinoamericanos radica en una Cámara de Representantes eficaz y eficiente en lo jurídico y en lo político. Este equilibrio de fuerzas permitirá contrarrestar, en su caso, la ineptitud o la ambición de una figura presidencial oscura o prepotente.”⁷⁵

Pesé al triunfo constitucionalista y el retiro de las fuerzas estadounidenses, la relación entre ambos países volvió a tensarse, tras el ataque de José Doroteo Arango Arámbula conocido como Pancho Villa, a unos ingenieros estadounidenses, así como el ataque a Columbus provocando la muerte de varias personas; ante tal suceso en marzo de 1916⁷⁶, “Wilson ordenó entonces que un cuerpo expedicionario de unos 8 000 hombres, al mando del General John Pershing entrará al territorio de México, para buscar y castigar a Villa...”⁷⁷

Sin embargo, Carranza no aceptó la expedición punitiva, pese a que era dirigida contra uno de sus opositores; pues lo consideraba como una violación a la soberanía nacional; manteniendo su posición solo si “...se aceptaba la posibilidad-aunque fuera en teoría-de reciprocidad en el cruce de las fuerzas en la frontera y siempre que el incidente se repitiera.”⁷⁸ Después de esta propuesta, Wilson cedió parcialmente y la expedición entró a territorio mexicano; sin embargo esta se retiró pues no había logrado su cometido.

El 5 de Febrero de 1917⁷⁹ se promulgó la nueva Constitución y con ella el artículo 27 “...impedía a los extranjeros adquirir bienes raíces, a la vez que abría las posibilidades de que las propiedades rurales de los nacionales y extranjeros fueran expropiadas en beneficio de los pueblos que las demandaran, y de que las compañías petroleras perdieran sus derechos de propiedad absoluta sobre los depósitos de combustible...”⁸⁰

Con el nuevo documento, Estados Unidos se preocupaba por el sentido nacionalista que se le diera a la Constitución; sin embargo, Carranza se ocupó más de dar validez a la Doctrina Calvo plasmada en la Constitución respecto a la igualdad jurídica tanto de nacionales como de extranjeros; plasmando la Doctrina Carranza dirigida contra la hegemonía estadounidense.

La lucha de Carranza por defender la soberanía mexicana se coronó con la Constitución de 1917; sin embargo la lucha interna no cesó, Carranza fue asesinado el

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 53.

⁷⁵ Martín Moreno, Francisco, *México Negro*, 2ªed., México, Grupo Editorial Planeta, 1989, p. 217.

⁷⁶ Seara Vázquez, Modesto, *op.cit.*, p. 53.

⁷⁷ *Ídem.*

⁷⁸ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 138.

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 141.

⁸⁰ *Ídem.*

21 de mayo de 1920⁸¹ a manos del llamado Grupo de Sonora dirigido por Álvaro Obregón, quedando él como Presidente, pese a esto, no hubieron modificaciones sustanciales al proyecto político-social de Carranza, empero pensaban incluir a líderes sociales, grupos y partidos políticos que representaban a los sectores populares, "...campesinos, obreros y clase media. [...] el ejército revolucionario siguió siendo el centro y sostén del régimen a la vez que el límite real de las posibilidades de acción de los presidentes y las organizaciones populares que estaban surgiendo."⁸²

La lucha interna dejó reclamaciones internacionales, sobre todo las realizadas por Estados Unidos, ante la necesidad de fortalecer la política tanto interior como exterior, México necesitaba definir su postura, para ello el régimen emanado de la revolución instauró en 1923⁸³ las Conferencias de Bucareli, a fin de atender todas las reclamaciones, donde ciudadanos estadounidenses presentarían sus demandas contra México; "Por lo que se refiere al petróleo, los comisionados mexicanos reafirmaron que el artículo 27 en su parte referente a la nacionalización de los hidrocarburos no era retroactivo, siempre y cuando los propietarios o arrendatarios de los terrenos petrolíferos hubieran efectuado antes de 1917 un acto positivo que demostrará su propósito de buscar y extraer el combustible."⁸⁴ Ante estas normas establecidas, los comisionados estadounidenses no se opusieron abiertamente, pero insistieron en preservar los derechos de sus ciudadanos adquiridos antes de la nueva ley.

Tras las conferencias de Bucareli, las relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos se normalizaron, empero las cuestiones político-sociales entre ambos países siguieron rígidas por los intereses involucrados y la inestabilidad interna de México, pues la lucha entre Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta por la Presidencia atrajo más disturbios.

Con la derrota de Adolfo De la Huerta, el Grupo de Sonora se reforzó y Plutarco Elías Calles asumió la Presidencia el 1º de Diciembre de 1924⁸⁵, sin embargo la crisis petrolera estaba en pleno auge, puesto que el nuevo presidente había decidido impulsar una ley petrolera que no se apegaba a los acuerdos de Bucareli, motivo por el cual el gobierno estadounidense expresó su descontento.

"La ley de extranjería prohibía a los no mexicanos o a las empresas con participación extranjera mayoritaria mantenerse indefinidamente en posesión de los bienes raíces adquiridos dentro de una faja de 50 km a lo largo de las costas y de 100 km a lo largo de las fronteras. Estipulaba, además, la forma como las

⁸¹ *Ibidem*, p. 148.

⁸² *Ídem*.

⁸³ *Ibidem*, pp. 154-156.

⁸⁴ *Ídem*.

⁸⁵ *Ídem*.

propiedades afectadas deberían ponerse en el mercado para que eventualmente fueran adquiridas por nacionales...»⁸⁶

La nueva ley petrolera promulgada el 12 de junio de 1925⁸⁷, según la lógica estadounidense, violaba el pacto extraoficial de 1923, pese a que no había un tratado como tal, esto provocó nuevas controversias entre ambos países. Estados Unidos comenzó una campaña de desacreditación del gobierno mexicano, haciéndolo ver como un país caótico e inseguro para los inversionistas.

No es hasta enero de 1928⁸⁸ cuando se firmó el acuerdo Calles-Morrow, entre el presidente de México y el embajador estadounidense en México y el embajador estadounidense, Dwight Morrow, este acuerdo reformó las leyes petroleras, beneficiando a las empresas estadounidenses; en el mismo periodo existía la llamada Guerra Cristera en México, razón por la cual dentro del acuerdo se comprometía a respetar la integridad de la Iglesia, incentivando a Estados Unidos a mantener la estabilidad.

A nivel interno, el gobierno se esforzaba por mantener vigente la ideología revolucionaria por lo que se creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929⁸⁹, que institucionalizaría los procesos políticos y de esta forma el ejército perdería el papel de árbitro y actor central; además su función principal era la de disciplinar a los múltiples grupos e intereses que formaban el nuevo régimen, con la muerte de Obregón⁹⁰, moría el último caudillo de la Revolución dejando un enorme vacío político; razón suficiente para institucionalizar los procesos políticos y evitar más disturbios.

Sin embargo, la creación del PNR centralizó el poder del Estado, Calles había tomado el papel de caudillo institucional “Él determinó quien ocuparía el cargo de Presidente de la República en cuatro ocasiones [...] el presidente por un lado, sin gran fuerza propia, y Calles, sin ninguna responsabilidad formal, pero como el árbitro de última instancia en todos los problemas políticos internos y externos...”⁹¹ Pero el conflicto entre la Presidencia y Calles estalló en 1935⁹², el nuevo presidente Lázaro Cárdenas se enfrentó a Calles políticamente y lo envió al exilio.

Durante la dualidad de poder en México, quienes se beneficiaron más fueron los estadounidenses, puesto que Calles había hecho lo posible por disuadir a las organizaciones sociales que se formaban en el país; además de otorgar las

⁸⁶ *Ibidem*, p. 158.

⁸⁷ *Ídem*.

⁸⁸ Seara Vázquez, Modesto, *op.cit.*, p. 56.

⁸⁹ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, pp. 148,166.

⁹⁰ *Ídem*.

⁹¹ *Ídem*.

⁹² *Ídem*.

concesiones a las empresas petroleras para que explotaran los recursos; asimismo se decidió instaurar un monto específico para las reclamaciones entre ambos países puesto que las comisiones habían concebido gastar muchos recursos y los resultados eran prácticamente nulos, para ello en 1934⁹³ se llegó al acuerdo que México pagaría el 2.64% de lo reclamado, es decir, 5 500 000 dólares.

Estos acuerdos generaron una ligera normalidad en las relaciones entre México y Estados Unidos; empero, al asumir la presidencia Lázaro Cárdenas, a finales de 1934, impulsó la creación de diversos sindicatos como la CTM (Confederación Mexicana de Trabajadores) y la CNC (Confederación Nacional Campesina) y el apoyo a la unificación de los trabajadores petroleros en el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), mismo que fue mal visto por las empresas estadounidenses, rechazando los proyectos de contrato colectivo, aumento de salario y mejora de condiciones laborales.

Por otro lado, la victoria del Partido Demócrata con Franklin D. Roosevelt en 1933⁹⁴, propuso un viraje en la política exterior estadounidense, impulsando la reafirmación del capitalismo, dando al Estado mayor injerencia en la conducción de los asuntos económicos.

Esto ayudó a que las reformas impulsadas por Cárdenas se concretarían, puesto que Estados Unidos estaba más ocupado en contener la injerencia que pudiera tener la Segunda Guerra Mundial en América Latina.

La lucha de los trabajadores petroleros y la negativa de las empresas extranjeras provocó que el 31 de mayo de 1937⁹⁵ se declararan en huelga; las empresas se habían negado a atender las peticiones de los trabajadores y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la Suprema Corte de Justicia, asimismo ante la Comisión Especial que el gobierno había instaurado para solucionar dichos problemas; había dictaminado contra las empresas; sin embargo éstas se habían negado a atender las decisiones.

Ante tal negativa, el presidente Cárdenas decidió el 18 de marzo de 1938⁹⁶ expropiar la industria petrolera, lo cual tuvo un gran impacto internacional; sin embargo, por el preludio la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos no opuso resistencia, pero solicitó la indemnización adecuada para las empresas estadounidenses afectadas por el decreto. No pasó lo mismo con Gran Bretaña, que se oponía a la expropiación

⁹³ *Ibidem*, p. 169.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 170.

⁹⁵ Seara Vázquez, Modesto, *op.cit.*, p. 56.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 57.

solicitando el retiro del embajador mexicano en dicho país, retirando el propio de México.

A fin de solventar las reclamaciones por el decreto petrolero, “Cárdenas ofreció desde luego compensar a los afectados pero dentro del plazo de 10 años marcados por la ley de 1936. El primer acuerdo debería ser un acuerdo sobre el valor de lo expropiado y luego sobre la forma de pago, de preferencia con petróleo.”⁹⁷

Este fue punto culminante del nacionalismo revolucionario mexicano, que terminó por tensar aún más la relación bilateral con Estados Unidos. Además, con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, los precios del petróleo se elevaron y Cárdenas no se opuso a venderle el petróleo a quien estuviera dispuesto a comprarlo, así fuesen las potencias del Eje (Alemania, Italia, Japón y la ex URSS)⁹⁸, sin importar la opinión estadounidense.

En 1939⁹⁹ el gobierno de México y un representante de las compañías iniciaron negociaciones, a fin de encauzar la indemnización, aunque no todas las empresas deseaban eso; su intención era sentar las bases para su regreso a territorio mexicano; sin embargo, no había un acuerdo entre las empresas para llevar a cabo las indemnizaciones, además para noviembre de 1940¹⁰⁰ Cárdenas dejaría la presidencia sin resolver el problema con las empresas petroleras, empero la expropiación se convertía en la piedra angular de la independencia económica de México.

Cuando finalmente estalló la Segunda Guerra Mundial, “La posición oficial mexicana se había ido definiendo como una posición de creciente apoyo a las democracias en lucha contra las fuerzas del Eje.”¹⁰¹ El sucesor de Cárdenas fue Manuel Ávila Camacho que asumió el poder en 1940, quien mantuvo dicha postura incluso siendo más conservador que Cárdenas.

En 1942¹⁰² cuando se da el ataque a Pearl Harbor, México se solidariza con Estados Unidos y le recomienda romper relaciones diplomáticas con el Eje; en mayo del mismo año se da un ataque a territorio mexicano por parte de submarinos alemanes, con lo que México declaró la guerra al Eje. Su contribución¹⁰³ fue ambivalente, por un lado económica, donde incrementa la producción de minerales estratégicos y el envío de trabajadores al sur de Estados Unidos para la mano de obra faltante; y en lo militar, con la participación directa de México con el escuadrón 201 de la fuerza aérea.

⁹⁷ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 174.

⁹⁸ Seara Vázquez, Modesto, *op.cit.*, p. 58.

⁹⁹ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 175.

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ Seara Vázquez, Modesto, *op.cit.*, p. 58.

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ *Idem.*

Con el largo pasaje histórico que México había perecido, se forjó una Política Exterior e Interna que prevaleció durante los próximos 40 años aproximadamente; en 1946¹⁰⁴ nace el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que tenía sus bases en el PNR con Calles y el PRM con Cárdenas. El PRI viene a consolidar el proceso de transformación del país, y con ello trae una estabilidad política, tanto interna como internacional.

La Segunda Guerra Mundial dejó una cicatriz en la coyuntura internacional que dio nacimiento a un mundo bipolar, por un lado Estados Unidos y el capitalismo, y por el otro la Unión Soviética y el socialismo; este suceso significaba para México y América Latina la consolidación de la hegemonía estadounidense en la región, avalando la idea de que era su zona de influencia natural; sin embargo la diferencia entre los intereses de Estados Unidos y América Latina era la sombra de una nueva divergencia.

“En la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, celebrada en México en 1945, tanto el país anfitrión como el resto de Latinoamérica buscaron recalcar el carácter económico a la solidaridad continental una vez que la crisis militar había pasado, pero desde la perspectiva norteamericana el proyecto resultaba poco atractivo[...] en 1947 el presidente Truman definió al mundo como dividido en dos bandos irreconciliables: el mundo libre, apoyado en la voluntad de las mayorías, y el comunista, fundamentado en el terror y la opresión...”¹⁰⁵

Asimismo, en 1947¹⁰⁶, Estados Unidos se interesaba en que los países latinoamericanos suscribieran el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que dejaba clara la prioridad de la potencia hegemónica, pese a que América Latina buscaba ayuda económica. Al año siguiente, se creó la Organización de Estados Americanos (OEA) para mantener la unidad de América Latina y buscar solución a sus demandas inmediatas.

México mantuvo la postura internacional después de la Segunda Guerra Mundial, pues dio la continuidad en su política exterior basada en los principios que fueron los pilares básicos de la misma, tal como el de no intervención y autodeterminación de los pueblos; esto a fin de mantener cierta independencia de la potencia hegemónica de la región.

Sin embargo, había sectores nacionalistas en México que tenían recelo contra Estados Unidos “A pesar de la posición anticomunista y pro norteamericana de los principales

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 59.

¹⁰⁵ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, pp. 191-192.

¹⁰⁶ *Idem*.

medios de información masiva en México, un buen sector de la opinión pública nacionalista no se despojó de sus recelos frente a Estados Unidos.”¹⁰⁷

Pese a que el gobierno mexicano había suscrito el TIAR, no llegó a firmar un tratado bilateral de asistencia militar con el gobierno estadounidense como el resto de los países latinoamericanos, pues mantenía una postura aislacionista a fin de consolidar tanto su política interna como su política exterior; además que su posición geográfica soportaba esa decisión pues un ataque a territorio mexicano transgredía la seguridad nacional de Estados Unidos.

Por otra parte, ambos países firmaron un nuevo acuerdo sobre la contratación de braceros en 1951¹⁰⁸, sin embargo las negociaciones se tornaron difíciles ya que los granjeros estadounidenses preferían contratar ilegales pues les pagaban menos y no se veían obligados a darles garantía alguna. Ante esto, el gobierno mexicano pedía que se multara a los patrones estadounidenses que contrataran ilegales a fin de regular el acuerdo, sin embargo la migración ilegal siguió aumentando.

Tanto para México como América Latina la prioridad era fortalecer su economía; sin embargo los problemas político-sociales no cesaban, había conflictos en América Central que se extendieron hasta América del Sur. La lucha constante de cada nación era consolidarse como un Estado libre y soberano además de fortalecer su sistema económico; empero, la Guerra Fría y la insistencia estadounidense de militarizar la región, mermó cada intento hasta llegar al límite que soportaría cada nación.

Aunque América Latina parecía estar fuera de la Guerra Fría, la instauración del comunismo en Cuba y la revolución en Guatemala en 1954¹⁰⁹, obligó a Estados Unidos a realizar una revisión exhaustiva de su política en la región. Fue así como nació la Alianza para el Progreso¹¹⁰, que era un programa de asistencia militar disfrazada de ayuda económica.

En 1964¹¹¹, en la 9ª reunión de OEA, se aprobó una resolución donde los países miembros romperían relaciones diplomáticas con Cuba, México votó en contra de dicha medida y se abstuvo de acatarla, apelando el principio de no intervención. Lo mismo sucedió en 1965¹¹², donde México se opuso a la creación de la fuerza interamericana de paz para la resolución de la crisis política en República Dominicana. Esto significó

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 195.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 196.

¹⁰⁹ Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la Política Exterior de México*, México, El Colegio de México A.C., 1976, p. 37.

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 38-41.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 48.

¹¹² *Idem*, p. 49.

para México un arma de dos filos, por la relación bilateral y la cercanía geográfica con Estados Unidos.

Durante todo este tiempo, la postura internacional de México fue negativa frente a las pretensiones estadounidenses, pues consideraba que la OEA no debía incursionar en materia militar porque perdería el sentido de ayuda mutua con el que el organismo se había creado. Lo prudente era no darle poderes extraoficiales a la OEA para mantener intacto el ejercicio de la soberanía de los estados, de esta manera, México mantenía su autonomía, además de ser el principal promotor del veto en oposición a la creación de un consejo permanente de defensa. Sin embargo pese a la postura mexicana de no intervención, aprobó y condenó a algunos gobiernos latinoamericanos en sus crisis políticas.

Pese a la Guerra Fría, México mantuvo una estabilidad económica desde 1940 hasta 1973, se dio la apertura a la Inversión Extranjera; se obtuvo el control de las industrias de los servicios básicos, es decir el petróleo, los ferrocarriles, las comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, la energía eléctrica y la petroquímica. Esta industria estaba en manos del capital mexicano; la industria de los servicios semibásicos como la piscicultura, la pesca, minería, cemento, vidrio y demás quedó gradualmente limitada por la ley a la propiedad mayoritaria nacional, "...se pasó de la nacionalización a la mexicanización."¹¹³

En 1970, al concluir el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, el sistema político-económico mexicano resentía los problemas acumulados. "El modelo económico empezaba a mostrar sus debilidades, desempleo y subempleo- excesiva concentración de la riqueza, aumento sostenido del déficit comercial, falta de dinamismo en la agricultura y otros más-; la legitimidad del régimen se encontraba en entredicho[...] y ya se había agotado el contenido de lo que quizá alguna vez fue la relación especial con Estados Unidos."¹¹⁴

La política de desarrollo que se había empleado a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, se había enfocado más en la elevación del ingreso que en la generación de empleos y en ese proceso de industrialización, México había desarrollado una tendencia a importar más de lo que exportaba. Aunado a esto, la crisis social hizo que este sistema económico colapsará.

A raíz de la crisis política después de 1968¹¹⁵, el régimen perdía legitimidad y confianza; tras haber iniciado como una crisis estudiantil rápidamente trascendió a ser una crisis

¹¹³ *Ibíd.*, p. 69.

¹¹⁴ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 213.

¹¹⁵ Ojeda, Mario, *op. cit.*, p. 164.

política nacional; además que había grupos que ya no aceptaban la herencia revolucionaria del PRI. Aquí fue donde se expuso el malestar de la sociedad como consecuencia de las deformaciones del sistema, poniendo en duda su efectividad.

Ante la crisis interna, Luis Echeverría presidente electo en 1970, decidió colocarse a la vanguardia de los países en vías de desarrollo, expuso la *Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados*¹¹⁶ a fin de fomentar de las relaciones de amistad entre las naciones y la realización de la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico y social.

Al abrirse democráticamente, México buscaba diversificar sus relaciones diplomáticas sin importar el régimen político del resto de naciones, además esta nueva política exterior venía con una serie de reformas generales que revitalizarían el sistema político devolviéndole su credibilidad y fortalecería la economía.

En febrero de 1973¹¹⁷, se expidió la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera la cual vino a constituir el marco jurídico de la Inversión Extranjera Directa (IED); la nueva legislación ayudó a acelerar la mexicanización; sin embargo, todas las reformas internas y el activismo internacional no detuvieron la crisis económica en 1976¹¹⁸; aunado a ello la relación con Estados Unidos se deterioraba nuevamente.

La Guerra Fría se debilitó en el decenio de los años setenta, por la multipolaridad política; aunque hay un auge por el dominio ideológico del mundo por las dos potencias protagonistas; se crea la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)¹¹⁹ como frente común de los países occidentales en contra del bloque socialista. Este debilitamiento del sistema bipolar provoca el descenso económico de México y América Latina y la pronta recuperación de Estados Unidos.

Durante la Guerra Fría, la estrategia político- militar de Estados Unidos fue de "Contención"¹²⁰, inspirada por George Kennan para limitar la expansión comunista, siendo América Latina uno de los fieles aliados de Estados Unidos, y con ello demostrando su dependencia política y solo limitando su actuación internacional al ámbito interamericano.

México, en particular, limitó dicha política manteniendo una política exterior independiente, mediante el firme principio de no intervención. Para ello Estados Unidos

¹¹⁶ Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de la ONU, 12 de diciembre de 1974.

¹¹⁷ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 219.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 220.

¹¹⁹ Ojeda, Mario, *op. cit.*, p. 17.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 35.

entiende la limitación militar, pero obliga tanto a México como a América Latina a aceptar la responsabilidad colectiva en el campo de la seguridad.

En muchos sentidos, se da la continuidad de la política exterior, desde Ávila Camacho hasta Gustavo Díaz Ordaz; traducida en mantener la independencia frente a Estados Unidos; fue con Luis Echeverría que se empieza a enmarcar un cambio en la política exterior, con la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados que serviría como instrumento para la defensa de la economía de los países en desarrollo.

Ese cambio en la política exterior se distinguió por el contexto internacional; los hechos ocurridos en 1968 con el movimiento estudiantil, provocaron que México perdiera la poca capacidad negociadora que tenía con Estados Unidos, y esto implicaba un cambio de estrategia o técnica por parte de México.

El sistema mundial cambia de la bipolaridad a la multipolaridad, sólo en términos políticos y económicos; las causas económicas fueron por la pronta recuperación de Europa y Japón sin debilitar el poder de Estados Unidos; esta multipolaridad provoca que la potencia hegemónica deje que sus intereses privados asuman el liderazgo en América Latina, incluyendo México. Fue en este punto donde se agudizaron los problemas económicos externos de Estados Unidos, forzándolo a utilizar a sus aliados para sopesar dicha crisis. En 1971, el presidente estadounidense en turno, Nixon "...anunció la implantación de una tasa del 10% a todas las importaciones que entran al mercado estadounidense."¹²¹

El mencionado cambio en la política exterior de México en los setenta, fue producto de las presiones extranjeras y el término de la relación especial con Estados Unidos; pese a los intentos de diversificar las relaciones comerciales de México e impulsar organismos de cooperación en América Latina; la economía mexicana sufrió los estragos del fin de la bipolaridad, acentuando la excesiva dependencia del petróleo mexicano y los problemas sociales internos.

Al asumir la presidencia mexicana, Miguel de la Madrid enunciaba los lineamientos de su política exterior "...México debía asumir su responsabilidad política a nivel mundial y regional[...] preservar nuestra soberanía, fortalecer independencia frente al exterior, practicar la solidaridad, apoyar los esfuerzos internos de desarrollo y participar en la conformación del orden mundial que garantice estos objetivos y permita el desenvolvimiento de todos los pueblos con respeto de la soberanía, igualdad, seguridad y justicia internacionales que aspiramos para nosotros."¹²²

¹²¹ *Ibidem*, p. 175.

¹²² Seara Vázquez, Modesto, *op.cit.*, p. 62.

Asimismo, la deuda externa que asumió De la Madrid¹²³ fue de 87 588 millones de dólares, de los cuáles el 68.2% correspondía al sector público y al concluir su mandato fue de más de 100 000 millones de dólares; motivos suficientes para que la economía mexicana no recuperará su crecimiento y se estancará a partir de 1982.

Esta debilidad económica y la inviabilidad del modelo económico de industrialización, promovió la entrada México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1985¹²⁴, esto significó la apertura gradual del mercado mexicano a los productos extranjeros, disminución del papel del Estado como proveedor de bienes y servicios; además que el pago puntual de la deuda condujo a una acercamiento a los objetivos económicos de México y Estados Unidos.

El último presidente que invocó a la Revolución para legitimar su política fue Miguel De la Madrid, dio apertura económica pese a la deuda, aunque éste dio inicio, fue Carlos Salinas de Gortari, su sucesor, quien la concretó. La política tradicional ponía énfasis en los orígenes revolucionarios del Estado mexicano, lo que hacía una política de izquierda; con un acento nacionalista, antiestadounidense, proteccionista y aislacionista.

La ruptura del régimen revolucionario empieza cuando el modelo de desarrollo encontró su caducidad con el estancamiento económico en 1982; por lo que fue necesario implementar un nuevo modelo económico que conllevará menos proteccionismo, mayor apertura, desprendimiento de las empresas estatales, liberalización comercial; y en lo político, obligó a la ruptura de los principios del PRI y las acciones del Estado, además que los partidos de oposición obtenían victorias no antes vistas.

Miguel de la Madrid propuso una adecuación del gobierno mexicano a la coyuntura internacional y a la postura de México en la región, y eleva la Política Exterior y su cuerpo doctrinario a nivel constitucional, modificando el Artículo 89 Constitucional.¹²⁵ Sin embargo, “El pecado mayor de los gobiernos revolucionarios, sin lugar a dudas, fue haberse perpetuado en el poder”¹²⁶.

El nuevo gobierno de Carlos Salinas de Gortari iniciado en 1988 recurrió al liberalismo social¹²⁷, consolidó el inicio de la apertura económica que inició De la Madrid, con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), cuyas negociaciones

¹²³ Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 227.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 228.

¹²⁵ Ojeda, Mario, *México antes y después de la alternancia política; un testimonio*, México, 2ª ed., El Colegio de México A.C., 2005, p. 78.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 61.

¹²⁷ *Ibidem*, pp. 54-55.

concluidas en 1993¹²⁸ entre Estados Unidos, Canadá y México, entrando en vigor el primer día de 1994. Con la apertura económica, el gobierno pretendía eliminar los obstáculos al comercio y rehabilitar la economía mexicana; Salinas comenzó por la venta de las empresas paraestatales¹²⁹, quedándose con las más importantes como PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad.

El propósito del TLCAN era el libre comercio y el desarrollo, no únicamente de México, sino también de América Latina tomando de modelo a México para propiciar mecanismos de cooperación bilaterales y multilaterales; el nuevo entorno mundial, que debía ser de mejor entendimiento político y el pluralismo económico en la región; se ve mermado, pues se da una estructura unipolar, dominada por Estados Unidos; intervencionista en lo político, económico, militar y social

México ingresó a la Organización de Cooperación y Desarrollo económico (OCDE) en 1993¹³⁰ y a los Foros de Cooperación de la Cuenca del Pacífico, abanderando esta nueva política exterior activa.

También hubo cambios institucionales¹³¹ en apoyo a la apertura económica, y para facilitar el apoyo burocrático en materia de política exterior hubo cambios en cuatros instancias: la Oficina de Coordinación de la Presidencia(OCP), la Secretaría de Relaciones Exteriores(SRE), la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial(SECOFI) y la embajada de México en Washington.

Pese a estos cambios, tanto económicos como institucionales, México tenía desventajas en los acuerdos comerciales con Estados Unidos, la asimetría de las economías implicaba que no se obtendrían los mismos beneficios con la firma del TLCAN. A principios de los años noventa, el "Producto Interno Bruto (PIB) de México"¹³² equivalía al 3.7% del estadounidense y al 39% del canadiense; ante estas condicionantes, Salinas veía áreas de oportunidad para México.

Así es como Salinas inició su gobierno; enunciando una política exterior más activa, acorde a los cambios a nivel interno y externo. Dentro de sus principales postulados están: "...preservar y fortalecer la soberanía nacional, apoyar el desarrollo económico y político, proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero, apoyar y

¹²⁸ Herrera-Lasso, Luis, "Estrategia de Política Exterior: Necesidad de un nuevo rumbo", en *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, Luis Herrera-Lasso (Coord.), México, FCE, 2006, p. 258.

¹²⁹ Ojeda, Mario, *op.cit.*, 2005, p. 84.

¹³⁰ Arriaga, Víctor, *El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994*, en Foro Internacional, Vol. 34, Núm. 4, octubre-diciembre, 1994, p. 577.

¹³¹ *Idem.*

¹³² Seara Vázquez, Modesto, *op.cit.*, p. 255.

promover la cooperación internacional, ampliar la presencia del país mediante su cultura y promover la imagen de México en el exterior.¹³³

Respecto a la relaciones con el exterior, en general, "...el esquema institucional durante el sexenio salinista mantuvo una separación entre el manejo de la política económica internacional y la política exterior. Con este tipo de arreglo se facilitó la aplicación de una estrategia de separación de temas de la agenda internacional del país."¹³⁴ Empero, esto provocó el nacimiento de rivalidades burocráticas y descoordinación institucional.

En la relación con Estados Unidos, Salinas promovió un acercamiento, con las negociaciones del TLCAN, se había entablado una dinámica personal entre ambos presidentes, dando nacimiento al llamado espíritu de Houston, nombre alusivo pues en esa ciudad se habían reunido por primera vez ambos presidentes en 1988¹³⁵; de ahí en adelante, hubo reuniones constantes a fin de fomentar la cooperación respetuosa entre los gobiernos.

Después de varias reuniones, en 1990 salió un comunicado conjunto que señalaba "...los presidentes Salinas y Bush pusieron énfasis en el diálogo, con estricto respeto para la soberanía del otro país, es el mejor medio para fortalecer la relación bilateral a futuro; al mismo tiempo, destacaron su convicción de que la relación bilateral debe evaluarse en su conjunto y no permitir que un tema, por complejo que éste sea, pueda disminuir la necesidad de mantener ese diálogo, a fin de asegurar que las relaciones se mantengan en el nivel óptimo que tienen actualmente."¹³⁶

Pese al entendimiento económico con la potencia hegemónica, México buscó mantener su postura diplomática a fin de no perder su capacidad negociadora; sin embargo la relación en sí ya estaba deteriorada tras largos años de fricciones.

Así es como inicia el nuevo gobierno precedido por Carlos Salinas de Gortari, el cuál, con los distintos cambios estructurales en el orden internacional; enuncia una Política Exterior más activa, acorde a los cambios a nivel interno y externo.

Sin embargo, el nacionalismo revolucionario había dejado laceraciones graves en la sociedad mexicana, para la década de los noventa el centralismo emanado de la Revolución, el problema de la recaudación fiscal y el gran endeudamiento externo estaba deteniendo cualquier intento por liberar la economía, pues el sistema ya estaba plagado de corrupción y otros problemas que agravaban la recuperación económica.

¹³³ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

¹³⁴ Arriaga, Víctor, *op.cit.*, p. 581.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 582.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 583.

Una muestra es la debilidad en materia tributaria “Casi el 50% del potencial recaudatorio se perdía en evasión, elusión, fraudes y otros tipos de incumplimiento tributario”¹³⁷

En el marco de la agenda mundial, los principales temas protagonistas fueron los problemas ambientales, la migración, el tráfico de drogas, los derechos humanos y la promoción de la democracia. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría se acentuaron los fundamentalismos nacionalistas, sobre todo en América Latina a fin de disuadir la intervención estadounidense.

Tras la Guerra Fría, la tendencia de los países fue de coordinación y cooperación para la solución de los conflictos mutuos; ante tal premisa en Europa, Asia y América se ejemplificó con el nacimiento de foros de cooperación, bilaterales y multilaterales sobre todo en materia económica para fortalecer las naciones después de los años de la Guerra.

En Europa se abrió un foro de cooperación multilateral para integrar las naciones débiles y fortalecer la economía de la región, El 1º de noviembre de 1993¹³⁸ entró en vigor el Tratado de Maastricht, dando nacimiento a la Unión Europea.

En Asia se crea el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), y el Mecanismo de Cooperación Económica Asia- Pacífico (APEC)¹³⁹. Los llamados Tigres Asiáticos (Corea, Hong Kong, Taiwán, Singapur, Tailandia, Indonesia, Malasia y Filipinas) junto con Japón y China, para los noventa, ya constituían un importante motor de la economía mundial.

Para consolidar la pacificación de América Latina, se recurrió a la creación de organismos regionales apoyados por la ONU, como el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)¹⁴⁰, además de establecer gobiernos civiles en los países donde había una dictadura militar.

El entorno mundial impactó en México, pues ante la voluntad de las naciones de cooperar y coordinarse para la resolución de conflictos mutuos, se abrieron las relaciones diplomáticas y se coronó la apertura económica con la firma del TLCAN.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 90.

¹³⁸ Rozental Guzmán, Andrés, *La Política Exterior de México en la Era de la Modernidad*, México, FCE, 1993, p. 33.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 34.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 41.

En el sexenio de Ernesto Zedillo se dio continuidad a la política exterior, las iniciativas se plasmaron bajo el Estado de Derecho, la democracia, el desarrollo social, el crecimiento económico y la promoción de la cultura,¹⁴¹ recurrió al lema de “desarrollo con rostro humano”.¹⁴² También puso énfasis en la seguridad nacional y la protección a los nacionales que viven en el extranjero, este último tema en el que incursionó Salinas.

Sin embargo, los esfuerzos del gobierno mexicano para mantener la estabilidad económica se veían nublados por la inestabilidad política y social, en 1994¹⁴³, estalló una nueva crisis económica y un conflicto social en Chiapas, y el suceso más impactante para la vida política del país; el asesinato del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio.

Pese a estas primeras condicionantes del gobierno de Zedillo, la política exterior que manejó fue con miras al exterior, incluyendo los temas de la agenda internacional a fin de continuar con la modernización de la misma. Empero, la crisis en Chiapas había impactado en el exterior, despertando el interés de los organismos de Derechos Humanos a fin de que el gobierno mexicano diera una explicación sobre el conflicto.

En el plano económico, el presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, otorgó un paquete financiero¹⁴⁴ que solventara la crisis en México; sin embargo, en el tema migratorio hubo tropiezos, por primera vez se anunciaba la construcción de un muro para que contuviera el paso de indocumentados por la frontera entre San Diego y Tijuana; además de la aprobación de una nueva ley migratoria en 1996¹⁴⁵, que era más rígida fortaleciendo un sistema de control físico más estricto.

Aunado a todos los problemas con los que iniciaba Zedillo, en el tema del narcotráfico¹⁴⁶ se suscitó un hecho que marcaría la posición internacional de México, el descubrimiento de que el General Gutiérrez Rebollo, zar mexicano en la lucha contra las drogas, estaba implicado con el grupo de Amado Carrillo, uno de los principales narcotraficantes del país. Este hecho, no solo impactó sus relaciones con el mundo, sino que también contaminó la relación con el principal proveedor económico: Estados Unidos.

Pese a todos los conflictos con los que inició su gobierno, con el TLCAN, Zedillo vislumbró a México como un socio comercial atractivo, con el cuál, podría acrecentar relaciones comerciales con el mundo.

¹⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

¹⁴² Ojeda, Mario, *op.cit.*, 2005, p. 55.

¹⁴³ Herrera-Lasso, Luis, *op. cit.*, pp. 263-266.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 266.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 267.

¹⁴⁶ *Idem*.

El cambio de perspectiva de México, en cuanto a la política exterior; meramente se debió a cambios internacionales; la promoción de la democracia y los derechos humanos que se iniciaba en Europa y Estados Unidos para firma de acuerdos, prácticamente, obligaron a México a incluirlos dentro de sus principales lineamientos y cesar conflictos nacionales como el de Chiapas.

Para el término del gobierno de Zedillo, había una oposición política creciente en el Distrito Federal, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y en el interior de la república del Partido Acción Nacional (PAN). “El PRI no mostró signos de cambio o recomposición y el gobierno de Ernesto Zedillo pavimentaba el camino para ser el último gobierno priista, después de 70 años ininterrumpidos en el poder.”¹⁴⁷

Después de alrededor de setenta años en el poder, el PRI cede la Presidencia a su contendiente más antaño, el PAN, a través de Vicente Fox Quesada, en julio del 2000¹⁴⁸; esto representó un cambio de paradigma, pues al transitar del autoritarismo a la democracia se vislumbró un cambio de rumbo, tanto en la política interna como exterior.

Fue claro que con el triunfo de Vicente Fox, se vislumbró el camino a alcanzar la democracia mexicana por tres razones¹⁴⁹:

1. El cambio de gobierno se dio mediante un cabal respeto al voto y de manera pacífica.
2. Las elecciones se dieron en medio de una competencia política regulada y equilibrada.
3. Las nuevas instituciones políticas asumieron su función con el fin de evitar involuciones o impugnaciones por la fuerza (el caso del IFE y el TRIFE, por ejemplo).

La victoria electoral del PAN no terminó de consolidar el proceso de democratización en México; vino a consolidar una transición política necesaria con el cambio de un presidencialismo absoluto y la presencia de un único partido en el poder, a un régimen elegido por la vía electoral, respetando las instituciones creadas para la protección de la misma.

“Si bien la estabilidad política fue el aspecto medular del antiguo régimen autoritario, el costo social de dicha estabilidad se prolongó por 70 años, pero a un precio pagado por

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 269.

¹⁴⁸ Velázquez Flores, Rafael (coord.), *La Política Exterior de México bajo un régimen democrático: ¿cambio o continuidad?*, México, Plaza y Valdés Editores, 2002, p. 12.

¹⁴⁹ Martinelli, José María, *Políticas Públicas en el nuevo sexenio*, México, Plaza y Valdés Editores. 2002, p. 366.

los ciudadanos cuyas monedas fueron la ausencia de libertades, la práctica de una cultura política antidemocrática. Corrupción y desigualdad social.”¹⁵⁰

El país que recibió el Presidente Fox, no fue tan diferente al que recibieron sus antecesores; los problemas como la corrupción, las prácticas antidemocráticas, la inequidad en la distribución de la riqueza, entre otros; ya habían dejado fuertes grietas en el sistema político-económico mexicano.

Las propuestas del nuevo presidente en materia de política exterior no denotaban algún cambio sustancial de las de sus antecesores; sin embargo se dio mucho énfasis a la defensa de la democracia y la promoción de los derechos humanos. Las principales líneas a seguir por el nuevo gobierno fueron: “Garantizar la seguridad nacional y la integridad territorial, protección a la soberanía y a las decisiones del Estado mexicano, aprovechar los recursos naturales, fomentar el desarrollo nacional integral, la participación en la conformación del sistema internacional que promueva la estabilidad y cooperación, defensa de los derechos de los mexicanos en el extranjero y la defensa de la democracia y los derechos humanos.”¹⁵¹

Aunque la política exterior del PAN proponía un papel más dinámico para México y establecía compromisos concretos; la política exterior de Vicente Fox, fue de continuidad pues se mantiene como fundamento principal para promover el desarrollo económico; las relaciones diplomáticas con las diferentes regiones del mundo mantienen la misma línea; y la afinidad de Fox con el presidente de Estados Unidos George W. Bush, y la similitud de sus proyectos ideológicos¹⁵² armonizaba la relación entre las naciones, además que Fox buscaba concretar un acuerdo migratorio con el vecino del norte.

El régimen democrático que se ofrecía, otorgaba a México un mayor prestigio internacional, y a su vez, una capacidad negociadora más eficaz; sin embargo, a pesar de las vociferaciones de un cambio en lo interno y externo, comparado con los tres sexenios anteriores, había más continuidad que cambio,”...sólo modificó la forma en la que México se relacionaba con el exterior; el rumbo era prácticamente el mismo.”¹⁵³

A fin de fortalecer la política exterior, “Vicente Fox creó la Coordinación de Relaciones Exteriores encabezada por Jorge G. Castañeda y Adolfo Aguilar Zinser [...] Las principales propuestas eran: crear un Zar de la frontera sur para atender los problemas fronterizos, otorgar nuevamente a la SRE un papel importante en la promoción de la

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 371.

¹⁵¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

¹⁵² Velázquez Flores, Rafael, *op. cit.*, p. 43.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 32

economía, buscar la eliminación del proceso de certificación, profundizar el proceso de integración de América del Norte, entre otros.”¹⁵⁴

Si bien al asumir Fox la presidencia, existía cierta estabilidad a nivel internacional, ante el sistema mundial tan complejo y cambiante esa estabilidad se vio reducida el 11 de septiembre de 2001¹⁵⁵ derivado de los ataques terroristas en Nueva York, por lo que se modifica la agenda mundial; los temas sobre seguridad tuvieron supremacía sobre cualquier otro.

A raíz de los ataques terroristas “...el gobierno de los Estados Unidos adoptó una doctrina, rediseñó su estrategia y adecuó sus políticas a la lucha contra el terrorismo internacional como el principal tema de política interna y de política exterior. Estos sucesos también dieron cabida a un posicionamiento mucho mayor de los ideólogos más conservadores de ese país en materia de seguridad y política exterior.”¹⁵⁶

Ante el nuevo panorama mundial, México se vio obligado a adaptar sus políticas al nuevo esquema por la vecindad geográfica; sin embargo, esta posición mantuvo al gobierno en una disyuntiva, en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU, México como miembro no permanente en el periodo 2002-2003¹⁵⁷ estuvo en el inevitable dilema de pronunciarse a favor o en contra de la guerra contra Irak.

Empero con la participación de México en dicho foro, se dio un giro magnánimo en la política exterior, no por la candidatura, sino por la visión que planteó Fox para ingresar a dicho consejo, pues México reconoció ante el mundo globalizado, que no hay temas o sucesos que le sean ajenos a ningún país, y que el país como actor importante en la vida internacional de este siglo, necesitaba comprometerse a contribuir con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Ante los cambios estructurales del gobierno estadounidense, el gobierno mexicano debía asumir un activismo en los temas de seguridad con el país vecino, sobre todo respecto a la frontera entre ambos países y la inmigración de ilegales, lo cual representaba un peligro para Estados Unidos. Además que se desvanecía la posibilidad de concretar un acuerdo migratorio que beneficiara a México.

La seguridad internacional había regresado a la agenda mundial y con ello, la postura que Fox había manejado con respecto al exterior se vio diluida; además de los problemas internos de la administración foxista, el secretario de Relaciones Exteriores,

¹⁵⁴ *Ibidem*, pp.34-35.

¹⁵⁵ Herrera-Lasso, Luis, *op. cit.*, p. 27.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 30.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 31.

Jorge G. Castañeda, desde el principio de la administración había tenido tropiezos con el poder legislativo y la prensa nacional. Esto último a razón de las declaraciones de Castañeda "...cuando en una gira por Estados Unidos el Secretario comento que los periodistas mexicanos eran ignorantes porque no leían los editoriales del *New York Times*." ¹⁵⁸

Los tropiezos de la administración foxista y el nuevo panorama internacional, no sólo mermaron la política exterior, sino que adecuó completamente las políticas propuestas por el gobierno mexicano a la agenda internacional.

Un tema preponderante en el gobierno foxista fue la relación con Cuba, el 19 de abril de 2002 ¹⁵⁹, México votó en contra de Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra y después de este hecho, el presidente Fidel Castro reveló una conversación con el Presidente Fox, donde este último le pedía a Castro que acortara su visita en la Conferencia de la ONU para el Financiamiento al Desarrollo, a celebrarse en Monterrey ¹⁶⁰, a fin de no molestar al presidente George W. Bush.

La revelación causó mayor tensión entre los tres poderes de la nación y, sobre todo, una ola de acusaciones contra del gobierno foxista por parte de la prensa nacional y las organizaciones civiles, pues con la transición, los actores de la política exterior mexicana habían aumentado y la sociedad civil estaba participando más en la escena política.

Ante estos hechos, México y la administración foxista se veía como subordinada a los intereses de Estados Unidos. ¹⁶¹ Porque pese a que la relación con Cuba no era económicamente activa, representaba la diplomacia mexicana, pues siempre había mantenido los principios de autodeterminación y no intervención respecto a los asuntos de la isla.

Respecto del tema migratorio, "La nueva agenda a la que se refirió Fox se concentró en dos aspectos: narcotráfico e inmigración [...] se pronunció por establecer programas de empleo en el marco de un acuerdo migratorio diferente al antiguo Programa Bracero." ¹⁶² Empero, en la nueva agenda internacional *post* 11 de septiembre, no había cabida para negociar un acuerdo con Estados Unidos, pues no era prioridad para el vecino del norte.

¹⁵⁸ Velázquez Flores, Rafael, *op. cit.*, p. 45.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 44.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 57.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 87.

¹⁶² *Ibidem*, p. 93.

El tema de seguridad fue preponderante en el sexenio de Fox, dentro del cual Estados Unidos buscó profundizar la cooperación con México y Canadá, y afianzar la cooperación de éstos dos países para combatir al crimen organizado y el terrorismo. Además buscó una integración regional en América Latina respecto al tema de seguridad hemisférica, dejando de lado la diplomacia y la política exterior de las naciones.

En resumen, no hubo cambios de fondo en materia de política exterior durante el sexenio de Fox, pero tampoco hubo una continuidad real del proyecto heredado, pues al tratar de cambiar los mecanismos de aplicación de los principios básicos de la misma, se dejaron vacíos profundos. Se cayó en excesos y se cometieron tropiezos diplomáticos que marcaron un nuevo *status* de México en el sistema internacional, como ejemplo la relación con Cuba y con América Latina en general.

En el ámbito económico, el agotamiento del TLCAN, y la incapacidad de negociación de la administración foxista para aprovechar dicho tratado; encaminó al país a una indiscutible crisis, no propiamente económica, pero si política, fiscal, migratoria, social, laboral, e incluso, cultural. “México permanece como un país estancado... ¡El país donde no pasa nada!”¹⁶³.

El gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, iniciado el 1º de Diciembre de 2006, inició en un panorama nacional de incertidumbre y con una crisis política; enmarcado en la duda por un fraudulento proceso electoral que, a los ojos del mundo, defraudaba la supuesta instauración de la democracia en 2000, con Vicente Fox.

Su propuesta de política exterior no cambió respecto a la del sexenio pasado¹⁶⁴, se habló de democracia, de derechos humanos, de profundizar y diversificar las relaciones diplomáticas del país. Empero la crisis nacional marcaba la historia de México con el Mundo, aunque Calderón dio énfasis en el tema de la democracia, “Hoy, la democracia se debe afianzar, como una forma de vida en los distintos ámbitos de la vida nacional.”¹⁶⁵ Se enfrentó a un grave panorama para la democracia y con el ello, la imagen de México en el exterior.

¹⁶³ Suárez Dávila, Francisco, “Política económica y Política Exterior: Hacia una Política económica Internacional”, en *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, (coord.) Luis Herrera-Lasso, *op. cit.*, p. 311.

¹⁶⁴ Velázquez Flores, Rafael, “El proyecto de política exterior de Calderón: ¿golpe de timón?”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, México, No. 108, septiembre-diciembre, 2010, p.122.

¹⁶⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Su eje principal en política exterior fue la Democracia efectiva como forma de vida de los ciudadanos y una política exterior responsable y activa. Cuyos principales ejes rectores son¹⁶⁶:

- Primero, es necesario reafirmar que la democracia constituye la base de la convivencia de todas las instancias de la vida nacional. A partir de ello, debe reconocerse que la construcción de acuerdos por medio del diálogo entre las distintas fuerzas políticas del país es una condición fundamental para avanzar en una estrategia integral de Desarrollo Humano Sustentable.
- Segundo, el Gobierno Federal hará todo lo necesario para desempeñarse con eficacia, responsabilidad y transparencia en todas sus acciones y competencias. Es por ello que la Administración Pública Federal desempeñará sus funciones e instrumentará las políticas públicas con estricto apego a la ley.
- Tercero, toda política que esté planteada desde la perspectiva del Desarrollo Humano Sustentable buscará, en todo momento, reflejar las demandas de la ciudadanía, propiciando su participación responsable en la toma de decisiones.
- Finalmente, en el contexto de la democracia efectiva que se busca impulsar desde este Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno Federal realizará un esfuerzo específico por fortalecer las instituciones de la república y por fomentar y desarrollar un federalismo responsable en todos los órdenes de la política pública.

Empero, durante la campaña presidencial de Calderón, la política exterior no había sido un tema prioritario¹⁶⁷, por tanto durante su gestión, mantuvo una política exterior de bajo perfil, resumiéndose sólo a enmendar los errores de Vicente Fox. Además que pretendía no entrar en debates con sus opositores al hablar de los tropiezos diplomáticos de su compañero de partido, y mantener una postura aislada del tema.

Aunque en la práctica, siempre mantuvo la misma postura en política exterior, sobre diversificar y afianzar sus relaciones con el mundo, en especial con América Latina, “México debe asumir su papel histórico de líder en América Latina y convertirse en protagonista del mundo y no sólo en espectador.”¹⁶⁸

El presidente Calderón buscó cumplir sus propuestas del Plan Nacional de Desarrollo, se puede afirmar que realizó una amplia campaña de cooperación a nivel mundial,

¹⁶⁶ *Idem.*

¹⁶⁷ Velázquez Flores, Rafael, *op. cit.*, 2010, p. 123.

¹⁶⁸ “Diez puntos del mensaje sobre política exterior”, *El Universal*, Cd de México, 02/Sep./2007, ver en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/446633.html>.

como para diversificar sus relaciones, ya no solo diplomáticas, también económicas, políticas y culturales. En 2011¹⁶⁹ creó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, a fin de sentar las bases para el establecimiento de un sistema integral de cooperación. Sin embargo, no profundizó en temas de política exterior, lo cual era preponderante, tras haber estado relegada por temas económicos, necesitaba ser revivida para darle el impulso a México que Calderón deseaba.

Empero, la relación con Estados Unidos tuvo la prioridad, el tema de seguridad siguió siendo el tema preponderante en la agenda internacional, y por tanto México, como amigo y vecino de Estados Unidos debía adecuar sus políticas, internas y externas, a la agenda mundial.

1.2. La Seguridad Nacional en México: principios y fines.

La redefinición del sistema internacional, a raíz de la caída del muro de Berlín, trajo consigo un mundo unipolar, dominado por la potencia vencedora, Estados Unidos. Aunado a ello, los ataques terroristas del 11 de septiembre, le dio pie a la potencia mundial para una nueva redefinición; esta oportunidad no se había presentado desde hace años; donde todas las potencias mundiales brindaron su apoyo y aceptación las nuevas reglas de juego para el orden mundial, mismas que serían impuestas por Estados Unidos.

Karl Deutch afirma que las grandes potencias detentan la seguridad nacional en su territorio, y "...cuando más grande y poderosa es una nación, mayor importancia adquiere el aspecto de seguridad nacional y más obligada se siente en moldear el orden mundial de acuerdo a su propia visión del planeta."¹⁷⁰

La conformación de un Estado, como independiente, lo obliga a mantener una cierta identidad, ya sea cultural, social, política, o cualquiera que sea, y para ello es necesario procurar un sistema de seguridad nacional, a través del ejército, pues ello preservará la existencia de dicho Estado. Lo emblemático para un Estado es poder defender sus intereses respecto a otros, y defenderlos de la mejor manera; a través de la guerra, si es necesario.

Las amenazas contra un Estado, que han variado a lo largo de los años por los conceptos y las percepciones de las mismas, mantienen en pleito constante a un Estado sobre otro, para mantener la supremacía del más fuerte o más poderoso, y derivado de esas amenazas y la capacidad para contenerlas, se forja una Estrategia de Seguridad Nacional.

¹⁶⁹ Quinto Informe de Gobierno, 2007-2012.

¹⁷⁰ Roldán, Eduardo y Morales Ramírez, Dámaso, *op.cit.*, p. 129.

México vive un dilema en el aspecto de seguridad nacional, pues, tras tantos años de manejar el concepto de manera ambigua; hoy se enfrenta a un enorme reto, su redefinición dentro del marco contextual que el orden internacional impone, y la definición y aplicación que tendría en el país, esto determinado por los distintos grupos de poder que existen; entonces la pregunta sería: ¿Se llegará a un consenso real para definir lo que es la Seguridad Nacional en México y su aplicación?

La seguridad nacional, en México, ha estado en construcción, pues nunca se creó una Estrategia de Seguridad Nacional, durante años el concepto de seguridad nacional fue suplantado por el de interés nacional e incluso interés del partido en el poder.

La relación entre política exterior y seguridad nacional, no conlleva una apreciación bélica; investigadores mexicanos definen la seguridad nacional de la siguiente manera:

“Conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes.”¹⁷¹

Carlos Montemayor afirma que, “...seguridad nacional no puede reducirse a la seguridad de un grupo en el poder, al soporte de una política subjetiva o parcial, sino a la integridad de la paz nacional, a la seguridad de la nación misma...Debe ser un apoyo para el cambio y ejercicio democrático y no para el endurecimiento público.”¹⁷²

Luis Herrera- Lasso y Guadalupe González definen a la seguridad nacional como: “el conjunto de condiciones- políticas, económicas, militares, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación...”¹⁷³

Sin embargo, se ha avanzado en este rubro pues, desde hace años, se vincula más a la política exterior con la seguridad. Aunque las circunstancias internacionales actuales, marcan el papel que jugará México dentro de la seguridad, tanto dentro como fuera de su territorio.

¹⁷¹ *Ibíd.*, p. 130.

¹⁷² Curzio, Leonardo, *La Seguridad Nacional en México y la Relación con Estados Unidos*, México, CISAN, 2007, p. 84.

¹⁷³ Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (Comp.), *En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, México, Ed. Siglo XXI, 1990, p. 12.

El concepto de Seguridad Nacional en México, es aún, temido por muchos, pues el autoritarismo hizo uso indebido del tema, pues con él justificó la acción represora de los aparatos del Estado contra los opositores del gobierno.

Esta falta de definición sobre seguridad nacional, en el caso mexicano, se debe a la ambigüedad del trato de la misma, pues por muchos años, ha sido gobernada por la política de seguridad de la potencia hegemónica, Estados Unidos. Además que los conceptos que componen al de seguridad nacional, soberanía e interés nacional, carecen aún de una definición concreta y precisa, es más, son aún prematuros para encauzarlos en llevar las riendas del concepto de seguridad nacional.

El problema de definición de Seguridad en México, no es causa total de la historia o la política del país, es también causa de su formación nacional, pues, en primer lugar, cuando logra su independencia, la guía básica para detentar la seguridad nacional, es lograr la autodeterminación del pueblo, lo que le costó varios años hasta lograr el reconocimiento del resto del mundo, y segundo, la autodeterminación se consiguió en parte, pues no existía una autodeterminación política, ni económica, y para ello su política de seguridad nacional la guió mediante un sistema de desarrollo económico a base de una política aislacionista y cerrada.

El concepto y la aplicación de la seguridad nacional no es hermético ni fijo, sino que cambia de acuerdo a las políticas internas, y a la coyuntura internacional, por ello, México se ve obligado a definir el concepto en sintonía con su capacidad de acción, en todo ámbito, y el interés nacional.

México ha vivido una transformación acelerada en cada uno de sus rubros, y esto detenta como se utiliza la noción de seguridad; por un lado, se identifica la seguridad con el desarrollo, la democracia y la independencia, por el otro, se mantiene una visión tradicional que iguala la seguridad nacional con la interna; por ende, no es lo mismo seguridad interna que seguridad nacional, según Walter Lippman “Una nación está segura cuando tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar una guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra”¹⁷⁴. Entonces se entiende que la seguridad nacional es la capacidad del Estado para protegerse y evitar una invasión extranjera.

Esto no quiere decir que la seguridad del Estado sea lo mismo que la seguridad nacional, pues, si se toma esa dinámica, la primera garantiza la sobrevivencia del aparato estatal o el grupo de poder en turno, esto no siempre garantiza la seguridad de la sociedad, que conlleva la segunda. Se sabe que el propósito de un Estado es

¹⁷⁴ Rockwell, Richard C. y Moss, Richard H, “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”, *Ídem*, p. 44.

garantizar la seguridad, sin embargo, las acciones para lograrlo pueden modificar la vida social y política de una nación, y eso no garantiza completamente la seguridad de los individuos.

Buscar una definición real y concreta del término de seguridad, resulta complicado, pues la seguridad, que cada Estado concibe como tal, no es, ni debe ser similar a la de otros estados, pues así como seguridad se puede traducir en poder militar, para otros se traduce en poder económico, y así cada Estado delimita la utilidad de la seguridad y el tipo de la misma que puede ser aplicada en un territorio de acuerdo a su capacidad, en amplio sentido, y al mismo poder que detente en la esfera mundial.

La definición más útil de seguridad nacional se consigue, primero evitando el uso de la fuerza y la violencia, previniéndolas cuando sea posible y anticipándolas cuando sean inevitables.¹⁷⁵ El Estado como tal, siendo legítimo, no necesita recurrir al uso de la fuerza para mantenerse en el poder.

El concepto de seguridad nacional, a la fecha, sigue aun en discusión, pues se han agregado temas o nuevas amenazas, lo cual tiende a modificar parcial o totalmente las acciones que los estados empleen para garantizar la seguridad nacional.

Dice Leonardo Curzio “Para desarrollar una idea de seguridad nacional en la que se vean reflejados todos los sectores de la sociedad, hace falta revisar los fundamentos del proyecto nacional y comprobar si gozan de consenso, es decir, si están todavía vigentes como compromiso colectivo”.¹⁷⁶

Para llegar a esta meta es necesario delimitarse los objetivos que tiene el Estado, como tal, para sobrevivir; primero la defensa del suelo y subsuelo, espacio aéreo, recursos naturales y el medio ambiente; segundo, la defensa de la soberanía en términos políticos, económicos, sociales y culturales; y tercero es la defensa de las instituciones gubernamentales.

La Seguridad Nacional no solo se refiere a términos militares, sino que abarca todos los aspectos que influyen en el Estado; por ello la seguridad nacional se consigue cuando todos los sectores y clases sociales tengan avalados los requerimientos políticos, económicos, sociales y culturales a través de las decisiones del gobierno en turno y las acciones de las instituciones del Estado.

¹⁷⁵ Pellicer, Olga, “Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de seguridad internacional en los países de América Latina”, *Ídem*, p. 89.

¹⁷⁶ Curzio, Leonardo, *op. cit.*, p. 90.

Hay quien afirma que la seguridad nacional no se identifica con la capacidad que tenga un país para asegurarse en sus propios términos todos los recursos económicos deseados en otras partes del mundo. Tampoco tiene nada que ver con la capacidad de controlar la economía, política y acciones militares en otros países, ni con la intervención militar en el mundo [...] ¹⁷⁷, por el contrario, esto conlleva a una inseguridad nacional, e incluso, internacional.

En la actualidad, si se siguen permitiendo o aceptando los medios por los cuáles se detenta la seguridad nacional (sistemas militares y de armamento de alta tecnología), se tiende a desplomar las economías nacionales y, a su vez, la desestabilización de la economía internacional; en pleno siglo XXI, se puede ver la pérdida de control local y regional que las grandes potencias mantenían, a razón del alto gasto en acciones militares.

A pesar de la falta de definición sobre la Seguridad Nacional de México, se tiene la visión clara, que una fuerza interna llámese concertación, abatiría cualquier amenaza externa y de cualquier tipo, lo difícil o complicado está en lograr esa concertación y que la seguridad nacional represente a todos los sectores de la sociedad.

El fin último de la seguridad nacional es la seguridad de la sociedad en sí, y no precisamente de los aparatos del Estado, y ello equivale a crear estrategias conjuntas y acciones precisas que garanticen la estabilidad, en término amplio, de la nación. El problema de México, es utilizar la seguridad nacional para acreditar el autoritarismo e inexperience de muchos gobiernos, la violencia no debe ser combatida con más violencia, sino con una estrategia política, cultural y social que aminore o elimine de tajo el problema.

1.2.1. Doctrinas de Seguridad Nacional.

La noción de seguridad nacional tiene su origen en la década de los cuarenta en el marco de la Segunda Guerra Mundial, “Se hizo necesaria para las potencias hegemónicas como una herramienta de análisis ante la compleja realidad geopolítica que perduraría con el nombre de Guerra Fría.” ¹⁷⁸

Por la naturaleza misma del término, se entiende que la Seguridad Nacional es relativa, subjetiva y condicionada por un entorno social, político o económico en determinado momento. Para ello, cada nación determina sus amenazas en determinando momento de la historia.

¹⁷⁷ Sharp, Gene, “En torno a la Definición de Seguridad Nacional”, en *En busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, op. cit. p. 93.

¹⁷⁸ Hurtado González, Luis Eduardo, *Introducción al marco jurídico de la Inteligencia para la Seguridad Nacional*, México, Ed. Porrúa, 2008, p. 2.

En el caso mexicano, existe un problema conceptual de Seguridad Nacional que nació junto con el sistema posrevolucionario que suscribió la Constitución de 1917¹⁷⁹, como sinónimo de proteger y defender la soberanía del país, se encarnó en el PNR y en las instituciones creadas. Durante las siguientes décadas, los estudiosos del tema, asociaban las Fuerzas Armadas con la seguridad de una nación.

Para ello, se debe entender que "...el concepto de seguridad es, en el último de los casos, un espejo que refleja las aspiraciones y los temores de una sociedad..."¹⁸⁰, por ello la seguridad nacional mexicana presenta retos profundos e interrelacionados con Estados Unidos; el primero es resolver los obstáculos teóricos y conceptuales para una definición veraz y precisa, obviamente, orientada a los lineamientos actuales del mundo (democracia, derechos humanos, soberanía, etc.). El segundo reto es en materia política, el cuál deriva en la creación de instituciones que permitan una definición y una agenda prioritaria, así como el fortalecimiento de las ya existentes.

La doctrina mexicana de Guerra¹⁸¹ del General Luis Alamillo Flores de 1943, constituyó un documento inaugural en el concepto de seguridad nacional a través del Estado Mayor Presidencial y la defensa institucional de la Presidencia de la República.

Asimismo, el General Gerardo Vega en 1988¹⁸² entiende la Seguridad Nacional como una tarea que se subordina a la política nacional, en la que las Fuerzas Armadas constituyen una pieza más en la seguridad nacional.

Hasta antes de 1980, México no desarrolló una doctrina de seguridad nacional, por tanto la seguridad nacional equivalía a la seguridad del grupo en el poder. Con De la Madrid la seguridad se vinculó con el desarrollo integral de la nación; empero, no existía un documento que definiera con precisión los fenómenos que constituían una amenaza para la nación.

Un postulado integral de seguridad nacional se basa en "...las fuerzas armadas, los servicios de inteligencia, los cuerpos de procuración de justicia y seguridad pública; pero también en órganos responsables de atender aspectos económicos, sociales o tecnológicos, y en todo lo que hace al conocimiento de planes e intereses de gobiernos de países vecinos, rivales, enemigos o de potenciales amenazas a un Estado."¹⁸³

¹⁷⁹ Rodríguez Sumano, Abelardo, *La Urgente Seguridad Democrática. La Relación de México con Estados Unidos*, México, Ed. Taurus, 2008, p. 33.

¹⁸⁰ Aguayo, Quezada Sergio, "Los Usos, Abusos y Retos de la Seguridad Nacional Mexicana, 1940-1990", en *En busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, op. cit. p. 107.

¹⁸¹ Rodríguez Sumano, Abelardo, op. cit., p. 33.

¹⁸² *Ibidem*, p. 34.

¹⁸³ Tello Peón, Jorge, "Seguridad Nacional y Política Exterior: espacios para la acción" en *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, (coord.) Luis Herrera-Lasso, op. cit., p. 364.

En México, "...los objetivos básicos de la seguridad nacional han sido la defensa de la soberanía nacional y el logro de la estabilidad interna a través de medios políticos, económicos y sociales."¹⁸⁴ Por otro lado, la situación geopolítica del país ha permitido el olvido del desarrollo de un concepto integral, pues al compartir frontera con el país hegemónico, una amenaza al territorio mexicano es una amenaza al gobierno estadounidense.

1.2.1.1. Evolución de la Seguridad Nacional en México y la postura actual.

La constitución de 1917 le dio facultades al Presidente de disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y la defensa exterior de la federación, tratando de quitarle al ejército poder político a fin de evitar estragos posteriores a la Revolución Mexicana. La preocupación central de Venustiano Carranza era terminar con el militarismo en el sistema político y encauzar un orden civil¹⁸⁵.

Sin embargo, las aspiraciones de Carranza se vieron diluidas pues todavía gobernaron cinco generales más. El general Álvaro Obregón ascendió a la presidencia tras el asesinato de Carranza, y todavía se vislumbraba la proliferación de grupos armados.

Un factor exógeno, pero vital para México, era la relación con Estados Unidos, tras la Revolución Mexicana, la Constitución de 1917 y el asesinato de Carranza, se buscaba obtener el reconocimiento del país vecino del norte que implicaba el reconocimiento automático del resto del mundo, a fin de obtener financiamiento para compra de armas y establecer la victoria del grupo sonorenses.

Con el fin de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos buscaba proteger sus intereses en México, aunque la oposición de los petroleros contra la Constitución mexicana tensaba la relación e impedía el establecimiento de la normalidad en las relaciones entre ambos países, la estabilidad del país era primordial para el vecino del norte.

Las conferencias de Bucareli evitaron una intervención armada de Estados Unidos en México, lo cual fortaleció el gobierno de Obregón asegurando la represión contra Victoriano Huerta y el ascenso de Plutarco Elías Calles a la presidencia de México.

Sin embargo, en este clima, México representaba un país inseguro e inestable; además "...Calles simpatizaba con la revolución bolchevique y los procesos de liberación en

¹⁸⁴ Maciel Padilla, Agustín, *La Seguridad Nacional: concepto y evolución en México*, México, Colegio de San Luis Potosí, 2002, p. 31.

¹⁸⁵ Rodríguez Sumano, Abelardo, *op. cit.*, p. 59.

Centroamérica. En este marco se desarrollaron dos importantes posiciones en Estados Unidos: los que apoyaban el uso de la fuerza militar contra México y los que buscaban la negociación con nuestro país en el Congreso estadounidense. En realidad, la interferencia directa de Estados Unidos se detuvo [...] por la Gran Depresión, y el avance de sus propios intereses en nuestro país.”¹⁸⁶

Un factor determinante que normalizó las relaciones entre México y Estados Unidos fue el Acuerdo Calles-Morrow¹⁸⁷, pues el gobierno estadounidense trasladó los intereses de los petroleros y retomó su influencia en el gobierno mexicano.

“En 1928, México ya tenía más de 18 años de Revolución, asesinatos políticos múltiples (Madero, Zapata, Carranza, Villa y el mismo Obregón) [...] México había sido incapaz de constituir un sistema político que resolviera la transferencia de poder de manera pacífica y concibiera un sistema eficaz de representación aceptado y reconocido por todas fuerzas políticas del país sin que mediara la violencia.”¹⁸⁸

Tras la llegada de Emilio Portes Gil como Presidente Interino, orientó un consenso entre la clase política y militar que permitió la fundación de un nuevo régimen, con la institucionalización de la revolución con la fundación del PNR.

Con la consumación de la Revolución, y la institucionalización de la misma, se buscaba establecer un nuevo régimen, Cárdenas vino a quitarle el poder a Calles, que había dominado la presidencia, erigiéndose como Jefe Máximo de la Revolución entre 1928 y 1935¹⁸⁹, el General Lázaro Cárdenas convocó a los diversos sectores de la sociedad, para lograr sintetizar las aspiraciones de la Revolución; poseía un real mandato popular “Declaro que cumpliré con el deber que la patria impone a todos sus hijos, de velar celosamente por nuestra soberanía nacional y por el mantenimiento de nuestras cordiales relaciones con todos los pueblos y, en particular, con los que nos unen tradiciones raciales e intereses económicos.”¹⁹⁰

Cárdenas logró impulsar las reformas que se habían rezagado, con ello obtuvo el apoyo de líderes laborales, las Fuerzas Armadas, los movimientos de izquierda, las fuerzas revolucionarias e incluso, la iglesia. Además de darle al poder ejecutivo la fuerza necesaria para conformar un Estado fuerte.

El régimen emanado de la Revolución se formó con el ejército, el General Luis Alamillo Flores expuso, “...el Ejército es el fiel guardián de las instituciones y su deber consiste

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 63.

¹⁸⁷ Ver cita textual 87.

¹⁸⁸ Rodríguez Sumano, Abelardo, *op. cit.*, p. 65.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 66.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 71.

en defenderlas siempre.”¹⁹¹ Fue así como, se dio una profesionalización del ejército para mantener la estabilidad del gobierno, sin desarrollar una Estrategia de Seguridad Nacional.

El entorno mundial cambió con el inicio de la Segunda Guerra Mundial con la que inició una lucha ideológica y política; En los años siguientes a la guerra, Estados Unidos propuso la firma del TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) para conformar un frente común contra el enemigo comunista, sin embargo, México no firmó dicho tratado, pero tampoco asumió una doctrina de seguridad nacional.

Durante muchos años, la seguridad nacional en México era nula o poco vista; tal vez por qué no había necesidad o las circunstancias internacionales así lo delimitaban; sin embargo, a raíz de los sucesos ocurridos *post* Guerra Fría, hay una transformación en las estructuras políticas e ideológicas de la mayoría de los países, que en menor o mayor medida, reciben el impacto de este cambio de paradigma. Con el inminente triunfo de Estados Unidos, como único vencedor, y la exportación de su agenda de seguridad al hemisferio se crean expectativas y modelos a seguir, en busca de mantener la estabilidad mundial.

El uso del concepto de seguridad nacional en México se tergiversa, ya que se confundía con el de seguridad de Estado, pues, durante el mandato de los gobiernos priistas, en aras de la represión, se utilizó el término argumentado que lo único que se buscaba era mantener y salvaguardar la seguridad, pero no especificaron seguridad de quien o quienes. Se sabe que la seguridad nacional detentada por un país, forzosamente se refleja en el desarrollo del mismo.

Si bien durante más de setenta años, es decir, durante el mandato del PRI, el país se mantuvo estable y próspero, en cierta medida, esto era importante y fundamental para la seguridad de Estados Unidos; sin embargo, éste *status quo* no fincó las bases para crear una Estrategia real de Seguridad Nacional para México. Durante los años setenta, Estados Unidos veía una amenaza a su seguridad nacional proveniente de México y ésta era la migración hacia su territorio, pues se temía que esto infiltrara “...saboteadores comunistas disfrazados de braceros”.¹⁹²

La voluntad del Estado mexicano para construir un concepto y política de seguridad nacional era nula, puesto que no se veían amenazas que afectarían al mismo. Este *status quo* cambia a mediados de los setenta, cuando Estados Unidos empieza a observar a México, en la óptica de seguridad; primero por los disturbios políticos y

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 73.

¹⁹² Aguayo, Quezada Sergio, *op. cit.*, p. 109.

económicos que encuadraron el cambio presidencial de 1976¹⁹³ y, segundo, el descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo.

Empero, el sistema internacional influenciaba en la definición del concepto; la falta de consenso estaba intrínsecamente ligado a "...la implementación de la doctrina de seguridad nacional que operó durante la Guerra Fría en el Cono Sur y la masacre estudiantil de 1968, es decir, cuando se invocó a la seguridad para reprimir a los distintos movimientos de izquierda del continente."¹⁹⁴

El movimiento de 1968, verdaderamente puso en riesgo la estabilidad de la nación y de las instituciones, debido al mal manejo de la situación por parte del gobierno. Además de marcar el límite del régimen de la Revolución y la pérdida de legitimidad y esencia del autoritarismo, "...cuando un régimen recurre a la represión para afirmar su existencia es cuando se expresa su debilidad para dirimir y procesar conflictos."¹⁹⁵

A nivel internacional, estos sucesos desprestigiaron a México, y rápidamente, se asoció a la filosofía estadounidense y el uso de la fuerza en América Latina, para lo que Estados Unidos estaba agradecido, pues ello le permitía permanecer y continuar con la supremacía. Sin embargo, un México inestable, pone en peligro la seguridad estadounidense.

El fin de la Guerra Fría implicó un cambio en la agenda mundial, Estados Unidos centró su atención en su territorio y el hemisferio, América Central y las guerrillas fueron de suma importancia para el gobierno estadounidense, en 1983¹⁹⁶ el presidente Ronald Reagan afirmó que la seguridad nacional de las naciones del hemisferio estaba en juego en Centroamérica.

Bajo esta premisa, la introducción del tema en el gobierno mexicano fue gracias al país vecino, pues se tenía la idea de que si no se lograba contener el conflicto en Centroamérica, este se extendería a México y amenazaría la seguridad nacional de Estados Unidos.

Esos temores quedaron expuestos en Chiapas, el cuál comenzaba a ser azotado por una fiebre revolucionaria nutrida por las guerrillas centroamericanas, lo cual representó un riesgo para la estabilidad de la nación mexicana. Además de marcar un límite tajante al autoritarismo que imperaba, pues al desencadenarse crisis política en distintos puntos del país, México tendía a sufrir una segunda Revolución, lo cual ya no era

¹⁹³ *Ídem.*

¹⁹⁴ Rodríguez Sumano, Abelardo, *op. cit.*, p. 35.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 101

¹⁹⁶ Aguayo, Quezada Sergio, *op. cit.*, p. 111.

conveniente para Estados Unidos, pues esto ponía en riesgo su propia seguridad, y no solo militar, sino económica también.

Desde la instauración del régimen civil en México hasta finales de los setenta, la paz social y la estabilidad económica hicieron innecesario el establecimiento de una Estrategia de Seguridad Nacional, y se usó el término más bien como método de control de la disidencia. Con el auge de movimientos opositores, Luis Echeverría "...los combatió con programas de desarrollo económico, con la cooptación de líderes o intelectuales opositores, con el uso de una apertura política..."¹⁹⁷

Es en este punto, cuando el concepto aparece en el gobierno, para 1973¹⁹⁸ el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación le atribuye a la Dirección Federal de Seguridad (DFS), analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación; la DFS había sido una política creada en 1947 por orden presidencial para el control de los movimientos opositores que surgían en distintos puntos del territorio mexicano.

Sin embargo, esto provocó que en México no existieran contrapesos ni controles del Estado para establecer una agenda de seguridad, lo que constituye una ambigua y precaria concepción de lo que es la seguridad nacional.

Para la década de los setenta, a nivel internacional, el gobierno estadounidense, tras la Revolución Cubana, desplegó una Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) a causa de los nuevos liderazgos militares en América Latina, que desembocó en la militarización del continente, de la que el autoritarismo mexicano se desmarcó.

Empero, la cooperación entre las agencias de seguridad estadounidenses y los gobiernos mexicanos se acentuó, "...la CIA le proveía un informe diario al presidente mexicano sobre los diversos grupos de izquierda existentes en el país y un reporte de la situación mundial."¹⁹⁹

La primera definición explícita del término, fue en el Plan Nacional de Desarrollo de 1982-1988 con Miguel De la Madrid²⁰⁰, pues se declaró que la seguridad correspondía al desarrollo integral de la nación, [...] formular una política integral de seguridad que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y el desarrollo integral en el ámbito interno. La seguridad nacional en México estaba, según la formación presidencial, ligada directamente a la capacidad de desarrollo del país."²⁰¹

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 115.

¹⁹⁸ *Idem*.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 92

²⁰⁰ Curzio, Leonardo, op. cit., p. 85.

²⁰¹ *Idem*.

El problema de definición sobre Seguridad Nacional que atañe al gobierno mexicano, encierra un debate profundo y confuso; la falta de acuerdo político y social, sobre las amenazas y las no amenazas de la seguridad nacional, crean mucho mayor problema en torno a la definición; aunque el término se haya utilizado en distintas coyunturas de la vida histórica de México, se debe analizar el empleo del mismo y las consecuencias de su uso.

Tanto las crisis externas como las internas, cambiaron los paradigmas sobre la Seguridad Nacional, tanto en la concepción mexicana, como en la estadounidense; la década de los ochenta fue muy difícil para el mundo; primero las fuertes crisis políticas y sociales en América Central; segundo, la crisis del sistema bipolar y la transformación a un mundo unipolar, dominado por Estados Unidos; y por último, el fin de un paradigma, y buscar la formulación de uno nuevo, enmarcó los lineamientos de la Seguridad Nacional de cada país, y por ende, la Seguridad mundial.

El régimen de Luis Echeverría se manejó bajo la premisa del desarrollo con programas de desarrollo económico y una apertura política, así como una apertura de la política exterior; a raíz del golpe de Estado que sufrió Salvador Allende en Chile en 1973²⁰²; Echeverría decidió subordinar las Fuerzas Armadas ante su gobierno, para evitar una sublevación; además que buscó la profesionalización y el alejamiento de los militares de la política. Durante los gobiernos posteriores se buscó discutir el papel y las funciones de las Fuerzas Armadas.

En 1980²⁰³, el Secretario de Defensa, Félix Galván definió la seguridad nacional como "...el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las fuerzas armadas." En esta época, seguridad nacional equivalía a unas Fuerzas Armadas eficientes y al servicio del Estado.

Durante la gestión de José López Portillo, con los descubrimientos petroleros en el territorio del país, invocó nuevamente el desarrollo de una concepción integral de seguridad nacional, pues Estados Unidos sabía que el descubrimiento de estas reservas modificaban las condiciones de negociar con los acreedores internacionales. Además, los disturbios en la frontera sur de México, provocaron la militarización de la zona por parte de Estados Unidos, a fin de evitar que se expandieran los conflictos y alterarían sus intereses en México.

El presidente López Portillo buscó una diplomacia basada en el diálogo, apoyando la democratización en Centroamérica, exponiendo el desacuerdo militar con Estados

²⁰² Rodríguez Sumano, Abelardo, *op. cit.*, p. 105.

²⁰³ *Ibidem*, p. 108.

Unidos. Pero, a nivel interno, en 1982²⁰⁴ estalló una crisis económica que devaluó el peso y el país perdió capacidad de interlocución con el país vecino del norte. Además que acentuó la interdependencia económica y política con el país hegemónico. Erosionando el nacionalismo revolucionario como factor ideológico de la seguridad nacional mexicana.

En la administración de Miguel De la Madrid, la corrupción evidente en los cuerpos de seguridad y su posible vínculo con el narcotráfico, puso en riesgo las inversiones, tanto nacionales como extranjeras; intensificando la política de desarrollo y el abanderamiento con la seguridad nacional para lograrlo. Sin embargo, no hubo un documento oficial del gobierno que expusiera cuales eran las amenazas para el estado mexicano, y la seguridad nacional queda reducida al ámbito económico.

Además que De la Madrid había recibido el país en bancarrota y con una fractura político-social que se veía insostenible. Ante la crisis económica, ingresa al GATT buscando una reconciliación con Estados Unidos a fin de evitar una crisis social interna.

El presidente De la Madrid mantuvo al ejército desarrollando las actividades antidrogas, como lo había iniciado López Portillo, dotando de fortaleza a la Fuerzas Armadas; sin embargo, el asesinato en la ciudad de Guadalajara en 1985²⁰⁵ del agente de la DEA, Enrique Camarena, tensó la relación con Estados Unidos y, por primera vez, se declaró que la mayor amenaza a la seguridad nacional de México era el narcotráfico.

Una tercera devaluación del peso en 1987²⁰⁶, provoca un descontento nacional y la ruptura de la cúpula del PRI, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, dando surgimiento al Frente Democrático Nacional (FDN) y con ello, una tercera fuerza política que contendría en las elecciones de 1988.

Para 1988, la crisis política en México era complicada, había un vacío en la aplicación de políticas de prevención en materia de seguridad, además de una desconfianza en las instituciones públicas, tras el fraude electoral, se resquebraja el poder del PRI y del nacionalismo revolucionario. Carlos Salinas de Gortari, ya en la presidencia del país, asume que el sistema electoral no estaba diseñado para procesar elecciones competidas, pero tampoco se habían dado las respuestas necesarias a la duda de la sociedad.

²⁰⁴ López Valdez, Marco Antonio, *La seguridad nacional de México: Interferencias y Vulnerabilidades*, México, Ed. Porrúa, 2006, p. 63.

²⁰⁵ Rodríguez Sumano, Abelardo, *op. cit.*, p. 120.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 116.

Pese a la crisis política y económica, Salinas creó en diciembre de 1988²⁰⁷, la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, así como un Gabinete de Seguridad Nacional, por primera vez en la historia de México. Aunque a la Oficina carecía de observancia, pues no rendía cuentas al Congreso, y su tarea más que de coordinar y asesorar en temas de seguridad, estaba al servicio de la Presidencia.

En el PND de Salinas se expuso, “La seguridad de la nación [...] se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social, que dentro del marco del Derecho, procuran la sociedad civil y el gobierno [...] es necesario asegurar las condiciones para el mantenimiento del orden jurídico y la seguridad nacional...”²⁰⁸

Empero, no quedó expuesto si la Oficina de Coordinación o la SEGOB tenían la responsabilidad de las acciones de seguridad; la Dirección Federal de Seguridad desaparecía en 1985²⁰⁹, transformándola en el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN), en 1989 la cuál debía encargarse de operar un sistema de información e investigación para la seguridad del país. Sin embargo, “...una falla fundamental del CISEN ha sido la falta de un ordenamiento jurídico para institucionalizar su condición como una tarea de Estado, y no sólo a favor del partido en el gobierno.”²¹⁰

Además, con Salinas también hay una contradicción en el concepto de Seguridad Nacional, aunque lo define como el desarrollo integral de la nación, al conformar el Gabinete de Seguridad Nacional sólo integró a la Secretaría de Gobernación, Marina, Relaciones Exteriores, Defensa y la Procuraduría General de la República; ello demostró que las secretarías antes mencionadas, carecían de experiencia en el área social; además de la carencia de estudios sobre seguridad y de instituciones que la detentarán, causo muchos más conflictos conceptuales y estructurales de los ya habidos.

En el ámbito internacional y las políticas del sistema global, Salinas buscó renegociar la deuda con Estados Unidos, e incluso, reducirla, para impulsar el crecimiento económico. Aunado a ello, buscó el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BIRD), además de concretar el TLCAN iniciado por De la Madrid; insertándose en los lineamientos que el entorno mundial imponía.

Este fue el desplome del autoritarismo, cuando Salinas decide abandonar el nacionalismo revolucionario para emprender la apertura democrática y económica. A su

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 128.

²⁰⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

²⁰⁹ Rodríguez Sumano, Abelardo, *op. cit.*, p. 131.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 132.

vez, su gobierno se convirtió en el ejemplo de las economías emergentes del mundo, y sentó las bases para la negociación del TLCAN, pese a la crisis política interna. El papel de México en el exterior, con la firma del TLCAN, fue de ejemplo para los gobiernos latinoamericanos.

Sin embargo, la decisión de suscribir a México en un tratado con América del Norte, de manera unilateral, solo tomada por el ejecutivo de la nación, desembocó en una crisis política y económica; detonante del conflicto social en Chiapas, además del asesinato del candidato presidencial del PRI en 1994.

Aquí se demostró la ineficacia de los aparatos de seguridad mexicanos al no prever el levantamiento en Chiapas, poniendo en riesgo la estabilidad necesaria para el TLCAN y la apertura democrática iniciada. Además de la incapacidad de proteger al candidato presidencial del régimen. Quien asume la presidencia en 1994 fue Ernesto Zedillo Ponce de León, quién había sido Secretario de Programación y Presupuesto y Secretario de Educación Pública en el gobierno de Salinas, además que estaba tras las reformas de modernización a la educación donde se alteraron los libros de texto, evento polémico en el gobierno salinista.

Al asumir la presidencia Zedillo, la prioridad era legitimar la elección por encima del TLCAN; en el PND²¹¹ se definió a la seguridad nacional más amplia, englobando los principios tradicionales de la política exterior, con la promoción de la justicia social y una estabilidad interna fincada en el ejercicio de la ley y la democracia.

Las estrategias y líneas de acción para garantizar la seguridad nacional de México fueron²¹²:

- Preservar, con apego a la ley, a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país [...].
- Asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en territorio nacional y vigilar nuestras fronteras, respetuosos siempre de los derechos humanos de las personas.
- [...] modernizar y consolidar las capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia de las nuevas circunstancias y desafíos.

²¹¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

²¹² *Idem.*

- Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación [...] unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas de la Seguridad Nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.
- [...] aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo.

En los primeros años de su mandato, Zedillo comenzó a desligar el concepto de seguridad nacional con el de seguridad del régimen, lo cual significó un gran avance conceptual, aunque sin avances institucionales. Con el fin de resarcir estos vacíos, Zedillo precisó “La democracia solo se puede ejercer plenamente dentro del Estado de derecho [...] Por eso en nuestro país estamos empeñados en construir un nuevo escenario político donde las instituciones sean capaces de garantizar en el imperio de la ley...”²¹³

Sin embargo, la detención de Jesús Gutiérrez Rebollo, el zar antidrogas mexicano en 1997²¹⁴ por sus nexos con el narcotráfico, puso en entredicho la credibilidad de los gobiernos priistas, comenzando a perder mayoría en el Congreso y abriendo la posibilidad para la transición política en el 2000.

Estos vacíos conceptuales, “...se convirtieron en vacíos de coordinación interinstitucional entre la seguridad nacional y la seguridad pública producto de la crisis en los sistemas de impartición de justicia y persecución del delito. Como aseguran John Bailey y Jorge Chabat, [...]”²¹⁵ Además de la descoordinación conceptual, Zedillo tenía una descoordinación en su gabinete, pues denotaba una falta de experiencia en temas de seguridad nacional.

Ante los sucesos internos, México perdía credibilidad ante Estados Unidos y representaba una posible inestabilidad que el país vecino quería evitar para proteger sus intereses. En 1995²¹⁶, William Perry, el Secretario de Defensa de Washington, fue el primer ministro de defensa en visitar México, con el fin de profundizar los lazos políticos, económicos y militares entre ambos países. Siendo Zedillo de los principales promotores de la cooperación militar entre ambos países.

Este fue el primer paso para que el departamento de Defensa de Estados Unidos se inmiscuyera en los asuntos militares de México, aunque ello contrapuso los principios de la Política Exterior de México. Empero, para las intenciones estadounidenses, éste

²¹³ Curzio, Leonardo, *op. cit.*, p. 95.

²¹⁴ Rodríguez Sumano, Abelardo, *op. cit.*, p. 160.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 167.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 180.

plan fue de suma importancia, pues México representó un socio geoestratégico para la expansión de su poder en la región, que desde antes de estos planes ya lo era.

Con la posición geoestratégica que México empezó a mantener ante Estados Unidos en los noventa, consigue la apertura militar deseada por Washington, para sus operaciones de paz en la región; sin embargo, la inexperiencia, la ineptitud y la corrupción del sistema político mexicano sobre asuntos de seguridad nacional, mermaron la relación bilateral. Aunque posteriormente se concluyó un acuerdo en materia político-militar gestado desde 1995: la ASPAN

La alternancia política llevada a cabo en el 2000, fue un encuentro de proyectos e intereses. El cambio de partido enarbolaba la bandera democrática en México. El gobierno de Vicente Fox se abanderó con la democracia “[...] Jorge G. Castañeda y Adolfo Aguilar Zinser, rediseñaron el nuevo posicionamiento estratégico del país en el escenario regional, hemisférico y mundial, con el activo denominado bono democrático.”²¹⁷

El debilitamiento del autoritarismo y la salida del PRI de la Presidencia abrió expectativas diversas en el gobierno mismo y en la sociedad; sin embargo, en materia de seguridad nacional se denotó una falta de interés hacia la formulación de una doctrina de seguridad nacional integral, ya que durante los primeros meses de la nueva administración se careció de cohesión, institucionalización y coordinación, además de la falta de interés en el tema.

En el PND de Fox, se dio una continuidad de los anteriores proyectos en el tema de seguridad, pues la restringió a temas clásicos de la seguridad “...la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la preservación del interés colectivo, evitándolo en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones.”²¹⁸

“...preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; la gobernabilidad democrática; la reforma democrática del Estado; el fortalecimiento de las instituciones del gobierno; el federalismo; las relaciones intergubernamentales; la participación ciudadana; la ampliación del ejercicio y respeto de los derechos y libertades ciudadanas; el impulso de la cultura política democrática; la libre circulación de información; la libertad de cultos; el control migratorio; la protección civil; los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema de partidos.”²¹⁹

²¹⁷ *Ibidem*, p. 202.

²¹⁸ Curzio, Leonardo, op. cit., p. 89.

²¹⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Al inicio de la administración, Fox propuso la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la transformación de la Policía Judicial en la Agencia Federal de Investigación (AFI)²²⁰; sin embargo a la SEGOB se le quitaron atribuciones de seguridad nacional y seguridad pública. Aguilar Zinser fungía como consejero de la Presidencia de Seguridad Nacional; sin embargo, se enfrentó a la inexistencia de un concepto, así como una estructura y un presupuesto; además que no estaban reguladas sus atribuciones.

Pese a las limitantes, Aguilar Zinser aseguraba que era necesario dar al presidente instrumentos para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional, así como proveer la cooperación entre los niveles de gobierno y todos los aparatos de seguridad, para sentar las bases de una doctrina integral de seguridad nacional.

Asimismo, Jorge G. Castañeda, afirmaba que en términos de agenda, realmente no hubo mucha discusión en materia de política exterior y menos aún de seguridad, "... la seguridad nacional no era tema de Fox, ni estuvo en su campaña, ni figuró en la mesa de la reforma del Estado y de los equipos de transición."²²¹

La principal premisa que representa a la Política Exterior y la Seguridad Nacional de México es: "...respetar la soberanía de México y esperar a que los esfuerzos de reformas produzcan buenos resultados o-de manera alternativa- intervenir tanto para perseguir sus intereses inmediatos de procuración de justicia..."²²². Pero lo más importante es buscar la honorabilidad del sistema de procuración de justicia para que los alcances sean mayores, a nivel nacional e internacional.

Aunque hubo mayor apertura burocrática en el gobierno de Fox para incluir los temas que conllevaban la seguridad nacional; la falta de consenso nacional para desarrollar un concepto y aplicación completa, rezagó los esfuerzos de la nueva administración. La seguridad nacional, impulsada en el gobierno de Fox, se erguía sobre un terreno sinuoso y nebuloso; las principales vulnerabilidades del país eran: la presión hegemónica, la indefinición nacional sobre un proyecto, la corrupción y la incapacidad para generar bienestar social; estas vulnerabilidades generaban un enorme vacío, dentro del cuál era difícil edificar nuevos esquemas.

La falta de cohesión política y carencia de apoyo de otras Secretarías al proyecto de seguridad nacional de Fox, término desapareciendo la concepción misma, pues el concepto se trató de homologar ante las distintas instancias gubernamentales, cosa que

²²⁰ Curzio, Leonardo, *op. cit.*, p. 96.

²²¹ Rodríguez Sumano, Abelardo, *op. cit.*, p. 209.

²²² Curzio, Leonardo, *op. cit.*, p. 93.

era imposible, pues cada una había sido creada para distintos temas, y no todas concebían a la Seguridad Nacional de la misma manera.

Respecto a la relación con Estados Unidos, Fox mantenía una buena relación interpersonal con el presidente George W. Bush, aunque las prioridades de ambos gobiernos no convergían; Fox desplazó la política Exterior nacionalista, para realizar una apertura democrática con el fin de concretar distintos proyectos como la reforma migratoria; aunque Estados Unidos estaba lejos de aceptar un acuerdo de esa naturaleza.

El entorno mundial cambió con los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2001, lo cual representó para México una amenaza indirecta, debido a la vecindad directa con Estados Unidos; además que la muerte de inmigrantes mexicanos en los ataques; puso en riesgo los aparatos de seguridad de México y, por lo tanto, su eficacia.

No sólo el fracaso de los aparatos de seguridad mexicanos salieron a la luz; también las alteraciones políticas mundiales permitieron los abusos de la fuerza a nivel internacional, empleada por Estados Unidos para contener al enemigo.

La principal premisa del gobierno mexicano fue definir una postura *post* ataques terroristas; la disputa interna para definir lo que era la seguridad nacional para el país y las prioridades en este tema mostraron la debilidad de México a nivel internacional.

“Al anunciar su retiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en septiembre de 2001 y ofrecerse en 2003 como sede de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, México abrió la posibilidad de discutir la vertiente hemisférica de la seguridad.”²²³ Los avances o cambios en esa materia, fueron mínimos. Además que en el Consejo de Seguridad de la ONU (2001-2003)²²⁴, México tuvo fricciones con el país vecino, al no adoptar una postura de apoyo total en la guerra contra Irak.

Los ataques del 11 de septiembre obligaron al mundo a adecuar sus políticas a las nuevas dinámicas; el tema preponderante en la agenda internacional era la seguridad y la lucha contra el terrorismo; para México y América Latina, la relación con Estados Unidos se resumiría al tema de seguridad hemisférica.

La política estadounidense se basó en la cooperación para combatir las nuevas amenazas, “Estados Unidos, junto con Canadá, propone, el 22 de marzo de 2002, conformar con México, el desarrollo de fronteras inteligentes, en lo que se denominó –la

²²³ *Ibidem*, p. 113.

²²⁴ *Ibidem*, p. 119.

Alianza para la frontera- con el fin de facilitar el tránsito legal de personas y mercancías.”²²⁵

Aunque se dio una cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad nacional, un dilema fue como dirigir esta cooperación, pues no lo era militar, ese no era el acuerdo al que habían llegado; sin embargo, lo quisiera México o no. ya era parte de la estructura estratégica de Estados Unidos, así como de sus políticas.

La postura de México en materia de seguridad se definió con la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional²²⁶ en 2005; con esto se dio mayor cooperación entre los aparatos nacionales de seguridad y la instauración de un Consejo de Seguridad Nacional; sin embargo, el fracaso fue inmediato, pues con la corrupción en los aparatos de seguridad y la falta de consenso para desarrollar el concepto de seguridad nacional, mermaron cualquier iniciativa del gobierno de instaurar la seguridad nacional como concepto y aplicación.

México se insertó en la agenda estadounidense con el TLCAN plus, es decir, se renegocio el TLCAN para adecuar la relación multilateral a las exigencias del mundo actual; en esta nueva agenda el tema principal, no era precisamente la migración, como México había pretendido desde inicios de la administración foxista. La seguridad nacional, bilateral y hemisférica fue el tema central de la renegociación.

La Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN) fue el embrión de esta nueva cooperación trilateral; “En un mundo que evoluciona rápidamente, debemos construir nuevos espacios de cooperación, a efecto de dotar de mayor seguridad a nuestras sociedades abiertas, hacer a nuestras empresas más competitivas, y a nuestras economías más sólidas”²²⁷

Según la ASPAN, la prioridad para las naciones era hacer compatible su agenda de seguridad y lograr mayor competitividad; en el plano de la competitividad, “...la ASPAN refleja la disposición de contar con un marco trilateral de cooperación regulatoria para compatibilizar las regulaciones y la redacción de pruebas y requisitos para acceder al mercado de Norteamérica.”²²⁸ En el plano de seguridad “...la ASPAN plantea desarrollar estrategias para la inspección de la carga antes de la salida de un puerto extranjero y estandarizar las medidas de inspección y seguridad [...] estandarizar los elementos

²²⁵ Rodríguez Sumano, Abelardo, *op. cit.*, pp. 247-248

²²⁶ Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2005.

²²⁷ Declaración conjunta del Presidente Vicente Fox Quesada, el Presidente George W. Bush y el Primer Ministro Paul Martin 23 de Marzo de 2005. Secretaria de Relaciones Exteriores, ver en <http://www.sre.gob.mx/>

²²⁸ Curzio, Leonardo, *op. cit.*, p. 160.

biométricos en documentos como pasaportes, visas y tarjetas de residencia a fin de optimizar los recursos tecnológicos en la identificación plena de los individuos...”²²⁹

Para esta cooperación, las debilidades del gobierno mexicano salieron a relucir; las discrepancias en su gabinete, la falta de cohesión y la actuación unilateral del Ejecutivo, conllevaron al fracaso de Fox en política exterior, y sobre todo en los intentos de construir una concepción de seguridad nacional.

El inicio del gobierno de Felipe Calderón, en lo interno bajo la sombra del fraude y en lo externo ante los desafíos enmarcados por la seguridad, conservó una visión tradicional de seguridad “...Salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano. La larga lucha por erigirnos en una nación libre, en una nación de derecho no puede entenderse sin las Fuerzas Armadas...”²³⁰

Sin embargo el dilema de la seguridad nacional seguía vigente, la claridad en la detección de amenazas sonaba ambigua; “[...] llama la atención que el gobierno de Felipe Calderón y su gabinete emprendieran una -guerra total- contra el narcotráfico con un aparato que no había sido reformado del todo y que en algunos casos suele ser disfuncional en el combate y persecución del delito, y que a veces se encuentra inconexo de la inteligencia, la seguridad pública, la seguridad nacional, la defensa y la política exterior. Un sistema republicano erosionado por dentro y débil hacia el exterior.”²³¹

La relación entre política de defensa y política exterior en México se ha manejado de manera separada, “La tradición dicta que los temas militares (incluyendo los de defensa) y aquellos vinculados con política internacional deben separarse. En la práctica esto implica que la política de defensa esta *de facto* desvinculada de la política exterior.”²³²

Empero, el aventurarse en esta guerra contra el narcotráfico ha traído consecuencias graves para el actual gobierno, “La violencia define el signo de los tiempos actuales en México, si se tiene en cuenta que durante los dos primeros años de la gestión a cargo del presidente Felipe Calderón (2006-2008), se registraron aproximadamente 6,500 muertes violentas producto del accionar de la delincuencia organizada; en contraste con

²²⁹ *Ibidem*, pp. 161-162.

²³⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

²³¹ Rodríguez Sumano, Abelardo, “México: ausencia de una política de Estado en la seguridad nacional” en *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009*, Benítez Manaut, Raúl, *et.al.* (Ed.), México, CASEDE A.C., 2009, p. 41.

²³² Sotomayor, Arturo, “Seguridad, defensa y relaciones internacionales de México”, *Idem*, p. 215.

las alrededor de 8,900 asesinados contabilizadas a lo largo de los seis años de la administración encabezada por Vicente Fox (2000-2006).”²³³

Esta guerra afirma que el gobierno mexicano asume que el narcotráfico es la principal amenaza a la seguridad nacional, pese a que no hay una doctrina de seguridad. Además, explícitamente, se ha adjudicado a las fuerzas armadas la lucha directa en la guerra y la responsabilidad de la seguridad nacional, debido a la ineficiencia de los aparatos de seguridad, tanto en el plano federal como en el estatal.

En 2007, los gobiernos mexicano y estadounidense informaron la suscripción de un acuerdo bilateral denominado Plan México o Iniciativa Mérida²³⁴, “Los Presidentes reconocieron la constante amenaza que, para ambas naciones, representan el crimen organizado y el tráfico de drogas, en especial su violencia asociada, que no respetan fronteras.”²³⁵.

El plan original del acuerdo era que duraría tres años y que Estados Unidos apoyaría con 1,400 mil millones de dólares al gobierno mexicano para el combate contra el narcotráfico y el terrorismo; sin embargo existieron dos condicionantes: reformas al sistema judicial y la limpieza de los cuerpos policiales para que no hubiese corrupción y actuarán en estricto apego a los derechos humanos.

A nivel interno, la Iniciativa causó discrepancias en el gobierno y la sociedad; al suscribir una asistencia económica en materia militar significaba la intromisión estadounidense en los sistemas internos; lo que incitó al respeto de la soberanía mexicana, evidenciando la inexistencia del consenso en temas de seguridad.

El problema actual de México, es que ésta nueva política de seguridad nacional y la lucha contra el narcotráfico, tiene consecuencias catastróficas, pues el número de muertos por esta causa ha ido en incremento año tras año y se ve muy poco avance en la desarticulación de las bandas criminales; “El secretario de Seguridad Pública de México, Genaro García Luna, ha sido enfático al decir que se requiere mayor cooperación de Estados Unidos en materia de seguridad; que la situación actual es una en la que México está poniendo los muertos, mientras Estados Unidos pone las armas y los consumidores. Éste último, no ha hecho lo mínimo suficiente para frenar el flujo de armas, ni la demanda interna de drogas.”²³⁶

²³³ Moloeznik, Marcos Pablo, “Sistema de defensa, fuerzas armadas y profesión militar”, *Ídem*, p. 55.

²³⁴ Arámbula Reyes, Alma *et.al.*, *Iniciativa Mérida. Compendio*, Centro de Documentación, Información y Análisis. Congreso de la Unión LX Legislatura, Núm. SPE-CI-A- 02-08, México, Junio 2008 p. 8.

²³⁵ *Ibidem*, p. 9.

²³⁶ Bailey, John, “Seguridad binacional y combate al crimen organizado. Logros y mitos” en *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009*, *op. cit.*, p. 258.

En este caso, para el combate del crimen organizado en México es importante el apoyo del gobierno estadounidense, pues es una amenaza que afecta a ambos países en planos distintos; además está dentro de las amenazas al hemisferio.

Cabe señalar que la administración que recibió Calderón, fue un tanto difícil, al no contar con la infraestructura necesaria para desarrollar el concepto de seguridad nacional, y para combatir sus amenazas; sin embargo, la estrategia desplegada no fue la más adecuada, pues no se realizó un estudio completo de las amenazas y como atacarlas; además, el uso de las Fuerzas Armadas para desarrollar esta tarea, sin proveerlos de los instrumentos necesarios, mermó las expectativas esperadas por el gobierno actual, “ Un presupuesto que representa aproximadamente 0.4% del PIB nacional para las fuerzas armadas no es adecuado para los requerimientos de un país del peso internacional de México, y es inadecuado para las realidades militares de un país en guerra.”²³⁷

Aunque el gobierno de Calderón empleó una estrategia de seguridad distinta, es decir, fuera de la línea tradicional, es importante evaluar los resultados desde todas las perspectivas para medir su eficacia.

Para sumar efectividad a la estrategia, el presidente firmó un Acuerdo Nacional de Seguridad con los gobiernos estatales el 22 de agosto de 2008²³⁸, lo cual buscaba el consenso político para hacer un frente común al crimen organizado.

Para el desarrollo e integración de un concepto de seguridad nacional en México, es necesario realizar un análisis profundo de las capacidades del Estado; así como de los instrumentos jurídicos y normativos para aplicar las políticas diseñadas, y así evitar los resultados negativos. Asimismo, es importante incluir los aspectos políticos, económicos y sociales de la seguridad para hacer un concepto homologado, capaz de desagregarse en cada rubro de aplicación, pero bajo una misma estrategia.

²³⁷ Deare, Craig, “Relaciones de defensa México-Estados Unidos”, *Ídem*, p. 233.

²³⁸ Bailey, John, *op. cit.*, p. 258.

Capítulo II. Democracia y Prosperidad de América: las estrategias estadounidenses en defensa de la Seguridad del Hemisferio.

El mundo y las naciones han evolucionado al paso de los años, la forma en cómo se interrelacionan va cambiando de acuerdo a los sucesos internacionales y el impacto en cada nación.

El continente americano está compuesto de una diversidad cultural, donde convergen distintos estados con posturas nacionales e internacionales diferentes entre sí. La preponderancia de cada nación está marcada por el nivel de impacto que provoca en el resto del continente.

Sin embargo, las naciones como tal, no determinan solas la supremacía en el entorno mundial; los sucesos internacionales y el nivel de impacto en cada nación, además de la respuesta de cada Estado, son los factores determinantes para su preponderancia en la comunidad de estados.

La historia latinoamericana ha estado marcada por la desigualdad, la pobreza, la inestabilidad económica, los gobiernos militares, las guerras civiles y la intervención extranjera, entre otras características; esta última ha sido el punto medular de la política nacional de Estados Unidos, desde su surgimiento como Estado libre y soberano.

Esta política intervencionista se ha basado en las concepciones de los llamados *Padres Fundadores* que forjaron la nación estadounidense, la pronta independencia de la corona británica marcó la línea de las futuras políticas hacia adentro y fuera de su territorio. Además que la concepción de seguridad nacional del gobierno estadounidense ha sido basada en los sucesos internacionales y la forma en como estos han afectado al Estado, "... la política estadounidense de seguridad ha sido por mucho tiempo que el mundo exterior en un lugar hostil y extremadamente peligroso."²³⁹

2. Los pilares de la Seguridad Nacional y su exportación hacia el Hemisferio.

Personalidades como Alexander Hamilton, George Washington, John Adams, Thomas Jefferson, James Madison, entre otros, fueron los llamados *Padres Fundadores* de Estados Unidos y muchas de las doctrinas de política exterior y seguridad nacional fueron basadas en los postulados que ellos expusieron.

²³⁹ Hakim, Peter, "La política de Seguridad de Estados Unidos", en *Seguridad Hemisférica e Inseguridad Global: Entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*, Rosas, María Cristina (Coord.), México, Embajada de Canadá, 2004, p. 333.

La Guerra de Independencia estadounidense en 1776²⁴⁰ condujo a la nueva nación a un nuevo panorama; "...se convirtieron de pronto en el símbolo revolucionario del liberalismo occidental..."²⁴¹. Esto conllevó el desarrollo de una política de seguridad nacional que ha sido determinada por diversos factores tanto internos como externos; como la geografía, la economía, la capacidad militar y la opinión pública y de las élites.

Desde la formación del Estado, esa política nacional de seguridad exportada al mundo se conoció como doctrina; la primera doctrina que plasma la postura de seguridad nacional del país fue con George Washington y Alexander Hamilton en 1796²⁴², Presidente de Estados Unidos y Secretario del Tesoro respectivamente; quienes buscaron diversificar las relaciones comerciales del Estado prematuro, con Europa pero sin buscar una relación amistosa, pues en caso de una trifulca europea, Estados Unidos buscaba mantenerse al margen para proteger sus intereses.

Esta política fue pieza fundamental para la formación de la ideología estadounidense, puesto que pese a que venía saliendo de su guerra de Independencia, no buscó relaciones amistosas con las demás naciones, más bien quería fortalecer su economía abriéndose al resto del mundo.

Dentro de esta doctrina, la expansión figuraba como pieza central para mantener la seguridad nacional del país, puesto que Europa pretendía incursionar en el continente americano y eso atentaría a los intereses estadounidenses; bajo esta premisa, Estados Unidos se vio obligado a expandir su territorio para tener mayor control y garantizar la seguridad nacional.

En 1823²⁴³, el presidente James Monroe expuso la Doctrina Monroe, que venía en la misma línea que la de Washington y fue para disuadir las intenciones europeas en América Latina. Además que se expuso como un escudo, pues cualquier nación que invadiera alguna nación americana representaba un ataque directo a la paz y la seguridad estadounidense.

Para concretar esta soberanía estadounidense sobre el continente americano, ya se había forjado una industria naval lo suficientemente poderosa en caso de un ataque o agresión extranjera. Sin embargo, la Doctrina Monroe fue bandera de distintas incursiones estadounidenses en Centroamérica y América del Sur; por ejemplo en la Crisis de los Misiles en Cuba en los sesenta, durante la disputa submarina en

²⁴⁰ Hartz, Louis, *op.cit.*, p. 47.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 48.

²⁴² Sempa, Francis P., *America's Global Role: Essays and Reviews on National Security, Geopolitics and War*, Estados Unidos de América, University Press of America Inc., 2009, p. 1.

²⁴³ *Ibidem*, p. 3.

Cienfuegos a principios de los setenta y durante los conflictos en El Salvador y Nicaragua en los ochenta.

La siguiente doctrina fue el Destino Manifiesto, expuesta por John O' Sullivan en 1839²⁴⁴ que justificaba la expansión estadounidense en el hemisferio; todas y cada una de las doctrinas hasta entonces expuestas, se basaban en la expansión territorial de Estados Unidos para el mantenimiento de su seguridad nacional, así como de los intereses nacionales. Esta doctrina fue enunciada en las vísperas de la Guerra con México, tras haberse anexoado Florida, Texas, California, Nuevo México, Arizona, entre otras, todo esto justificado con el Destino Manifiesto que propiamente estaba basado en la expansión para la prosperidad y seguridad estadounidense.

Cerca de 1900, se planteó una nueva doctrina *The Open Door*²⁴⁵, después de la Guerra contra España y su intento de ocupar Cuba, para proteger sus intereses en el resto del continente americano. Para entonces, en Estados Unidos quedaba claro que Europa representaba una amenaza a su seguridad nacional, y por tanto ponía en riesgo sus intereses económicos y comerciales en el hemisferio.

En 1904²⁴⁶ se anunció el Corolario Roosevelt por el presidente Theodore Roosevelt que reforzaría la Doctrina Monroe y la intervención en América Central, concluyendo en la construcción del Canal de Panamá para acelerar el desarrollo económico de la potencia hegemónica y hacer más fácil el traslado del poder naval estadounidense del Océano Pacífico al Océano Atlántico y viceversa.

Esencialmente la Doctrina Monroe y el Corolario Roosevelt, aseguraba que Estados Unidos era la única nación guardiana capaz de defender la seguridad de América y bajo esa tesitura, durante todo el siglo XX se intervino en el continente americano para garantizar la seguridad del resto de las naciones.

Justo en esos momentos en Europa se vislumbraba el inicio de una batalla, a la cuál Estados Unidos no pertenecía, pero la decisión del presidente Woodrow Wilson y el congreso estadounidense de ingresar a la Primera Guerra Mundial, que era propiamente europea, marcó el inicio de una nueva política de seguridad nacional.

La idea estadounidense de que Europa representaba una amenaza para sus intereses en el continente americano, reforzó su ingreso a la Primera Guerra Mundial, además que se pretendía expresar su poderío naval en crecimiento.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 4.

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 5.

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 6.

Para la Segunda Guerra Mundial fue diferente, pues Estados Unidos ingresó para contraatacar la previa agresión japonesa; aunque la razón fundamental era que Hitler y su gobierno alemán, el imperio japonés y URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) representaban una amenaza para los intereses de Estados Unidos en el mundo, tanto económicos como políticos, pues se gestaba una guerra psicológica.

Sin embargo, con el fin de la Segunda Guerra Mundial se inicia un periodo de distensión entre la URSS y Estados Unidos, dando nacimiento a la llamada Guerra Fría, para la cual, el gobierno estadounidense implementó, primero una política de liberación para evitar la expansión del comunismo en Europa y después de contención para evitar la llegada del comunismo en América.²⁴⁷

Esta política de Contención marcó la seguridad estadounidense durante la Guerra Fría; dio pie para la creación de la OTAN (Organización del Tratado Atlántico del Norte), la implementación del Plan Marshall y la Doctrina Truman, que buscaban reforzar las Fuerzas Armadas europeas para contener la expansión de la Unión Soviética y el comunismo. Así como para prepararlos para un posible ataque soviético.

Con el debilitamiento soviético se inició el fin la Guerra Fría; sin embargo, en la posguerra, la percepción estadounidense de amenaza se amplió a cuestiones domésticas, además de económicas y políticas, pues la Guerra Fría contenía el factor determinante de guerra ideológica.

La visión militar de la seguridad nacional se amplió a diversos rubros, "Las nuevas amenazas de carácter global (terrorismo, crimen organizado, narcotráfico y daños al medio ambiente), así como los aspectos económicos, tienen un alcance tanto internacional como interno."²⁴⁸

Desde todos los tiempos, Estados Unidos ha desarrollado políticas y doctrinas en *pro* de la seguridad, tanto nacional como hemisférica; empero, la opinión de las naciones afectadas o beneficiadas por esas políticas, no han sido positivas, pues no se les ha consultado al desarrollar la estrategia seguridad hemisférica estadounidense.

Un punto importante para el desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional, fue que el gobierno estadounidense tuvo un poder legislativo poderoso; el Congreso estadounidense marcó la clara supremacía de la potencia hegemónica, pues con el apoyo y el poder que se le dio al legislativo en materia de seguridad y defensa, se lograron concretar la mayoría de las políticas encauzadas a defender la seguridad

²⁴⁷ *Ibidem*, pp. 8-9.

²⁴⁸ Bermúdez Torres, Lilia, "La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero, Febrero, 2000, p. 332.

nacional del país, “Aparentemente, no quedó ni un rincón de la política de defensa a salvo del escrutinio del Congreso.”²⁴⁹

Los ataques terroristas del 11 de septiembre en 2001 vinieron a cambiar radicalmente cualquier paradigma sobre seguridad nacional y/o hemisférica, el país afectado, Estados Unidos, desarrolló una doctrina de Prevención²⁵⁰, que abanderó la Guerra Preventiva contra la región árabe. Esta nueva doctrina fue la respuesta inmediata a los ataques terroristas.

Durante su evolución como Estado, Estados Unidos ha desarrollado diversas doctrinas para la defensa de su seguridad nacional, acorde a cada necesidad que ha tenido, algunas han sido de defensa, otras de ataque y otras de contención, lo importante es revisar como cada doctrina ha repercutido en el resto de las naciones americanas y el mundo, puesto que cada política en defensa de la seguridad, ha sido diseñada y ejecutada por el gobierno estadounidense en defensa de sus intereses nacionales, los cuáles no coinciden con el resto de las naciones.

Los sucesos internacionales y el impacto en la sociedad han obligado a los estados a recurrir a nuevos paradigmas para defender su seguridad; la seguridad hemisférica es, como su nombre lo dice, la seguridad de las naciones que integran el hemisferio, tanto individual como en su conjunto, lo cual enfrenta debates de las amenazas que cada Estado considera importante, así como la manera de contrarrestarlas.

Desde el fin de la Guerra Fría, no había magnos cambios en la política de seguridad hemisférica, Estados Unidos buscó, durante los noventa, desmilitarizar la política nacional de los gobiernos de América Latina, así como promover su desarrollo.

Los ataques del 11 de septiembre cambiaron los paradigmas de la seguridad; convirtiéndose el terrorismo en la principal amenaza a la seguridad de los estados, en especial de Estados Unidos. La agenda mundial se modificó de acuerdo a las prioridades estadounidenses; las amenazas como el terrorismo y crimen organizado pasaron a ser los temas preponderantes de la agenda mundial, pues los estados debían estar preparados para cualquier tipo de ataque.

Estos sucesos, cambiaron la concepción y el paradigma de la seguridad nacional, “...los criterios tradicionales de seguridad militar se ha ido pasando a la necesidad de aplicar criterios de seguridad más centrados en el ser humano.”²⁵¹

²⁴⁹ Blechman, Barry, *Política y Seguridad Nacional*, México, Gernika, 1996, p. 31.

²⁵⁰ Sempa, Francis P., *op.cit.*, p. 12.

²⁵¹ Gomáriz, Enrique, “La Doctrina de Seguridad Democrática y el impacto paradigmático de la crisis global”, en *Seguridad Hemisférica e Inseguridad Global [...] op. cit.*, p. 196.

Dentro de los principales cambios en materia de seguridad, fue la inclusión de la seguridad democrática a la agenda mundial, "...la necesidad de establecer un balance entre la pacificación de los conflictos internos y la eliminación de las tensiones regionales."²⁵² La idea principal de la seguridad democrática es perseguir la seguridad de la ciudadanía en un Estado de derecho, y buscar la seguridad compartida o regional.

Referente al plano regional, en la OEA se dio la Conferencia Especial de Seguridad, celebrada en octubre de 2003 en la Ciudad De México²⁵³, donde se firmó la Declaración sobre Seguridad de las Américas, que fue un instrumento regulatorio para las negociaciones sobre seguridad en el hemisferio.

Sin embargo, la seguridad hemisférica presenta dos variables: primero, la agenda regional cambió con la inclusión de amenazas como el terrorismo y el crimen organizado –que no afecta de igual manera a cada Estado de la región-, y segundo, las políticas aplicadas para contrarrestar dichas amenazas son unilaterales, pues la postura a seguir para la prevención de esas amenazas es impuesta por las superpotencias, en este caso por Estados Unidos.

Después de los ataques terroristas, Estados Unidos invocó al TIAR como mecanismo de defensa para la seguridad de los países del hemisferio, pues era el único instrumento legal acordado; además que se impulsó una cooperación total en la guerra contra el terrorismo, "...el fantasma del comunismo dejaba de ser una amenaza para el hemisferio. En consecuencia la seguridad del continente debía replantearse a la luz del nuevo escenario internacional."²⁵⁴

Lo importante para elaborar un concepto de seguridad hemisférica es que las naciones definan las amenazas a su seguridad nacional y la prioridad para el continente; así mismo, una agenda que acuerde con la necesidad de todas las naciones. "El terrorismo quedó como el problema central en la agenda hemisférica y algunos países aprovecharon para manifestar sus inquietudes sobre los efectos perversos de la cruzada antiterrorista estadounidense, por los excesos que se pueden cometer en su nombre."²⁵⁵

El debate sobre seguridad hemisférica en América después de los ataques terroristas ha incluido diversos enfoques, la composición social en la agenda (pobreza, desastres naturales, medio ambiente, etc.) representa la inclusión de los problemas que aquejan a

²⁵² *Ibidem*, p. 203.

²⁵³ Benítez Manaut, Raúl, "Seguridad Hemisférica. Debates y desafíos" en *Cuadernos de América del Norte*, México, CISAN-UNAM, Febrero, 2005, p. 8.

²⁵⁴ Curzio, Leonardo, *op. cit.*, p. 120.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 123.

la mayoría de las naciones, y no sólo un componente militar o agresivo contra las amenazas de Estados Unidos.

La estrategia de seguridad hemisférica debe ser incluyente y abarcar las necesidades de todas las naciones; pues no solo equivale a temas militares o de defensa, sino que también deben existir condiciones políticas, económicas y sociales para desarrollar dicha estrategia en paz y con prosperidad, y sobre todo ver su enfoque multidimensionalidad.

Es decir, que cada Estado-nación tiene preocupaciones y enfrenta retos y amenazas diversas además de las amenazas nuevas que comprenden aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, según establece la Declaración de Bridgetown²⁵⁶ aprobada por todos los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefe de Delegación de los países del continente americano.

Por tanto, la seguridad de cada nación se garantiza por los integrantes de todo el continente; empero, es necesario primero fortalecer el desarrollo integral del hemisferio para evitar que crisis internas nacionalistas detonen una amenaza a la seguridad del hemisferio.

La seguridad hemisférica en América ha tenido diversas aristas, todas engendradas o articuladas por el país hegemónico; los sucesos del 11 de septiembre trajeron consigo nuevos esquemas para la seguridad del hemisferio, se abrió la cooperación regional y multinacional a fin de formar alianzas para combatir las amenazas comunes.

La idea de una construcción hemisférica en América, respecto a la seguridad; representa un reto para todas las naciones, pues la asimetría y desigualdad económica, política, social, cultural no permiten el desarrollo de una agenda integral de seguridad hemisférica que incluya las necesidades de todas las naciones.

El gobierno estadounidense ha sido el rector en América sobre las políticas de seguridad en pro de la defensa de sus intereses en el hemisferio; las estrategias que ha implementado en la región para el contraataque de amenazas se han caracterizado por ser ayudas, ya sean económicas, de investigación, infraestructura o militares a fin de eliminar los riesgos que atenten contra sus intereses.

Con el fin de la Guerra Fría, el narcotráfico se consideró un asunto de seguridad nacional para Estados Unidos, el presidente Reagan fue de los primeros en exponerlo,

²⁵⁶ Piñeyro, José Luis, "Seguridad Hemisférica: Continuidades y Cambios", en *Seguridad Hemisférica e Inseguridad Global [...]*, op. cit., p. 156.

“...en 1986 declaró que el tráfico de drogas es una asunto de seguridad nacional, tesis adoptada casi al unísono en México y otros países de América Latina.”²⁵⁷

El crimen organizado había crecido en América y esto significaba una atención más del gobierno estadounidense; pues ya había amenazas concretas que amedrentaban su seguridad y la de los países latinoamericanos.

“Desde mediados del siglo diecinueve hasta mediados de los años ochenta, Perú y Bolivia fueron los dos principales países proveedores de hoja de coca y cocaína refinada para los mercados de Estados Unidos, Europa y el resto del mundo. Hasta 1985, Perú producía cerca de 65% del suministro mundial de hoja de coca, mientras Bolivia cultivaba cerca de 25% y Colombia 10% o menos. Con las victorias parciales alcanzadas en la guerra contra las drogas conducida por Estados Unidos en el sur de los Andes entre finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, a mediados y finales de esa década el cultivo de coca en los Andes se movió rápidamente a Colombia.”²⁵⁸

Ante la instauración de la producción de drogas en Colombia, el gobierno de Bill Clinton en conjunto con Andrés Pastrana, presidentes de Estados Unidos y Colombia respectivamente, propusieron implementar en el 2000²⁵⁹ un programa de ayuda conocido como Plan Colombia, el cuál buscaba combatir el narcotráfico y el conflicto armado del país latinoamericano.

La idea principal del Plan Colombia era detener el conflicto armado, eliminar el tráfico de drogas y promover el desarrollo político y social del país; aunque para ambos estados firmantes, los objetivos eran en un distinto orden de prioridad.

Conocido también como Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado²⁶⁰; el plan incluía un paquete de ayuda propuesto por Estados Unidos el cuál implicaba: 93 millones de dólares durante los próximos 2 años para financiar los programas administrados por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y los Departamentos de Estado y Justicia para fortalecer protección a los derechos humanos en el país y las instituciones judiciales, así como para capacitar y apoyar a las fuerzas del orden en la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero, y las medidas contra el secuestro.

²⁵⁷ Borjon, José Jesús, “La Seguridad Nacional y el Desarrollo del Crimen Organizado”, *Ídem*, p. 184.

²⁵⁸ Bagley, Bruce, “Tráfico de drogas y Crimen Organizado en las Américas: Tendencias principales en el siglo veintiuno.”, en *Anuario 2012 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Mathieu, Hans y Niño Guarnizo, Catalina (Editores), Colombia, FESCOL, 2012, p. 236.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 237.

²⁶⁰ Departamento de Estado, Estados Unidos de América, ver en <http://www.state.gov/>

En agosto de 2002²⁶¹, el gobierno colombiano de Álvaro Uribe recibió asistencia adicional para la guerra contra las drogas de parte de la administración de George W. Bush, después de los ataques terroristas del 2001 en Estados Unidos. Apoyado por unos 8.000 millones de dólares en ayuda estadounidense al Plan Colombia durante la década, el presidente Uribe y su política de seguridad democrática habían logrado repeler a las guerrillas, desmovilizar muchos grupos paramilitares del país y reducir los altos niveles de violencia relacionada con las drogas.

Aunque el Plan Colombia ha dotado de fuerza al mando civil, reduciendo considerablemente la presencia del crimen organizado en el territorio, no ha logrado desarticular en su totalidad a los grupos armados, provocando efectos desestabilizadores en la región ante la posibilidad de un conflicto aún mayor.

Pese a los buenos resultados del Plan, Colombia reorientó sus políticas en busca de consolidar su sistema político y económico, pero también buscando adecuar su sistema judicial a las exigencias que se han presentado después de que Estados Unidos comenzará a reducir la ayuda, fortaleciendo sus sistemas de justicia y defensa para enfrentar los retos que conlleva el Plan.

Empero, el crimen organizado ha crecido gracias a los vacíos e inconsistencias legales en los sistemas judiciales latinoamericanos; "...la falta de transparencia en el control de los bienes de los funcionarios públicos; la falta de profesionalidad de los cuerpos policíacos; la falta de adecuación en los sistemas de doctrina y entrenamiento de las fuerzas armadas; los mercados informales y la incapacidad de controlar a través del fisco los ingresos de la población; el desvío de los sistemas de inteligencia para dar seguimiento a otras prioridades de los gobiernos y sus debilidades institucionales, y, principalmente, la débil cooperación internacional que se ha desplegado para combatirlo, entre otras razones por la falta de confianza de las instituciones de un país respecto de los otros."²⁶²

Ante las debilidades en los sistemas de justicia y defensa de los países latinoamericanos, Estados Unidos ha implementado su estrategia de seguridad hemisférica, a fin de proteger sus intereses en la región y ayudar a las naciones a preservar su seguridad interna para proteger al hemisferio.

Aunque los resultados del Plan Colombia no han sido negativos puesto que se ha logrado reducir el cultivo de drogas en el país; una consecuencia del Plan fue la migración de las bandas criminales a otros territorios, en especial a México, lo que

²⁶¹ Bagley, Bruce, *op. cit.*, p. 237.

²⁶² Benítez Manaut, Raúl, "Seguridad Nacional, Defensa y nuevos desafíos en el siglo XXI", en *Seguridad y Defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos*, Benítez Manaut, Raúl (Coordinador), El Salvador, FUNDAUNGO, 2010, p. 186.

muestra los daños colaterales de la ayuda. Además de que en Colombia los grupos guerrilleros siguen teniendo cierto control militar, mermando uno de los principales objetivos de la ayuda estadounidense; sin embargo, la prioridad estadounidense era eliminar el tráfico de drogas desde Colombia, cuestión que ha sido exitosa por el desmembramiento de las bandas criminales, más no por la eliminación del narcotráfico en la región.

2.1. Septiembre 2001: La justificación ideológica para la política de defensa militar estadounidense en el Hemisferio.

El gobierno estadounidense ha mantenido la visión de ser el protector del hemisferio, 2001 significó un cambio en su política de seguridad para la región, los ataques terroristas del 11 de septiembre mostraron una nación débil y vulnerable para el mundo. Ante esto, el gobierno estadounidense tenía el derecho de defenderse y bajo los términos que considerará necesarios.

Primero se desarrolló una campaña antiterrorista a nivel internacional, posterior una Guerra Preventiva contra las naciones que albergaran o apoyarán a líderes terroristas; esta guerra incluía disuadir cualquier amenaza para Estados Unidos.

Para la nación hegemónica, la cooperación de las naciones americanas fue fundamental, en rubros como seguridad fronteriza, compartir información de inteligencia, combatir el lavado de dinero y apoyar en el combate del terrorismo internacional.

“Washington quiere y espera un mayor grado de apoyo de parte de América Latina, para sus políticas de seguridad [...] Quiere que los gobiernos latinoamericanos se comporten como aliados solidarios [...] se mostró particularmente satisfecho de que Brasil invocará el Tratado de Río [...] se enfureció con México y Chile, a quienes EEUU consideraba sus dos socios más cercanos en el continente, debido a que no apoyaron la postura estadounidense en torno a Irak en el Consejo de Seguridad de la ONU.”²⁶³

Sin embargo, lo más difícil del establecimiento de esta nueva agenda, son las asimetrías entre las naciones; primero, el terrorismo no es la amenaza primordial para todos los países del hemisferio; segundo, la construcción de una agenda compartida ha sido precaria por la diversidad de ideologías y tercero, las discrepancias económicas no han permitido forjar una base de confianza entre las naciones, pues América Latina

²⁶³ Hakim, Peter, *op. cit.*, p. 337.

se siente relegada para fortalecer su desarrollo, dentro del plano de prioridades estadounidenses.

Las discrepancias entre el resto de las naciones del hemisferio y el país hegemónico después de los ataques terroristas fueron, en gran medida, por la falta de conceso sobre las necesidades primordiales del hemisferio en sí; en 2003²⁶⁴ en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el fracaso en las negociaciones para establecer los subsidios agrícolas; así como la expectativa de algunos países latinoamericanos de promover un proceso de integración que facilite las negociaciones de la región ante el ALCA (Área de Libre Comercio de la Américas) y las movilizaciones en pro de la defensa de los recursos naturales de Centroamérica (región del Plan Puebla Panamá), dificultaron aún más el entendimiento.

El gobierno estadounidense planteó "...el ALCA ofrece al Hemisferio Occidental la oportunidad de abrir mercados, abatir barreras y reducir aranceles y trámites burocráticos, para que todos los pueblos puedan prosperar. Estados Unidos sigue comprometido en lograr el resultado ambicioso, abarcador, de acuerdo con el calendario..."²⁶⁵ La estrategia estadounidense era abrir los mercados, negociando primero de forma bilateral para concretar la integración en la región.

La intención de formar un Área de Libre Comercio en América Latina sería para el fortalecimiento de la economía, la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza en cada uno de los países suscriptores, además la integración del continente.

El 11 de septiembre expuso la importancia de la seguridad para el desarrollo de toda América; de ahí la insistencia estadounidense de formar bloques regionales a fin de consolidar la integración total del continente; sin embargo, los mecanismos de cooperación impuestos por el país hegemónico han mostrado que solamente el beneficio es para Estados Unidos y no para el total de las naciones participantes, de ahí la reticencia de algunos países de suscribir el ALCA.

Respecto al terrorismo, algunos países latinoamericanos suscribieron la Convención Interamericana contra el Terrorismo en junio de 2002²⁶⁶, para prevenir los financiamientos del terrorismo, fortalecer los controles fronterizos y aumentar la cooperación entre las autoridades policiales y judiciales de diferentes países. "La guerra

²⁶⁴ Sandoval Palacios, Juan Manuel, "La Nueva Gran Estrategia estadounidense para el continente americano" en *La hegemonía estadounidense después de la guerra en Irak*, Sandoval Palacios, Juan Manuel y Betancourt Posada, Alberto (Coordinadores), México, Plaza y Valdés Editores, 2005, p. 101.

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 102.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 109.

contra el terrorismo ha acelerado el financiamiento para establecer nuevos centros militares estadounidenses y alimentar a los anteriores en el continente.”²⁶⁷

En el caso mexicano, la Conferencia de Seguridad en 2003 estableció un acuerdo sobre seguridad fronteriza para promover el fortalecimiento tecnológico y la cooperación para el flujo de personas y bienes a lo largo de la misma, “...la franja fronteriza del lado mexicano alberga grandes intereses económicos de Estados Unidos...”²⁶⁸

El 11 de septiembre representó la oportunidad para Estados Unidos de expandir su política de seguridad a lo largo del hemisferio, así como para consolidar sus políticas económicas para la protección de sus intereses.

2.1.1. Reestructuración de las Estrategias de defensa y seguridad tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

La nueva Estrategia Global de seguridad implementada por Estados Unidos tras los ataques terroristas implicó una reestructuración en sus esquemas de seguridad; sin embargo desde la administración de Clinton se había implementado una estructura militar contra los grupos terroristas de Medio Oriente, “Para 1998, el grupo Al Qaeda ya representaba una amenaza terrorista. Había bombardeado las embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania, y desde 1996 había atacado las torres Khobar, en Arabia Saudita...”²⁶⁹

La política de seguridad hacia Medio Oriente con Clinton fue más diplomática; situación que cambió con George W. Bush, a raíz de los ataques terroristas a las torres gemelas se desplegó una Guerra Preventiva, contra Al Qaeda y todo Medio Oriente por posibles nexos con la organización criminal.

El país hegemónico planteó el terrorismo como una amenaza a la seguridad mundial, la administración de George W. Bush anunciaba, en 2002²⁷⁰, la estrategia de seguridad internacional que establecía:

- Liderar aspiraciones por la dignidad humana.
- Reforzar sus alianzas para derrotar al terrorismo global y trabajar para prevenir ataques en nuestra contra o contra nuestros amigos.
- Trabajar con otros para desactivar los conflictos regionales.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 112.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 119.

²⁶⁹ Sánchez, Georgina, “La política de defensa y seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI”, en *Seguridad y Defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos*, op.cit., p. 30.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 33.

- Prevenir que nuestros enemigos nos amenacen, a nuestros aliados y nuestros amigos, con armas de destrucción masiva.
- Iniciar una nueva era de crecimiento económico global a través del libre mercado y el libre comercio.
- Expandir el círculo del desarrollo abriendo sociedades y construyendo la infraestructura para la democracia.
- Desarrollar agendas de acción cooperativa con otros centros importantes de poder global.
- Transformar la seguridad nacional de las instituciones de Estados Unidos para que respondan a los desafíos y oportunidades del siglo XXI.

Siendo la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) el punto central de la guerra preventiva: acompañada por una reestructuración burocrática encaminada a cumplir los lineamientos de la estrategia. Se creó el Departamento de Seguridad Interior: *Department of Homeland Security (DHS)* cuya intención fue fortalecer la seguridad interior cuidando que Estados Unidos no volviera a verse vulnerable ante el mundo.

“En noviembre de 2002 se creó la Comisión Nacional sobre los Atentados Terroristas (conocida como la Comisión 9/11) [...] destinada a investigar por qué y cómo fallaron las políticas y dispositivos de seguridad interna, a recomendar las acciones para reformar las agencias de seguridad que habían fallado en su cometido y, especialmente, a evitar que algún otro atentado de esta naturaleza pudiera ocurrir.”²⁷¹

Esta reestructuración fue un tanto agresiva con el fin de contener las amenazas a la seguridad estadounidense; se consideraron enemigos todos los grupos terroristas y las naciones que albergaran terroristas, por tanto, Medio Oriente era, geográficamente, el punto de ataque estadounidense.

En 2003²⁷² se inició una Guerra contra Irak considerado por Estados Unidos como el país donde situaba su poder Al Qaeda, aunque al principio era Afganistán el país a atacar; sin embargo, las acciones de la Guerra preventiva recibían las críticas de los opositores, exponiendo que no había elementos suficientes para avalar la invasión a aquel país.

La razón fundamental de Estados Unidos para realizar los ataques en Medio Oriente *post* 11 de septiembre, era la sospecha de que los grupos terroristas poseían Armas de Destrucción Masiva (ADM) y representaban el principal peligro inminente para el país hegemónico, ante otro posible ataque. Sin embargo, las estrategias y acciones de Bush

²⁷¹ *Ibidem*, p. 39.

²⁷² *Ibidem*, p. 42.

recibieron fuertes críticas por no estar debidamente sustentadas con las pruebas de que Al Qaeda tuviera ADM, ni que Irak fuese protector de grupos terroristas.

Empero, la ESN de Bush continuó sin importar si la ONU y el resto de las naciones la avalaban, según la entonces Consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice, los intereses estadounidenses estaban en riesgo, “Hoy las principales preocupaciones son las amenazas nucleares de países como Irak y Corea del Norte y la posibilidad de proliferación no autorizada de armas nucleares.”²⁷³

A nivel burocrático, se desplegaron una serie de Estrategias* para combatir el terrorismo y proteger la nación más poderosa del mundo; inmediato de los ataques terroristas del 2001 se estableció la *Patriot Act* (Acta Patriota), a la par de la ESN de 2002, se creó la *Estrategia Nacional para combatir las Armas de Destrucción Masiva*; en 2004 se dio a conocer la *Estrategia Nacional Militar de los Estados Unidos de América*; en 2005 se crearon la *Estrategia Nacional de Defensa de los Estados Unidos de América*, la *Estrategia Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos de América* y la *Estrategia para la Defensa Interna y Apoyo Civil*; en 2006 se renovaron la ESN y la *Estrategia Nacional para combatir las Armas de Destrucción Masiva*; asimismo se estableció el *Plan Nacional Estratégico Militar para la guerra contra el Terrorismo* y la *Estrategia Nacional para combatir el Terrorismo*; para 2007 se creó la *Estrategia Nacional para la Seguridad Interna*, y Barak Obama renovó la ESN en 2010.

Como es evidente, la administración de Bush desplegó éstas estrategias encauzadas a luchar contra el terrorismo y defender la Seguridad Nacional de la nación hegemónica, bien buscando la aprobación de la comunidad internacional ante sus políticas, pero actuando unilateralmente en su Guerra Preventiva.

En el plano diplomático, se reorientó la política internacional a la promoción de la democracia y los derechos humanos así como eliminar la tiranía en todas las naciones, promoviendo la libertad y los valores estadounidenses en el mundo, debido a que una nación tirana promueve el desarrollo de ADM y la formación de grupos terroristas, representando un peligro inminente para el mundo en general, y para los intereses estadounidenses.

La administración Bush propuso a Estados Unidos como el garante de la cooperación entre las naciones, “Desde los ataques del 11 de septiembre, el presidente Bush habría hecho famosa la frase de que en la lucha contra el terrorismo los gobiernos estarían con Estados Unidos o en su contra.”²⁷⁴ Esto evidenció la política intervencionista del

²⁷³ *Ibidem*, p. 44.

* Publicadas por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. Ver en <http://www.state.gov/>

²⁷⁴ Sánchez, Georgina, *op.cit.*, p. 48.

gobierno, aunque ésta fue su política característica durante su formación y consolidación como Estado, actualmente transgredió las normas de Derecho Internacional y violentaba la soberanía de las naciones.

En materia militar, la nueva estrategia buscó el desarrollo e implementación de nuevas tecnologías de operación y organización, "...el mayor cambio a futuro reside en capacitar una fuerza de disuasión flexible que pueda enfrentar las amenazas de actores estatales y no estatales (desarrollo de ADM, ataques terroristas físicos e informáticos, agresión oportunista), mientras que se apoya a los aliados y se disuade a los competidores potenciales."²⁷⁵

Respecto a la seguridad interna, se promovió una reorientación administrativa a fin coordinar todas las agencias de seguridad para una respuesta efectiva ante cualquier amenaza, "...se requiere de una coordinación eficaz a nivel nacional que pueda dirigir los esfuerzos de vigilancia, y por lo tanto una reestructuración de las agencias de investigación, seguridad, telecomunicaciones y tecnología, hasta ahora diseminadas, diversificadas y poco coordinadas."²⁷⁶

La creación del DHS, en marzo del 2003²⁷⁷, fue para responder a los vacíos de la seguridad interna evidenciados el 11 de septiembre, que reunió a 22 agencias de seguridad del gobierno que ya existían, pero no contaban con una coordinación general; después del DHS, cada una tenía su propio presupuesto, empleados, misiones y procedimientos. Cada una de las acciones *post* ataques terroristas a nivel institucional se debieron a que los ataques evidenciaron la descoordinación gubernamental, cuando se pudieron haber previsto; además de promover una cooperación bilateral, multilateral y hemisférica.

Uno de los principales cambios fue la reestructuración del Departamento de Defensa el 1 octubre de 2002²⁷⁸, cuyo principal cambio fue la conformación del Comando Norte (NORTHCOM), que se encargará de la defensa del territorio estadounidense, abarcando al territorio canadiense, mexicano y partes del Caribe.

La seguridad nacional de Estados Unidos, *post* 11 de septiembre, fue la seguridad fronteriza, la seguridad informática y la seguridad económica, buscando la cooperación con las naciones latinoamericanas promoviendo el desarrollo y garantizando la protección de cada uno de los aliados, sobre todo sus vecinos próximos, además de

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 57.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 67.

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 71.

²⁷⁸ Rodríguez Sumano, Abelardo, "El Comando Norte y sus dilemas", en *En Seguridad y Defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos*, *op.cit.*, p. 204.

ayuda militar y económica para las naciones que tuvieran amenazas a su seguridad nacional. La reestructuración militar serviría para expandir la promoción de la democracia y los valores fundamentales, desde el punto de vista estadounidense.

2.1.2. La ASPAN y la Iniciativa Mérida: Entre la Cooperación y la Subordinación de México ante Estados Unidos frente a los nuevos retos internacionales.

México ha representado un aliado indiscutible para la seguridad nacional de Estados Unidos; desde la Guerra Fría, México ayudó al triunfo de la estrategia estadounidense, "...Con su estabilidad, México contribuyó-en forma pasiva pero fundamental- al triunfo de la política de contención..."²⁷⁹ Cualquier amenaza o disturbio en México, traería consecuencias importantes para Estados Unidos.

Los ataques terroristas de 2001 vinieron a confirmar la amistad entre México y Estados Unidos, hasta cierta medida; así como el nivel de cooperación en la Guerra contra el Terrorismo, la cual requiere medidas de seguridad e inteligencia adecuadas para que México este en sintonía con la nueva agenda de seguridad. En este nuevo contexto, la situación geopolítica de México implicó la adaptación a las políticas implementadas por Estados Unidos para la defensa de su seguridad nacional y, por ende, la seguridad hemisférica.

Hasta 2001, el nivel de cooperación entre México y Estados Unidos había fluido en *pro* de desmontar las políticas proteccionistas de las economías para terminar de integrarse en el marco del TLCAN; sin embargo los ataques terroristas definieron el nuevo esquema de cooperación. "Para los tres países de la región se presentaba como prioridad la necesidad de hacer compatibles las agendas de seguridad y la competitividad regional. El resto de las regiones continuaba con sus procesos de integración e intercambio de manera más o menos constante, mientras Norteamérica se enfrentaba al falso dilema de optar entre la seguridad y la prosperidad."²⁸⁰

La acción inmediata *post* ataques terroristas como región, fue el acuerdo de Fronteras Inteligentes firmado con México el 22 de marzo de 2002²⁸¹; dentro del cual se ha colaborado en el control de la frontera con el país vecino; además de la protección de instalaciones petroleras en el Golfo de México; de igual manera, el gobierno mexicano incorporó más elementos a las Fuerzas Armadas con la *Operación Centinela*²⁸².

²⁷⁹ Dziedzic, Michael J., "México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad" en *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John (Coordinadores), México, Siglo XXI Editores, 1997, p. 85.

²⁸⁰ Curzio, Leonardo, *op. cit.*, p. 158.

²⁸¹ Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Ulloa, Carlos, "Seguridad y Fronteras en Norteamérica: del TLCAN a la ASPAN", en *Seguridad y Defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos*, *op.cit.*, p. 222.

²⁸² *Idem.*

Respecto al TLCAN-plus, la cooperación en materia de seguridad se concretó en 2005²⁸³ con la firma de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), la cual encontró severas críticas en la opinión pública mexicana tras enfrentar el dilema: mantener abiertas las fronteras para el cruce de bienes y personas bajo el marco del TLCAN y desarrollar un esquema de seguridad fronteriza; con el nuevo entorno mundial, existía la necesidad de ampliar la cooperación bilateral.

Ambas aristas del TLCAN-plus, muestran el nivel de cooperación entre los tres países, dentro de la Prosperidad "...la ASPAN refleja la disposición de contar con un marco trilateral de cooperación regulatoria para compatibilizar las regulaciones y la redacción de pruebas y requisitos para acceder al mercado de Norteamérica."²⁸⁴

En materia de seguridad, la ASPAN buscó la seguridad del espacio aéreo y el control de las fronteras, "...plantea desarrollar estrategias para la inspección de la carga antes de la salida de un puerto extranjero y estandarizar las medidas de inspección y seguridad en el primer puesto de entrada de América del Norte."²⁸⁵

La seguridad fronteriza es el tema principal de la ASPAN, según las disposiciones de la DHS, apuntaba que era necesario el pre registro de personas y bienes que cruzaran las fronteras, "Se establece entonces un sistema de vigilancia de fuera hacia adentro [...] de los puntos extranjeros de origen a través de los puertos extranjeros de embarque, y de ahí a Estados Unidos, como es el caso de la Iniciativa de Seguridad de los Contenedores (CSI), que ha permitido el despliegue de agentes estadounidenses en puertos de embarque de todo el mundo para comprobar la seguridad de los contenedores."²⁸⁶ La ASPAN representó un esquema de cooperación integral de seguridad y prosperidad.

Sin embargo, la crítica mayor a la ASPAN, del lado mexicano, ha sido la verdadera eficacia de la misma en ambas aristas; se planteó la seguridad fronteriza como eje principal de la Alianza pero se ha rezagado la prosperidad equitativa de las naciones, como se planteó desde su inicio, pues no se ha logrado equiparar la competencia económica de las naciones, sobre todo la disparidad de México con los otros dos países.

²⁸³ *Ibidem*, p. 221.

²⁸⁴ Curzio, Leonardo, *op. cit.*, p. 160.

²⁸⁵ *Ibidem*, p. 161.

²⁸⁶ Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Ulloa, Carlos, *op.cit.*, p. 229.

Por otro lado, el narcotráfico representa la mayor amenaza a la seguridad nacional de México, además la corrupción de las instituciones ha mermado la capacidad de acción del gobierno, viéndose en la necesidad de recurrir a medidas drásticas para la eliminación de dicha amenaza.

Con la migración de los grupos criminales de Sudamérica a México se abrió la posibilidad para una negociación con el país hegemónico para el combate a dicha amenaza. En 2007²⁸⁷ se abrió un programa de cooperación denominado Plan México o Iniciativa Mérida; el principal motivo fue que la zona de Centroamérica y el sur de México se había convertido en el paso principal para la droga proveniente de Colombia, además de que la corrupción de las instituciones de justicia mexicanas representaba una fuente de amenaza para la seguridad estadounidense, por la posición geopolítica de México.

El plan original del acuerdo era que duraría tres años y que Estados Unidos apoyaría con 1,400 mil millones de dólares²⁸⁸ al gobierno mexicano para el combate contra el narcotráfico y el terrorismo; sin embargo existieron dos condicionantes: reformas al sistema judicial y la limpieza de los cuerpos policiales para que no hubiese corrupción y actuarán en estricto apego a los derechos humanos.

Los objetivos principales de la Iniciativa Mérida fueron²⁸⁹:

- Mejora en los programas de las agencias de seguridad de nuestros socios en la vigilancia de su territorio.
- Equipamiento y activos para apoyar a las agencias de seguridad homólogas. Tecnología computarizada para fortalecer la coordinación de las fuerzas de seguridad e información entre México y EE.UU.
- Tecnologías para aumentar la capacidad de México para recolectar inteligencia para propósitos de orden público.
- Producir un hemisferio más seguro y protegido, donde las organizaciones criminales ya no amenazarán a los gobiernos ni a la seguridad regional; e
- Impedir la entrada y la propagación de drogas ilícitas y amenazas transnacionales en toda la región y hacia Estados Unidos.

Estados Unidos buscaba apoyar a México para el combate al terrorismo y el crimen organizado; además el narcotráfico representaba una amenaza a la seguridad de ambos países; siendo motivo fundamental para la suscripción del acuerdo. La idea

²⁸⁷ Rodríguez Luna, Armando, "El combate al crimen organizado y la Iniciativa Mérida", en *Seguridad y Defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos*, op.cit., p. 263.

²⁸⁸ Arámbula Reyes, Alma et.al., op.cit., p. 3.

²⁸⁹ *Ibidem*, p. 7.

principal era la creación de un hemisferio seguro, quitándole el poder a las organizaciones criminales mermando la propaganda de drogas ilícitas, y así controlar cualquier amenaza a la seguridad de la región.

El plan promueve el desarrollo de tecnologías para el control de las fronteras, la capacitación de los agentes de seguridad para la detección de sustancias ilícitas, la capacitación técnica a las instituciones de seguridad, implementación de tecnologías para una mejor recolección y procesamiento de información; así como el apoyo al control de grupos o pandillas que representen una amenaza a la seguridad interior de los países beneficiarios.

La preocupación de México y Estados Unidos por el crecimiento del narcotráfico era suficiente para la suscripción del Plan México; sin embargo las críticas por parte de la opinión pública mexicana a la Iniciativa se centraron en las diferencias de las consecuencias para cada país, mientras que la lucha mexicana se centrará en eliminar los grupos criminales y la producción y distribución de drogas, Estados Unidos sólo atacaba la distribución y el consumo, cuestiones que son adversas estadísticamente.

“Así, la Iniciativa Mérida se conformó por cuatro paquetes de ayuda constituidos por equipo, software y hardware, previamente solicitado por las agencias mexicanas que participan en el combate al crimen organizado. El 30 de junio de 2008 se aprobaron los primeros \$400 millones de dólares provenientes de dos programas, *International Narcotics and Law Enforcement (INCLE)* y el *Foreign Military Financing (FMF)*, ambos controlados por el Departamento de Estado. Posteriormente, en marzo de 2009, se aprobaron \$300 millones de dólares de las dos cuentas anteriores y de la cuenta *Economic Support Fund (ESF)*. Después, en junio del mismo año se aprobó una partida extraordinaria por \$420 millones de dólares, de la cuenta INCLE. Finalmente, en 2010 se aprobaron \$210,250 millones de dólares de las mismas tres cuentas.”²⁹⁰

El tema principal de la Iniciativa es que Estados Unidos debe controlar y disminuir la demanda de drogas, a fin de que en México no parezca improductiva y hasta catastrófica la lucha contra el narcotráfico, además de que la corrupción en los cuerpos policiacos mexicanos y la ineficacia en las instituciones no ayudan al desarrollo de un plan integral de Seguridad Nacional, ni a resolver el problema aún con acuerdos bilaterales.

Otro tema importante de la cooperación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad es el tráfico de armas; “En la frontera con México existen entre 6 mil y 12 mil

²⁹⁰ Rodríguez Luna, Armando, *op.cit.*, p. 267.

puntos de venta de armas de un total de 55 mil en todo Estados Unidos. Por su parte, de acuerdo a cifras de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas y Explosivos (ATF por sus siglas en inglés), cerca del 87% de las armas decomisadas por el gobierno mexicano a diferentes cárteles del narcotráfico, en los últimos cinco años, provienen de Estados Unidos, el 39% de Texas, 20% de California, 10% de Arizona y el resto de estados como Nuevo México, Colorado o Nevada.²⁹¹

El cuestionamiento principal al gobierno estadounidense es la cantidad de armas que pasan a manos de los cárteles mexicanos, aumentando su poder económico y militar sobre otros cárteles del narcotráfico; permitiendo el desarrollo de la capacidad para corromper, cooptar y amenazar a las autoridades políticas, policíacas y judiciales. Lo que ha provocado el aumento de la violencia, aunado a que el gobierno mexicano no tiene el control de las armas que cruzan a territorio nacional

La Iniciativa ha recibido críticas, tanto del legislativo estadounidense como del mexicano, principalmente por la discrecionalidad con la que se ha manejado el programa; además de los graves cuestionamientos hechos a la estrategia estadounidense para ayudar a combatir el narcotráfico en México; recientemente, salió en los medios de comunicación, información relativa al Operativo denominado *Rápido y Furioso*²⁹², ejecutado por el gobierno estadounidense en 2010 para el trasiego vigilado de armas a territorio mexicano a fin de aprisionar a capos del crimen organizado; sin embargo, fue fallido tras la pérdida de las armas, que se supone, rastrearían; poniendo en entredicho la estrategia estadounidense para el combate al crimen organizado, además de evidenciar la ignorancia del gobierno mexicano respecto al operativo y la falta de coordinación institucional y bilateral con el país hegemónico.

Recientemente, el presidente Barack Obama propuso un paquete de ayuda más para México, a fin de continuar con la Iniciativa Mérida; denominado Mérida II con cuatro nuevos ejes estratégicos²⁹³:

- 1) Desmantelamiento de las organizaciones de la delincuencia transnacional que operan en ambos países;
- 2) Fortalecimiento de las instituciones públicas responsables del combate a la delincuencia organizada;
- 3) Desarrollo de la frontera del siglo XXI que facilite el flujo legítimo de mercancías y personas y;

²⁹¹ *Ibidem*, p. 265.

²⁹² "Rápido y Furioso un plan descabellado: NYT", *El Universal Online*, Washington D.C., 21/Sep./12, ver en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/871856.html>.

²⁹³ Rodríguez Luna, Armando, *op.cit.*, p. 270.

4) Fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de ambos países enfatizando la prevención y la reducción del consumo de drogas.

La segunda etapa de la Iniciativa Mérida busca una mayor integración entre las agencias de inteligencia de ambos países para combatir eficazmente el crimen organizado de forma militar, pero también estratégicamente; además de reforzar la seguridad fronteriza.

Pese a la buena voluntad de los gobiernos, hubo retrasos en la transferencia de los recursos principalmente ante el requisito del congreso estadounidense que condicionó la entrega de los recursos al resguardo de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad mexicanas.

A fin de que la integración regional en América del Norte se cristalice completamente, es necesario una mayor comunicación entre las instituciones de los tres países, así como el conocimiento de las capacidades de cada uno, ya sean financieras, económicas o militares, pues de esa manera se encontrará el punto exacto para que las estrategias y políticas empleadas para combatir amenazas comunes no afecten la integridad nacional de ningún país, así como no sobreponer una amenaza particular de alguna nación como amenaza regional, aunque el estado de la situación actual supone que Estados Unidos, como país hegemónico, sea quien dicte los nuevos temas predominantes de la agenda regional.

Por otro lado, el nivel de integración de México con las otra dos naciones norteamericanas en materia de seguridad se ve mermada por la falta de un Proyecto Integral de Seguridad Nacional, así como la ineficacia de las instituciones y la corrupción de las mismas; sin embargo, el desarrollo de la región no depende de lo que puedan hacer por separado, sino el nivel de integración regional. Por lo que el gobierno mexicano debe encontrar el acuerdo necesario entre la opinión pública y las políticas públicas, a fin de encaminar un proyecto nacional que se adecue a los sucesos internacionales, sin perder su objetivo nacional.

Si embargo, la Iniciativa ha tenido consecuencias para México, “El crecimiento del fenómeno del narcotráfico en el territorio mexicano es uno de los efectos negativos más importantes de la aplicación de una estrategia punitiva.”²⁹⁴ Esto debido al debilitamiento de las instituciones encargadas de la seguridad, aunado al alto grado de corrupción en todos los niveles de gobierno.

²⁹⁴ Rodríguez Luna, Armando “La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas, en *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*, Benítez Manaut, Raúl (Editor), CASEDE A.C., México, 2010, p. 66.

2.2. La asimetría de América Latina contra la política de Defensa Regional de Estados Unidos.

El debate principal en América es la asimetría entre las naciones, sobre todo entre Estados Unidos y el resto de las naciones; “Si observamos la actual situación estratégica de América Latina, constataremos que en la región existen diversos países con procesos de consolidación de Estado y de desarrollo muy diferentes.”²⁹⁵ Tanto los modelos políticos como los económicos de cada nación presentan diversas aristas y diversas prioridades; respecto a la seguridad, la cuestión es todavía más diversa, las amenazas a la seguridad nacional de una nación no serán las mismas para otra; es decir, Chile no considera una amenaza nacional el crimen organizado como lo considera Colombia, entre otros ejemplos.

El problema con la exportación de la agenda de seguridad estadounidense al hemisferio es la oposición de ciertas naciones de adecuar sus políticas, pues el orden de importancia de las amenazas o riesgos no es el mismo para todas las naciones del continente, razón de la reticencia interamericana de adaptarse a los nuevos parámetros de cooperación entre las naciones, impuestos por el país hegemónico.

Si bien, América Latina fue piedra fundamental para la seguridad nacional de Estados Unidos durante la Guerra Fría, subordinando sus políticas militares a la Doctrina de Seguridad Nacional estadounidense; el dilema actual radica en sobre poner la ESN por encima de la soberanía nacional de cada Estado.

El factor principal de discusión en la relación Estados Unidos y el resto de las naciones americanas radica en las diferencias económicas, políticas, sociales y, principalmente, las capacidades militares de cada uno respecto a otro. Los sistemas judiciales de cada país, están siendo adecuados a las necesidades internas; sin embargo, no están completamente acabados para atender esas necesidades totalmente, como tampoco listas para una homologación continental.

Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, la seguridad de la región fue el tema principal, en la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica celebrada en México en 2003²⁹⁶, el enfoque multidimensional de la seguridad quedó expuesta; cada nación tiene sus retos y amenazas que enfrentar que abarcan distintos aspectos, y cada nación busca como minimizar sus amenazas a la seguridad nacional.

²⁹⁵ Griffiths Spielman, John E., “Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones”, En revista *Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, Georgetown University, Vol. 1, Núm. 1, 2007, p. 89.

²⁹⁶ Piñeyro, José Luis, *Seguridad Nacional en México: ¿Realidad o Proyecto?*, Ediciones Pomares S.A., Barcelona, 2006, p. 60.

De dicha conferencia emana la Declaración sobre seguridad en la Américas, donde se entendió a la seguridad como.²⁹⁷

Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.

La visión multidimensional incluía amenazas tradicionales o militares y amenazas no militares; además que hace una diferencia entre amenazas, preocupaciones y desafíos, cuyo significado explícito está nulo; dejando cierta ambigüedad en la definición y en la construcción de una agenda de seguridad hemisférica que abarcará todas y cada una de las necesidades de los Estados.

La ESN estadounidense busca crear una fuerza militar interamericana, "...durante la Conferencia Especial, pretenda fortalecer la Junta Interamericana de Defensa (JID), bajo el argumento de que el terrorismo transnacional es una amenaza para su seguridad nacional y para la hemisférica, o bien, que la JID pueda llevar a cabo no solo acciones antiterroristas, sino también de salvamento y rescate frente a grandes desastres naturales o humanos en los países aliados del continente americano."²⁹⁸

Esa intención estadounidense en el continente con políticas como el Plan Colombia, ALCA o el espionaje internacional, ha creado una extensa y complicada discusión en la región ante la reticencia americana de subordinarse a las mismas; donde el resto de las naciones han buscado integrar un sistema de seguridad y defensa acorde a las necesidades regionales, tales como la pobreza extrema, la desigualdad en la distribución de la riqueza, los conflictos político-sociales, el subdesarrollo económico o las amenazas ambientales, minimizando las amenazas que Estados Unidos considera como hemisféricas.

Si bien existe una amenaza común, que es el narcotráfico, la amenaza misma no impacta por igual en todas las naciones americanas; por tal motivo es difícil homologar una política regional para atacarla. Lo que está en debate es que cada nación ataque la vertiente de la amenaza que más impacta internamente y repercute al exterior; por ejemplo, Estados Unidos busca combatir la producción y distribución de drogas ilícitas, sin buscar solucionar la alta demanda del mercado estadounidense por las mismas;

²⁹⁷ Griffiths Spielman, John E., *op.cit.*, p. 92.

²⁹⁸ Piñeyro, José Luis, *op.cit.*, 2006, p. 63.

asimismo, países productores y distribuidores como México o Colombia, deben integrar planes de acción enfocados a minimizar o eliminar los grupos criminales, con el menor costo social.

El debate principal entre las naciones latinoamericanas es el nivel de prioridad que le dan a los problemas hemisféricos, el narcotráfico puede ser la amenaza principal a la seguridad del continente, pero el tratamiento no es el mismo en todas las naciones; la inversión en tecnologías y acciones que combatan el fenómeno es distinta entre una y otra nación, principalmente, por la estabilidad económica de cada Estado y la atención a otras prioridades como son la pobreza, la salud o la educación.

Capítulo III. El dilema de la Política Exterior y de Seguridad Nacional en México: ¿subordinación o autodeterminación ante Estados Unidos?

La seguridad hemisférica ha sido tema primordial en la agenda de Estados Unidos y, por ende, en la agenda continental. Pese al debate sobre la preponderancia de las amenazas para un país y para otro, es claro que el país hegemónico ha impuesto sus necesidades de acuerdo a sus intereses nacionales.

Si bien los ataques terroristas del 11 de septiembre vinieron a redefinir el sistema internacional, las estrategias estadounidenses en el continente americano en *pro* de la seguridad, se venían gestando desde el fin de la Guerra Fría, “Por ser una región tradicionalmente supeditada a la hegemonía de Estados Unidos...”²⁹⁹

América Latina, Centroamérica y México comprenden la zona de seguridad estadounidense; sobre todo este último, quien es su vecino y aliado para impulsar políticas de seguridad estadounidenses en el continente.

La relación bilateral entre México y Estados Unidos se ha adecuando a los cambios en el sistema internacional y las repercusiones para cada Estado, aunque la supremacía de Estados Unidos ha sido mayoritaria en dictar los temas predominantes en la agenda bilateral de acuerdo a sus intereses nacionales.

Después de los ataques terroristas del 2001, México fue considerado un aliado en la Guerra contra el terrorismo; empero, el gobierno mexicano encontró su principal reto: diseñar un esquema de seguridad nacional, con políticas y estrategias acorde a los intereses nacionales que atendiera las necesidades de la nación. Es importante mencionar que la falta de una política de seguridad nacional se venía discutiendo desde el declive de los gobiernos revolucionarios.

Con la alternancia política en 2000 representada por Vicente Fox del PAN, la principal urgencia nacional era consolidar un régimen totalmente democrático, que diera certeza de la apertura política del país a fin de proporcionar estabilidad económica y desarrollo inmediato; sin embargo, la oposición al nuevo gobierno marcó el sexenio que se suponía era de cambios, además de la incapacidad del presidente Fox para conciliar e impulsar las reformas necesarias para el desarrollo del país, “...la construcción de un estado democrático y moderno, como garantía de estabilidad y paz internas, no se

²⁹⁹ Villa Aguilera, Manuel, “Los cambios internos y externos en el periodo posterior a la Guerra Fría y las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional”, en *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, *op.cit.*, p. 127.

agota en la formación de un espacio electoral transparente y de un sistema de partidos competitivo. Se requiere completar la reforma política...”³⁰⁰

Asimismo, la falta de conciliación entre las fuerzas políticas y la opinión pública mexicana no ha permitido la creación de la, tan necesaria, Estrategia de Seguridad Nacional, que responda a las necesidades nacionales y se adecue a las presiones internacionales.

3. Felipe Calderón y la Seguridad Hemisférica: Del compromiso a la convicción con el modelo estadounidense.

El combate al narcotráfico en México se había iniciado en los noventa bajo cambios institucionales³⁰¹, en 1985 desapareció la DFS (Dirección Federal de Seguridad) para convertirla en CISEN (Centro de Investigación y Seguridad Nacional) en 1989, en 1993 hubieron varias reformas al Código Penal y al Código Fiscal a fin de poner penas más severas a los narcotraficantes y tener un control en las transacciones bancarias elevadas; asimismo surgió el Instituto Nacional de Combate a las Drogas desapareciendo en 1997 por los nexos del General Jesús Gutiérrez Rebollo con la delincuencia organizada; en 1995 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública para coordinar las políticas de seguridad en los tres niveles de gobierno y desarrollar las tareas de inteligencia, en 1996, se expidió la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y se creó la Policía Federal Preventiva en 1998; cambios encaminados a desarticular el poder del crimen organizado.

Cada una de las acciones de los gobiernos priistas habían sido reservadas y de algún modo, tolerantes, generando críticas sobre un posible pacto entre los gobiernos y el crimen organizado, pues los gobiernos habían decidido no crear una estrategia para combatir el problema del narcotráfico que había venido creciendo desde los setenta. El declive del autoritarismo se evidenció con el abandono de las fronteras, el subdesarrollo económico, la migración, la pobreza y sobre todo, la incapacidad del Estado de anticipar las amenazas a la seguridad.

Sin embargo, esta tolerancia quedó finalizada al inicio del gobierno de Felipe Calderón cuando, a los primeros días de su mandato, declaró la guerra al narcotráfico, aunque ya había indicios de confrontación en el gobierno de Fox.

³⁰⁰ González González, Guadalupe, “Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México”, *Ídem*, p. 134.

³⁰¹ Chabat, Jorge, “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en *Los grandes problemas de México Tomo XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (Coordinadores), México, El Colegio de México A.C., 2010, p. 25.

Con la llegada de un nuevo partido a la presidencia se anticiparon reformas de fondo impulsadas con la idea del cambio, entendido como el fin del autoritarismo y el inicio de la democracia. Se impulsó emprender cambios respecto del pasado, y la seguridad era uno de los temas principales.

“1) Los deberes de México como nueva democracia y con los derechos humanos. Ello implicó, la obligación de prevenir [futuras] violaciones y de investigar y enjuiciar las ocurridas en el pasado. 2) La deuda con el voto útil. Vicente Fox amplió su coalición más allá del PAN para derrotar al PRI Estaba en deuda con parte de la izquierda y la sociedad civil. 3) Por razones de legitimidad, el abuso de la seguridad nacional permitió la represión de disidentes (trabajadores, estudiantes o la guerrilla). Estas manifestaciones políticas desencadenaron las reformas que transformaron al país desde 1963. El beneficiario de estos cambios fue el PAN. Su triunfo estaba condicionado por un compromiso con los movimientos de izquierda: ajustar cuentas con el pasado y en el aparato de seguridad suponían gestos de reconciliación política.”³⁰²

Inicialmente Vicente Fox desapareció la Policía Judicial Federal para transformarla en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) cuyo esquema pretendía asemejar el FBI; asimismo se buscó regular las acciones del CISEN con la Ley de Seguridad Nacional en 2005³⁰³. Por otro lado se amplió el uso del Ejército en las acciones contra el narcotráfico, el cuál había comenzado a desarrollar actividades de seguridad nacional. En el plano internacional se profundizó la cooperación bilateral con Estados Unidos, con la suscripción de la ASPAN para integrar una política común de seguridad nacional en *pro* de la seguridad hemisférica.

Empero, los esfuerzos de Fox trajeron resultados variados, aunque se había logrado la detención de *capos* importantes del narcotráfico, la amenaza seguía creciendo pues los volúmenes de droga trasladados a suelo estadounidense no habían bajado y las bandas criminales continuaban su operación militar y financiera; además que aumentó la violencia a causa del narcotráfico con la muerte de jefes de policía en el norte del país, causando disgustos al país vecino.

El ingreso de Felipe Calderón a la Presidencia generó diversas expectativas en materia de seguridad, “...heredó una situación en materia de seguridad caracterizada por lo siguiente: a) control del narcotráfico de diversos territorios del país; b) una guerra entre cárteles de la droga causante de altos niveles de violencia; c) renuencia del gobierno de Fox para usar la fuerza pública; d) conflictos con Estados Unidos por la narcoviencia

³⁰² Treviño Rangel, Javier, “Democracia, crímenes del pasado y seguridad nacional”, en *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009*, *op. cit.*, p. 45.

³⁰³ Chabat, Jorge, *op. cit.*, p. 28.

en la frontera; e) flujo estable de drogas hacia Estados Unidos, que no se vio afectado por las políticas anti narco de Fox; f) aumento considerable del consumo de drogas ilícitas en México, sobre todo a partir de la década de los noventa.”³⁰⁴

Por ello, Felipe Calderón decidió declarar la guerra al crimen organizado en los primeros días de asumir la presidencia con operativos policiacos en diversas zonas del territorio nacional, acompañada del proyecto Plataforma México³⁰⁵ que consistía en la interlocución de todas y cada una de las dependencias que tuvieran alguna injerencia en la seguridad pública, a fin de intercambiar información para facilitar el desarrollo e implementación de estrategias para combatir el crimen organizado; asimismo se buscó la profesionalización de la Policía Federal Preventiva que cambió su nombre a Policía Federal, así como mejor equipamiento con ayuda de la Iniciativa Mérida, buscando desarrollar tareas de inteligencia y modernizar las agencias de seguridad mexicanas.

La realización de los operativos policiaco-militares³⁰⁶ se iniciaron en el estado de Michoacán, después en Baja California, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua y Guerrero; cuyo objetivo, según el gobierno mexicano, era detener el efecto desestabilizador del narcotráfico y proporcionar la seguridad a la ciudadanía, y no erradicar la producción de drogas de raíz. Empero, con los operativos sólo se logró la migración de la violencia a zonas donde no había, y no precisamente la erradicación de la misma.

Otro medio de la lucha contra el narcotráfico fueron las reformas constitucionales en materia penal y reformas al Código Penal Federal³⁰⁷; todo con el fin de dotar a la Policía Federal de elementos para combatir eficazmente el crimen organizado, así como elementos jurídicos al Ministerio Público para castigar los delitos relacionados con la delincuencia organizada y crear las bases jurídicas para procesar los detenidos por los delitos relacionados con el narcotráfico.

En el plano internacional, como ya se ha expuesto, México negoció la Iniciativa Mérida con el gobierno estadounidense, basada en el interés de Calderón para profesionalizar la Policía Federal y el interés estadounidense de proteger sus intereses nacionales, “...el gobierno de Calderón negoció con Estados Unidos que se le otorgara equipo para mejorar las capacidades de las dependencias encargadas del combate al narcotráfico...”³⁰⁸ Sin embargo, los programas de cooperación bilateral no iban a solucionar el problema, ni tampoco los operativos policiacos en zonas de guerra del narcotráfico.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 29.

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 33.

³⁰⁶ *Ibidem*, pp. 29-30.

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 32.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 33.

La estrategia de Calderón para combatir el narcotráfico, apresurada y con bajo campo de maniobra, ha traído graves consecuencias sociales, debido a que durante los primeros años de su gobierno, la violencia a causa del crimen se iba incrementando, sin reducir los niveles de producción y distribución de drogas, asimismo las bandas criminales seguían operando en territorio nacional, pese a la captura de muchos de los líderes de las mismas.

Ante la declaración de guerra al crimen organizado, la violencia disparó a niveles nunca antes vistos, la crítica de la opinión pública en torno a la guerra ha sido más enérgica sobre si es la estrategia correcta para combatir el narcotráfico; aunque el gobierno no puede volver a la política de tolerancia del pasado, la estrategia implementada ha traído las peores consecuencias, mientras al principio existía una aceptación social de la guerra, con el aumento de la violencia eso ha cambiado y se vive un ambiente de inseguridad en la ciudadanía que no se había presentado en muchos años, provocando un enérgico cuestionamiento de la opinión pública a la guerra.

Muchas de las acciones implementadas en la guerra contra el narcotráfico fueron influenciadas por la ESN estadounidense; el interés del país hegemónico de cercar su zona de seguridad mediante el control del tránsito de bienes y personas, así como la seguridad aérea, de sus fronteras y puertos; y la posición geoestratégica de México ha obligado al gobierno mexicano a adecuar sus políticas en *pro* de la seguridad hemisférica estadounidense.

La visión Latinoamericana de la guerra contra el narcotráfico en México, apunta a que la estrategia ha fallado³⁰⁹, derivado de la cantidad de drogas que se sigue transitando en territorio estadounidense producida en Sudamérica y distribuida por México; además del valor que han adquirido las drogas ilícitas, "...las drogas ilegales son mercancías que se vuelven –preciosas- mediante la prohibición."³¹⁰, y el nivel de corrupción de los gobiernos que ha aumentado gracias al crimen organizado.

Para adecuarse a la nueva agenda de seguridad del continente, México suscribió en 2002 el acuerdo de Fronteras inteligentes, en 2005 la ASPAN y en 2007 la Iniciativa Mérida; la primera representó un esquema de cooperación bilateral en seguridad fronteriza, la segunda fue la profundización del TLCAN en materia de seguridad buscando homologar las políticas de seguridad de las tres naciones en el mismo plano, y el tercero consistió en un programa de ayuda militar y económica para fortalecer las agencias de seguridad mexicanas en *pro* de la defensa nacional, pero también la

³⁰⁹ Serrano, Mónica, "El problema del narcotráfico en México: una perspectiva latinoamericana", en *Los grandes problemas de México Tomo XII Relaciones Internacionales*, Torres, Blanca y Vega, Gustavo (Coordinadores), México, El Colegio de México A.C., 2010, p. 186.

³¹⁰ *Ibidem*, p. 185.

protección fronteriza en cuanto a las migraciones centroamericanas donde podía haber infiltrados del terrorismo internacional, según la concepción estadounidense, representando una amenaza regional y mundial.

En 2009³¹¹ México, Colombia y Panamá anunciaron el inicio de una nueva cooperación regional contra las amenazas en común; el narcotráfico, cuyo objetivo fundamental sería minimizar el poder de las organizaciones delictivas y dotar de más fuerza al Estado.

Aunado a las acciones a las cuales México se adecuó en el plano internacional, implicó la necesidad de realizar reformas a los sistemas de justicia y acción penal, para que los acuerdos bilaterales y regionales con Norteamérica tuvieran eficacia; sin embargo, la corrupción y la falta de atención de los gobiernos anteriores a la amenaza representada, minimizaron la intención del presidente Calderón y su guerra contra el narcotráfico por los altos costos sociales que ha traído a la sociedad mexicana en el corto plazo.

Aunque es inadmisibles una política de tolerancia ante el grave problema que representa el crimen organizado, requiere de una profundización de la estrategia, la cuál debe ser estudiada y diseñada de acuerdo a las capacidades del gobierno, así como en beneficio de la sociedad misma. Lo importante es no renunciar a las reformas necesarias para crear un soporte eficaz que ampare y reduzca los costos sociales que, en la actualidad, han mermado la efectividad de la actual política de seguridad nacional, recibiendo la fuerte crítica de la opinión pública nacional, que si bien, no ha provocado un cambio en la estrategia, si ha puesto en tela de juicio su efectividad y razón de ser.

3.1. Las reformas al Sistema Judicial Mexicano en pro de la estrategia estadounidense.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los asuntos relacionados con la seguridad nacional, pero sobre todo los relacionados a la seguridad pública, término que es asemejado al de seguridad nacional, están contenidos en dentro de los Artículos 16 al 22.³¹²

El gobierno mexicano ha buscado modernizar sus políticas a las necesidades nacionales, desde el fin de los ochenta las amenazas a la seguridad nacional se iban definiendo de acuerdo a la agenda internacional; el narcotráfico amenazaba la estabilidad y los gobiernos debían encontrar las estrategias para combatir y erradicar sus efectos.

³¹¹ *Ibidem*, p. 194.

³¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 05 de febrero de 1917.

La delincuencia organizada en México ha seguido una tendencia: mayor organización, reforzamiento en sus sistemas financieros y aumento de la violencia en la comisión de delitos, lo que ha mermado el sistema del poder judicial a fin de sancionar eficazmente los delitos relacionados con la misma. Ante tal premisa, el gobierno ha reformado los instrumentos necesarios al ver amenazada la vigencia del Estado de derecho.

El narcotráfico en México ya había impuesto ciertos cambios constitucionales, en 1993³¹³ se reformó el artículo 16 constitucional para dotar de facultades al Ministerio Público posibilitándolo para atender eficazmente los delitos de la delincuencia organizada, que era llamada así por primera vez. Asimismo en 1994³¹⁴, se adecuó el Código Penal Federal y los códigos de procedimientos penales federal, estatal y distrital para vincular el narcotráfico con la delincuencia organizada.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se enfatizó la necesidad de contar con un marco jurídico para garantizar la justicia, seguridad y bienestar social, "...se establecieron diversas estrategias de seguridad pública, como la coordinación entre los tres niveles de gobierno. Este fue motivo para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."³¹⁵

En diciembre de 1994³¹⁶ se publicó el decreto que reformaba diversas disposiciones acerca del Poder Judicial y de la seguridad pública, creando el Sistema Nacional de Seguridad Pública, al cual se debían integrar, paulatinamente, todos los Estados.

En 1995³¹⁷ se incluyó el lavado de dinero a delitos de la delincuencia organizada, reformándose el Código Fiscal de la Federación y el Código Penal Federal, además para dotar al Ministerio Público de facultades para investigar estos delitos. En 1996 se publicó la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada³¹⁸ al reconocer una delincuencia más organizada, más violenta y con técnicas diferentes, "...deja de ser ya un problema de carácter local o nacional y se convierte en uno de índole internacional..."³¹⁹ estableciendo medidas de carácter procesal, aunando a ello se reformaron diversas disposiciones constitucionales a fin de hacer efectiva la nueva ley.

³¹³ Moreno Hernández, Moisés, "Política Criminal frente a la delincuencia organizada en México", en *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas, Leticia A. (Coordinadores), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001, p. 161.

³¹⁴ *Idem.*

³¹⁵ Vargas Casillas, Leticia A., "Reformas en materia de delincuencia organizada y seguridad pública en los últimos cinco años", en *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, *op.cit.*, p. 141.

³¹⁶ *Idem.*

³¹⁷ Moreno Hernández, Moisés, *op.cit.*, p. 161.

³¹⁸ Diario Oficial de la Federación, 7 de noviembre de 1996.

³¹⁹ Moreno Hernández, Moisés, *op.cit.*, p. 162.

La inserción de temas en el sistema judicial mexicano, de algún modo, fueron debido a la presión extranjera, Ronald Reagan había declarado la guerra al tráfico de drogas y con ello, condicionando el apoyo estadounidense a las naciones del continente y como una manera de disuadir los regímenes socialistas en la región, "...en el combate al narcotráfico los estadounidenses proporcionaron apoyo para las operaciones policiacas y militares con un proceso de certificación de por medio: Los programas de ayuda, en los años ochenta, traían moneda de cambio, principalmente el alineamiento a las políticas económicas neoliberales."³²⁰

En el caso mexicano, había fuertes presiones estadounidenses amenazando retirar el apoyo a los gobiernos priistas si no se adecuaban a las estrategias para el combate al narcotráfico, "El narcotráfico fue el pretexto que encontraron los estadounidenses para presionar con el fin de que se hicieran cambios más amplios en su vecino."³²¹

Pese a los esfuerzos mexicanos por insertar su sistema penitenciario en el nuevo esquema de cooperación, seguía habiendo vacíos sustanciales; para el año 2000 ya había instrumentos legales para sancionar la delincuencia organizada y los delitos relacionados, sin embargo los gobiernos se habían enfocado a desarrollar una política anticrimen represora, dejando fuera las estrategias de prevención que atacarían el problema de fondo.

México, por su posición geoestratégica, se sitúa en la zona de seguridad estadounidense, y por lo tanto, debía adaptar sus políticas a la estrategia del país hegemónico *post* 11 de septiembre; ante tal reto, México debía modificar sus leyes y reglamentos para sancionar los delitos relacionados con el crimen organizado, así como reforzar las instituciones relacionadas con la seguridad de la nación para erradicar el narcotráfico como amenaza.

En el gobierno de Vicente Fox, urgió aún más la necesidad de sancionar eficazmente el narcotráfico y la delincuencia organizada, pues ya se había ventilado la superioridad organizacional y reproductiva de los grupos criminales vislumbrando un Estado fragmentado, "...la operación policiaca y militar México Seguro de 2005 tuvo su origen en los intentos de Fox por sobreponerse a la imagen de incapacidad gubernamental que dejó el baño de sangre del enfrentamiento entre estas dos organizaciones criminalizadas por el control de Nuevo Laredo."³²²

³²⁰ Enciso, Froylán, "Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico", en *Los grandes problemas de México Tomo XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, *op.cit.*, p. 81.

³²¹ *Ibidem*, p. 82.

³²² *Ibidem*, p. 86.

El arribo de Felipe Calderón a la Presidencia, ante una crisis de legitimidad, impulsó una política más agresiva que su antecesor, buscando el marco legal que amparará cada acción. En diciembre de 2007³²³, hubo reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia; en la cual se contemplaron figuras como la presunción de inocencia, los juicios orales y las formas alternativas de solución de conflictos, se elevó a rango constitucional la figura de arraigo, se estableció la presencia de un juez de control para garantizar los derechos y garantías de los involucrados en un proceso penal, se brindó la garantía de la dotación de servicios legales profesionales de calidad por parte del Estado, además la inclusión de la salud y el deporte en el tratamiento penitenciario y se abrió la capacidad para que la federación y los Estados realicen convenios para las penas que abarquen a todas las autoridades y jurisdicciones involucradas en el sistema penitenciario.

Sin embargo, hace excepciones con los delitos en materia de delincuencia organizada, destinando centros especiales para los involucrados en la delincuencia organizada dejando explícita la restricción de comunicación de los inculcados y sentenciados, chocando con el respeto a los derechos humanos, aunque dentro de la reforma se alude a los derechos de toda persona inculpada brindando recursos legales para la reparación del daño, en dado sea el caso.

En marzo del 2008³²⁴ se reformaron diversas disposiciones constitucionales derivado de lo expuesto en el artículo 16 donde expresaba: *La policía podrá ingresar sin orden judicial a un domicilio cuando exista una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas, así como en el caso de flagrancia cuando se esté persiguiendo materialmente al inculcado, en los términos del párrafo cuarto de este artículo, debiendo informar de inmediato a la autoridad competente.* Entre otras disposiciones donde se había desatado polémica y desacuerdo político.

Asimismo se agregaron diversas disposiciones al Código Penal Federal en diciembre de 2008³²⁵ buscando castigar con la mayor severidad a quienes sin autorización y de manera indebida obtengan y hagan uso de información de seguridad pública que esté protegida por algún medio de seguridad, incrementándose la penalización a quienes siendo servidores públicos en el sistema de seguridad pública incurran en este tipo de falta; así como sancionar tanto a quien fabrique sin autorización y, por tanto, falsifique uniformes y divisas de las fuerzas armadas y de seguridad del país, así como quien los use para delinquir.

³²³ Senado de la República, Jueves 13 de Diciembre de 2007, Gaceta No. 176.

³²⁴ Senado de la República, Jueves 06 de Marzo de 2008, Gaceta No. 205.

³²⁵ Senado de la República, Jueves 11 de Diciembre de 2008, Gaceta No. 313.

En 2010³²⁶ se expidió la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en materia de Secuestro que reglamenta el artículo 73 constitucional, anexando este delito al crimen organizado buscando la coordinación entre las partes de la Federación para la sanción del mismo; reformando también diversas disposiciones del Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales para regular la aplicación de la ley.

Si bien, el gobierno de Calderón buscó insertar a México en la modernidad para fortalecer la justicia y la seguridad, los vacíos legales en el sistema de justicia penal continuaron, “En México dedicamos entre el 70% y 80% a investigar, procesar y encarcelar a los autores de delitos menores, mientras el crimen organizado goza de cabal salud.”³²⁷

Sumándole la corrupción en los cuerpos policiales y la desconfianza en las instituciones encargadas de identificar y sancionar los delitos, lo cual representa una inútil tarea institucional; pues al haber corrupción en las áreas de gobierno encargadas de detentar la seguridad, merma cualquier tipo de persecución de los delitos del crimen organizado.

El gobierno afirma la fortaleza de los poderes de la Unión, “El Poder Judicial de la Federación ha coadyuvado de manera importante en la lucha de México por la seguridad. Hay que recordar que estos importantes cambios se encuentran precedidos por criterios específicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que respaldan las acciones que ha tomado el gobierno federal, particularmente en lo que se refiere a la participación directa de las fuerzas armadas en labores de seguridad interior y específicamente en labores de seguridad pública.”³²⁸

Empero, la visión gubernamental no es precisamente la realidad nacional; realizar las reformas necesarias para una inserción de México en el panorama mundial que atienda las necesidades nacionales, requiere un estudio y profundidad en cada uno de los sectores responsables de la seguridad nacional en México.

A nivel internacional, el problema que enfrenta el Poder Judicial mexicano es la proyección de un Estado fallido, no en términos generales, ante el aumento de control territorial del crimen organizado y la ineficacia de los instrumentos legales para la prevención y sanción de delitos, prevén una pérdida de control total del gobierno. Además que el crimen organizado en México ha desarrollado una estrategia en contra

³²⁶ Diario Oficial de la Federación, 30 de Noviembre de 2010.

³²⁷ Alvarado Martínez, Israel, “Desafíos del Sistema Procesal Penal Acusatorio en México de cara a la delincuencia organizada. El combate a la corrupción judicial”, en *Anuario 2012 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, op.cit., pp. 278-279.

³²⁸ Poiré, Alejandro, “Visión de Estado en la seguridad regional de México”, en *Agendas comunes y deferencias en la seguridad de América del Norte*, Rodríguez Sumano, Abelardo (Coordinador), México, Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México Universidad de Guadalajara, 2012, p. 44.

de sus antagónicos y el gobierno, entreluciendo la ineficacia de las estrategias gubernamentales para combatirlo.

En la actualidad, aún hay reformas pendientes por aprobar; una de las principales reformas se refiere a la creación del Mando Único Policial que busca coordinar todas las acciones en materia de seguridad; asimismo un pendiente es la reforma constitucional en materia de derechos humanos y la jurisdicción militar; de igual forma las reformas a las leyes y/o reglamentos de la seguridad nacional, como la Ley de Seguridad Nacional o la Ley de Extinción de Dominio.

3.2. La Ley de Seguridad Nacional de 2005 y sus modificaciones.

Dentro de las modificaciones al sistema judicial mexicano en pro de la estrategia estadounidense, el gobierno de Vicente Fox promovió la Ley de Seguridad Nacional (LSN) encauzada a detectar y sancionar las amenazas a las seguridad nacional del país, en diciembre de 2004³²⁹ en el Senado se aprobó la LSN; aunque con ciertas observaciones "...dejo algunas ambigüedades como -actos contra la seguridad de la aviación, el personal diplomático y la navegación marítima-, donde la acción de un pasajero alcoholizado en el interior de un avión o un ladrón que ingresa a una embajada podrían catalogarse bajo una perspectiva amplia como amenaza a la SN."³³⁰

De igual forma, había amenazas que insinuaban confusión, "...la ley contiene algunas amenazas que de hecho son riesgos, los que requieren acciones prospectivas y preventivas que eviten la conformación de una amenaza, de cara a la cual predominan las acciones disuasivas y operativas."³³¹

La LSN fue publicada el 31 de enero de 2005³³², complementando las disposiciones constitucionales en materia de seguridad, estableciendo en el Artículo 3 la definición y efectos de la seguridad nacional: ...por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

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

³²⁹ Piñeyro, José Luis, *Seguridad Nacional en México: op.cit.*, 2006, p. 134.

³³⁰ *Idem.*

³³¹ *Idem.*

³³² Diario Oficial de la Federación.

- 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...

Asimismo se establecen las amenazas a la seguridad nacional en el Artículo 5³³³:

- Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- Todo acto tendente a consumir 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;
- Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Sin embargo, las amenazas a la seguridad de un país son variables, ya que se van adecuando a las necesidades de la nación en un contexto determinado; es decir, la pobreza puede ser una amenaza a la seguridad nacional actualmente, pero no asegura que siga representando una amenaza en el 2025; "...las instituciones y los organismos responsables de las funciones de la seguridad nacional en México, tengan a su cargo la obtención y el manejo de información, para diagnosticar y evaluar los fenómenos que

³³³ *Ídem.*

amenacen la seguridad interna o externa de la Nación; y que faciliten la toma de decisiones para su atención.”³³⁴

La LSN establece los actores responsables dentro del Poder Ejecutivo y Legislativo para dictaminar las políticas encaminadas a dirigir y velar por la seguridad nacional de México; establece la creación de un Consejo de Seguridad Nacional presidido por el Presidente de la República con participación de diversos secretarios de Estado, cuyas reuniones serán para establecer las políticas generales para la seguridad nacional; asimismo el establecimiento de la Agenda Nacional de Riesgos y el Programa para la Seguridad Nacional.

En diciembre de 2005³³⁵ se realizó una reforma a la LSN, al arts. 58 y se adicionó un segundo párrafo al art. 56; el primero referente al informe general de la Comisión Bicameral y el segundo respecto a el carácter rotativo de la Comisión mencionada.

No es hasta 2009 cuando se estableció el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012³³⁶, publicado en el Diario Oficial de la Federación; en él se establece la definición de las amenazas y los riesgos a la seguridad:

- ...amenaza a la Seguridad Nacional es un fenómeno intencional generado por el poder de otro estado, o por agentes no estatales contemplados en el artículo 5 de la LSN, cuya característica es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado. Es por ello que el fin último es prevenir, disuadir o enfrentar las amenazas que ponen en peligro al Estado Mexicano. Considerando amenazas: la delincuencia organizada, el narcotráfico, los grupos armados, el terrorismo y la vulnerabilidad en las fronteras.

-...riesgo a la Seguridad Nacional es aquel antagonismo a la Seguridad Nacional que no teniendo el carácter de amenaza conforme a la LSN, implica una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, cuya presencia pudiera poner en entredicho el desarrollo nacional. Los riesgos a la Seguridad Nacional se contrarrestan mediante la aplicación de políticas públicas, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, evitando que den lugar a la conformación de amenazas a la Seguridad Nacional, mismas que obligarían a emplear recursos extraordinarios de la fuerza del Estado para su atención. Considerando

³³⁴ Hurtado González, Luis Eduardo, *op.cit.*, p. 20.

³³⁵ Diario Oficial de la Federación, 26 de diciembre de 2005.

³³⁶ Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 2009.

riesgos: Conflictos políticos y sociales, pérdidas de cohesión social, dinámicas migratorias, pandemias y epidemias, medio ambiente y calentamiento global y desequilibrios en el desarrollo nacional.

El objetivo del programa es³³⁷: Mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, a través de la anulación de las amenazas y la desactivación de riesgos que puedan impactar dichos atributos. A través de fortalecer estructuralmente al Sistema de Seguridad Nacional, y atender integralmente las amenazas que ponen en peligro a la seguridad nacional, así como aquellos riesgos definidos como prioritarios que pudieran llegar a vulnerarla. Por medio de trece líneas de acción y 145 líneas de acción acordes al PND 2007-2012.

Respecto a la información que se emplee en materia de seguridad nacional, la LSN establece los mecanismos permitidos, apoyándose en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el 11 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, respecto a la administración, protección, clasificación, desclasificación y acceso de la información que genere o custodie; a fin de no violentar los derechos de las personas.

Con la LSN se buscaba establecer un servicio de inteligencia, a fin de procesar la información que contribuya a detectar los riesgos y las amenazas a la seguridad nacional; además de facilitar la toma de decisiones para enfrentar los riesgos y amenazas; "...el ciclo de la inteligencia debe integrarse lo más posible en el proceso de elaboración de políticas públicas [...] al ofrecer productos confiables que otorguen certidumbre en la toma de decisiones y propician la eficiencia en el uso de recursos y esfuerzos públicos."³³⁸

La LSN ha buscado establecer el marco normativo de las políticas públicas en materia de seguridad nacional, sobre todo reglamentar las estrategias gubernamentales encauzadas a combatir las amenazas y disuadir los riesgos; en 2009 se promovió una reforma a diversas disposiciones de la Ley; quedando aprobadas el 27 de abril de 2010³³⁹; sin embargo se quedó sin dictaminar.

³³⁷ *Idem.*

³³⁸ Hurtado González, Luis Eduardo, *op.cit.*, p. 24.

³³⁹ Flores Ortiz, Enrique, *Análisis Comparativo. Ley de Seguridad Nacional (31 de enero de 2005) y Dictámenes de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, Gobernación y de Estudios Legislativos, (27 de abril de 2010)*, Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República, Mayo 2011, Consultado el día 11/07/2012, ver en <http://www.politicayestadoibd.org/SP/recursos/comparativo%20ley%20de%20seguridad%20nacional.pdf>

Dentro de las principales reformas propuestas se encontraban las siguientes:

- En el art. 1 se adiciona la parte de regular las actividades de inteligencia para la seguridad nacional.
- Se reforma el art. 3 respecto a la definición de Seguridad Nacional y se incluyen las amenazas y riesgos expuestos en el Programa para la Seguridad Nacional.
- En el art. 4 se adicionan las atribuciones del Sistema de Seguridad Nacional; así como la participación de los organismos constitucionales autónomos.
- En el art. 5 se adiciona la fracción XIII, respecto a las amenazas a la seguridad nacional.
- El art. 7 se propone la creación de la Agenda Nacional de Riesgos y **Amenazas**.
- Asimismo se modificaron las atribuciones del Secretario Ejecutivo y del CISEN; así como del personal involucrado en el tratamiento de información para la Seguridad Nacional del país.
- Además en la propuesta de reforma se adiciona el Título Séptimo, respecto a la seguridad interior, definiéndola y exponiendo las amenazas a la misma; así como las autoridades responsables en la afectación a la seguridad interior.

El problema actual con la reforma es, lo que algunos legisladores exponen, la incompatibilidad de la reforma con los derechos humanos expuestos en la Constitución mexicana; “Las reformas se volvieron inviables a la luz de esas enmiendas a la Constitución y la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que obliga a que los militares que cometen violaciones a los derechos humanos de civiles sean juzgados en los tribunales civiles...”³⁴⁰

La reforma a la LSN ha sido fuertemente cuestionada por las organizaciones de la sociedad civil argumentando la violación de los derechos y garantías individuales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además la ambigüedad de la LSN radica en el uso del término seguridad pública en vez de seguridad nacional, confundiendo la aplicación de la ley; puesto que en el uso diario, el gobierno habla de la garantía para la seguridad pública en vez de seguridad nacional.

3.3. El incremento presupuestal de la Seguridad Nacional en México: La nueva agenda del gobierno federal.

Cada uno de los elementos jurídicos encauzados a garantizar la seguridad nacional en México, se complementa con el recurso monetario para ejecutar las acciones encaminadas a combatir y sancionar las amenazas y riesgos a la seguridad.

³⁴⁰ García, Carina, “Archivan Ley de Seguridad Nacional”, *El Universal.com*, 23 de noviembre de 2011, Consultado el día 07/09/2011, ver en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/811180.html>

Con la transición política en el año 2000, se creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP)³⁴¹ como instancia responsable de las acciones en materia de seguridad nacional y seguridad interior; cuyas atribuciones serían: *Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos.*

Además que sería el representante del Poder Ejecutivo en el Sistema Nacional de Seguridad Pública así como designar al Secretario Ejecutivo del Sistema, el cuál fue designado para formular las propuestas establecidas en el Programa Nacional de Seguridad Pública. El encargado de SSP sería el encargado de las políticas, acciones y estrategias en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional.

A nivel burocrático, las instancias responsables de la seguridad nacional son la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Seguridad Pública.

El presupuesto para la SSP en 2001 fue de 5,156.8 millones de pesos³⁴²; asimismo se establecieron una serie de aportaciones federales para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal bajo los criterios del Consejo Nacional de Seguridad Pública y bajo la Ley de Coordinación Fiscal, mediante el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

Con el ascenso de Calderón a la presidencia, se acentuó el incremento al presupuesto para la seguridad nacional y seguridad pública, en marzo de 2007³⁴³ se estableció la Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia y el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 cuya elaboración estuvo a cargo de la SSP; cuyos ejes serían el combate a la corrupción, un nuevo modelo policial, mayor control en los centros penitenciarios, el desarrollo de una inteligencia policial, la prevención del delito y la participación ciudadana y sobre todo, prever las capacidades del Estado.

Los objetivos principales del Programa serían³⁴⁴:

- Lograr legitimidad social mediante el reconocimiento de la sociedad a las corporaciones policiales como instituciones a su servicio, confiables y apegadas

³⁴¹ Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 30 de noviembre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación.

³⁴² Centro de Estudios de las Finanzas Públicas H. Congreso de la Unión Cámara de Diputados LX Legislatura, *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y El Presupuesto de Seguridad Pública 2008*, Núm. CEFP/029/2008, Mayo 2008, p. 13.

³⁴³ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas [...], *op.cit.*, p. 5.

³⁴⁴ *Ibidem*, p. 7.

a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, centradas en su función de proteger y servir.

- Instituir -Limpiemos México- como la estrategia preventiva federal para la convivencia social en un entorno de seguridad, libertad y confianza, a través de tres programas: Escuela segura, Salud sólo sin drogas y Recuperación de los espacios públicos para la convivencia social.

Desde su creación en 2001, el presupuesto de la SSP iba en ascenso, en 2008 se asignó un total de 19,711.6 millones de pesos³⁴⁵; asimismo se registraron recursos por 629.9 millones de pesos, distribuidos de la siguiente manera³⁴⁶: 319.9 millones de pesos para la Coordinación General de Plataforma México, en la unidad de nueva creación Subsecretaría de Evaluación y Desarrollo Institucional, 100.0 millones de pesos para el Sistema Único de Información Criminal, 110.0 millones de pesos para la Plataforma México y 100.0 millones de pesos en la Operación del Registro Público Vehicular (REPUVE).

En ese mismo año se creó el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) donde la SSP transferiría directamente el recurso a los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal con alto índice delictivo, ascendiendo a un total de 3 mil 589,4 millones de pesos.³⁴⁷

El gobierno de Calderón ha buscado desarrollar políticas públicas eficientes para la prevención y el combate a la delincuencia; con la participación de las instituciones encargadas de la seguridad pública y en coordinación con los tres órdenes de gobierno.

Asimismo se buscó el fortalecimiento de la Policía Federal y el Sistema Nacional de Seguridad Pública; mediante la profesionalización de la policía, el equipamiento a corporaciones policiales y el desarrollo o adquisición de la infraestructura necesaria para una mejor intercomunicación entre los Sistemas de Información estatales, a través de Plataforma México.

Es importante puntualizar que el gobierno de Calderón ha establecido que las amenazas y riesgos a la seguridad nacional eran un problema de seguridad pública. Durante el periodo 2009-2010 dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en la Seguridad Nacional hubo un gasto de 55 mil 121.88 millones de pesos³⁴⁸ anuales en promedio.

³⁴⁵ *Ibidem*, p. 13.

³⁴⁶ *Ibidem*, p. 15.

³⁴⁷ *Idem*.

³⁴⁸ Reyes Tépac, M., *El Presupuesto Público Federal para la Función Seguridad Nacional, 2009-2010*, Centro de Documentación, Información y Análisis. Congreso de la Unión LXI Legislatura, Núm. SE-ISS-35-09, México, Octubre 2009, p. 5.

El gasto ha ido en incremento sobre todo lo que respecta a la Defensa Nacional y Marina, toda vez que el Ejército Mexicano tomo un roll activo en el combate a la delincuencia organizada y el narcotráfico. Mediante acciones como:

- El combate el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada por mar, aire y tierra.
- Apoyo al Sistema Nacional de Seguridad Pública, en colaboración y coordinación con la Armada de México, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública:
- La proporción de seguridad a las instalaciones vitales del país; mediante la cobertura aérea, terrestre y anfibia del territorio nacional.

Para el año 2011, la Cámara de Diputados propuso un incremento del 12.96%³⁴⁹ al presupuesto de la Seguridad Nacional, respecto al aprobado en 2010, siendo un total de 60 mil 419.05 millones de pesos, quedando aprobado un total de 110 mil 980.01 millones de pesos³⁵⁰ Para el ejercicio fiscal 2012 el presupuesto aprobado fue de \$ 127 mil 314.63 millones de pesos³⁵¹ aumentando un 14.72% con respecto al 2011.

Además de los incrementos al presupuesto de la Federación para las tareas de seguridad nacional y seguridad pública, se contó con recursos de la Iniciativa Mérida; buscando fortalecer tanto a las instituciones encargadas de velar por la seguridad de la nación, como el desarrollo de políticas encaminadas a la prevención del delito. Empero, la respuesta del gobierno de Calderón ha sido más ofensiva que preventiva al establecer la declaración de guerra contra el crimen organizado.

Un punto importante sobre la Iniciativa Mérida es la negociación interna en México, puesto que la participación del legislativo mexicano fue casi nula, auspiciando la rapidez para la ejecución de la misma. Pese a las presiones de las fuerzas políticas para que el ejecutivo federal rindiera cuentas al Congreso de la Unión sobre las acciones en materia de seguridad.

Sin embargo, mayor presupuesto no quiere decir mejores resultados; es difícil medir el impacto real del presupuesto ejercido en materia de seguridad durante los últimos once años; aunque, si bien se impulsaron los apoyos y las aportaciones federales a los estados, mucha parte de ese recurso ha quedado en el subejercicio, según un informe de la Auditoría Superior de la Federación.³⁵²

³⁴⁹ Reyes Tépac, M. *El Presupuesto Público Federal para la Función Seguridad Nacional, 2010-2011*, Centro de Documentación, Información y Análisis. Congreso de la Unión LXI Legislatura, Núm. SE-ISS-33-10, México, Octubre 2010, p. 4.

³⁵⁰ Reyes Tépac, M. *El Presupuesto Público Federal para la Función Seguridad Nacional, 2011-2012*, Centro de Documentación, Información y Análisis. Congreso de la Unión LXI Legislatura, Núm. SAE-ISS-10-12, México, Abril 2012, p. 8.

³⁵¹ *Idem.*

³⁵² Tapia, José, *El gasto en seguridad. Observaciones de la ASF a la gestión y uso de recursos*, México Evalúa. Centro de Análisis en Políticas Públicas A.C., México, Junio 2011, p. 7.

Asimismo, la eficacia de los cuerpos policiacos en las tareas de seguridad aún no son medibles, pese al incremento de los niveles de violencia, eso no asegura la ineficacia de los cuerpos policiacos y las instituciones de seguridad, lo que se puede asegurar que ha fallado es la estrategia en su conjunto.

Los últimos dos sexenios representaron el gasto más alto en materia de seguridad (más información en la parte de los Anexos); sin embargo los resultados por unidad administrativa representa un mínimo avance en la totalidad de la estrategia desplegada. Otro factor importante para que la formula recurso-resultados sea efectiva es la transparencia y la rendición de cuentas; mientras la corrupción siga azotando las instituciones encargadas de formular las políticas en materia de seguridad pública, los resultados de las acciones implementadas serán ambiguas.

Es importante considerar el apoyo legislativo con el que ha contado el presidente Calderón en su cruzada contra el narcotráfico, no sin antes considerar su historia en las decisiones cruciales del país.

Durante los gobiernos priistas se careció de una política de seguridad nacional por la falta de interés en el tema. Los enfoques tradicionales de las bancadas legislativas se habían visto rebasadas por los sucesos nacionales e internacionales; si bien el PRI, como partido tradicional en el poder, buscaba innovar o renovar su postura ante los nuevos temas de la agenda nacional, la constata oposición al ejecutivo federal retrasó ese objetivo.

“En la historia de México se constata que, si bien el sistema jurídico careció de la articulación y precisión respecto a lo que se podía considerar como seguridad nacional, era desde la perspectiva de la doctrina militar en donde se fundamentaban los indicios o interpretaciones de los contenidos y objetivos mismos de la referida seguridad nacional. Desde los gobiernos del PRI de Miguel De la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas (1988-1994), gradualmente la incorporación fue de la mano de ajustes a la estructura gubernamental, tal y como sucedió con la creación del Centro de Investigaciones de Seguridad Nacional (CISEN) en la administración de Salinas de Gortari. No obstante, en la administración de Ernesto Zedillo, la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP), puso en evidencia que además de la irrupción del tema de la seguridad nacional, la seguridad pública y la administración de la justicia avanzaban rápidamente a una situación de disfunción y fuente de inconformidad social.”³⁵³

³⁵³ Oliva Posada, Javier, “La seguridad nacional en la agenda del PRI”, en *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009*, *op.cit.*, p. 64.

La agenda nacionalista y tradicional del PRI se había visto rebasada por los nuevos sucesos nacionales; el crecimiento de la corrupción y el crimen organizado fue responsabilidad de los gobiernos priistas que no habían propuesto una política para combatir ni la corrupción ni el crimen organizado. Sin embargo, al conocer un poco más a fondo la posición en el tema de seguridad nacional, la bancada legislativa impulsó la Ley de Seguridad Nacional aprobada en 2005.

Por otro lado, la visión del PAN frente a la seguridad nacional se centró en la democracia y el respeto a los derechos humanos, la transición democrática en 2000 impulsó un nuevo tratamiento a la seguridad nacional.

“El PAN apuesta por la unidad de los actores sociales que conforman al Estado mexicano para darle fuerza nacional al combate contra el crimen organizado, a través del fortalecimiento de una institucionalidad democrática y eficaz. Unir y focalizar fuerzas son las divisas de nuestra propuesta legislativa federal para lograr la seguridad de los mexicanos, de la mano de un esfuerzo internacional de responsabilidad compartida, sobre todo con Estados Unidos, dada su cercanía e involucramiento con los problemas de seguridad de nuestra nación.”³⁵⁴

El lado humanista del PAN buscó homologar la visión de la sociedad y el gobierno en el desarrollo de un concepto y políticas que atendieran la seguridad nacional; así como sentar las bases para su posterior investigación. Sin embargo, Calderón y la declaración de guerra al narcotráfico no fue aprobada por los diversos actores de la sociedad, además de no contar con el respaldo legislativo, por lo que la opinión pública ha castigado esa acción como precipitada y sin resultados positivos.

Dentro de la agenda legislativa del PAN estaba el combate a la corrupción, el combate al trasiego de armas ilegales provenientes de Estados Unidos, el fortalecimiento a las instituciones encargadas de la seguridad, la participación ciudadana en la conformación de la agenda nacional, la reforma al sistema judicial mexicano y, lo más importante, la lucha contra el crimen organizado. Se puede asegurar que Calderón vio mermadas muchas de las iniciativas de su partido gracias a la oposición de las otras fuerzas políticas.

La postura de la izquierda mexicana pugnó por la interlocución del Consejo de Seguridad Nacional regulado por la LSN con el Congreso de la Unión, a través de su Comisión Bicameral; además de la mayor inclusión en las decisiones presidenciales en materia de seguridad. Así como la rendición de cuentas sobre ASPAN o Iniciativa Mérida.

³⁵⁴ Cortés, Rodrigo Iván, “La seguridad de los mexicanos. Visión del PAN”, *Ídem*, p. 66.

La mayor pugna de la bancada izquierdista fue de corte electoral ante las dudas en la elección de 2006 y la derrota del candidato de las izquierdas, la oposición a las iniciativas salidas desde el ejecutivo federal marcó la postura del PRD y demás partidos ante la guerra contra el crimen organizado.

El poder legislativo ante la guerra contra el narcotráfico ha sido, de algún modo, olvidado por el ejecutivo federal ante las acciones unilaterales en materia de seguridad; sin embargo, ambos poderes estatales se han olvidado de incluir la opinión pública en la toma de decisiones. Por un lado la lucha partidista no permitió la elaboración de una política integral de seguridad nacional, y por otro lado la acción unilateral del gobierno en las acciones que han repercutido mayormente a la sociedad.

La cruzada contra el crimen organizado fue unilateral por parte del Presidente de la República, sin consenso con los demás poderes de la Unión ni con la opinión pública, sin olvidar que el legislativo mexicano ha mantenido debates y posturas de oposición que negaron la conformación de una estrategia real que atacará eficazmente las amenazas y los riesgos a la seguridad nacional del país.

Es importante recalcar la secrecía con la que se manejaron las acciones en materia de seguridad, un ejemplo es la Iniciativa Mérida, pues mientras los gobiernos ejecutivos negociaban los términos de la ayuda, el poder legislativo de las naciones buscaban obtener información precisa sobre el esquema de cooperación trilateral. “Durante su comparecencia ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, la secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, afirmó [...] la iniciativa no es un tratado internacional sino un compromiso de México y Estados Unidos para luchar contra el crimen organizado...”³⁵⁵

Ante las declaraciones de la Canciller mexicana, las críticas gubernamentales se exacerbaban, ante la omisión del poder legislativo en estas negociaciones tan importantes para el Estado mexicano. Lo que pedían los legisladores era establecer claramente los términos de cooperación y reciprocidad para que la Iniciativa fuera benéfica para ambos.

La participación de los legisladores en la cruzada contra el crimen organizado se ha visto mermada ante la acción unilateral del presidente; aunque se han llevado a cabo reformas constitucionales en materia penal y jurídica, la guerra contra el narcotráfico no ha obtenido el apoyo total ni de los otros poderes de la Unión ni de las fracciones partidistas y mucho menos de la opinión pública.

³⁵⁵ Rodríguez Luna, Armando “La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas, *op.cit.*, p. 51.

3.4. Las repercusiones de la implementación del modelo de Seguridad Hemisférica estadounidense en territorio mexicano: el combate al crimen organizado por la cruzada calderonista.

El crimen organizado creció por la omisión del régimen autoritario para el desarrollo de políticas integrales, eso se ha expuesto claramente, aunque se mantenía cierto control territorial respecto al narcotráfico, esto no iba a solucionar el problema de fondo; con la apertura democrática de México y la fuerte pugna por la inserción de los Derechos Humanos, la relación Estado-Crimen Organizado cambió, no solo en el trato, sino también en las acciones de cada uno. La existencia de un régimen autoritario subsanaba las deficiencias en los sistemas de impartición de justicia y el desarrollo de políticas públicas para contrarrestar el problema.

A partir de 2000 se iniciaron cambios en las estrategias y políticas encaminadas a velar la seguridad del país; pero es durante el gobierno de Calderón donde se da una mayor prioridad a la seguridad nacional y seguridad pública, con la declaración de Guerra contra el Crimen Organizado en los primeros días de su administración.

La llegada de Calderón a la Presidencia ante un clima de incertidumbre y frente a un Estado dividido, obligó al gobierno a actuar de manera rápida y eficaz ante las amenazas a la seguridad nacional, y sobre todo ante el incremento de la violencia a mano de las bandas criminales.

La ruptura en los esquemas criminales, tras la captura de varios capos importantes a lo largo de los noventa y la conformación de nuevas alianzas, habían modificado las estructuras criminales de acción; además de la incorporación de ex militares a las filas del crimen organizado lo cual daba cierta capacidad de acción ante las estrategias gubernamentales.

Si bien durante los primeros años de su mandato, la guerra tuvo la aceptación social gracias a una serie de capturas de líderes de las bandas criminales; el aumento de la violencia ha disminuido el apoyo social a la guerra, causando una serie de críticas a la estrategia con la que el presidente Calderón ha combatido la principal amenaza a la seguridad nacional.

Muchos analistas han coincidido en el fracaso de la guerra contra el crimen organizado, los principales motivos han sido: el fracaso de las estrategias para combatir el narcotráfico, el aumento de la violencia, el aumento del tráfico ilegal de armas, el aumento del mercado de consumo nacional de drogas, la falta de elementos jurídicos y fiscales para atacar los sistemas financieros del crimen organizado, la corrupción de los cuerpos policiales y las instituciones encargadas de la seguridad, la falta de una política

que atienda el consumo y narcomenudeo, la desorganización institucional ante las políticas de seguridad, la migración de las bandas criminales a zonas donde no había y la cantidad de vidas inocentes que ha cobrado la guerra.

Pese a que Felipe Calderón solicitó la ayuda del gobierno estadounidense para el combate al crimen, "...solicitó la colaboración de Washington para controlar el trasiego de dinero, y frenar la avalancha de armas que llegan desde los 12 mil puntos de venta localizados en el lado estadounidense de la frontera común."³⁵⁶, el contrabando de armas se siguió efectuando.

Lo que representa uno de los puntos débiles en la efectividad de la guerra contra el narcotráfico es la cantidad de armas que siguen circulando en las calles, "De acuerdo al Buró de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego de Estados Unidos, al menos 300,000 nuevas armas cruzan ilegalmente la frontera cada año..."³⁵⁷, permitiendo que los criminales estén mejor armados que los policías. Este suceso ha tenido efectos negativos para México, "En el año 2008, la cantidad de homicidios ligados al narcotráfico ascendió a más de 5,600, un incremento de más de 200% respecto al año anterior..."³⁵⁸

Sin embargo, la mayor problemática radica en la capacidad del crimen organizado para corromper a los funcionarios de las instituciones encargadas de la seguridad nacional; lo que merma cualquier intención gubernamental para combatir y dismantelar la estructura del crimen organizado.

La infraestructura comercial del narcotráfico se ha fortalecido gracias a la facilidad con la que obtienen armas y la capacidad de negociación con las altas esferas burocráticas.

"El tráfico de drogas es una de las actividades más lucrativas de la delincuencia organizada transnacional. La construcción de una empresa criminal globalizada, dada la diferente ubicación geográfica de muchas de las principales zonas de producción de drogas psicoactivas y de los mercados más atractivos para su distribución, implica la existencia de una amplia red logística que atraviesa diversos países. Los especialistas que analizan el crimen organizado coinciden en que la corrupción juega un papel indispensable en la existencia del mismo."³⁵⁹

Sergio Aguayo afirma, "Felipe Calderón está mostrándose laxo en el combate a la corrupción. Se inhibe por la debilidad del Estado, y por esos compromisos que lo

³⁵⁶ Aguayo Quezada, Sergio, "Quien gana la guerra contra el narcotráfico", en *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009*, *op.cit.*, p. 34.

³⁵⁷ Sánchez, Georgina, "Las armas: alcances y límites?", *Ídem.*, p. 119.

³⁵⁸ *Ídem.*

³⁵⁹ Flores Pérez, Carlos, "Narcotráfico y política", *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009*, *op.cit.*, p. 109.

obligan a respetar una corrupción sistémica. La moraleja es evidente: en la guerra del narco la calidad del armamento es importante; lo son más esos cañonazos de corrupción sobre la consistencia de personas, instituciones y discursos.”³⁶⁰

Una de las principales repercusiones de la guerra ha sido el aumento de la violencia; el aumento de homicidios a causa del crimen organizado se ha incrementado a niveles nunca antes vistos. Al inicio de la guerra la zona más violenta era el Norte del país; sin embargo, la violencia emigró a zonas como Michoacán, Guerrero y Oaxaca³⁶¹; aunque muchas de las ejecuciones fueron a personal de seguridad y defensa, en las muertes de civiles el gobierno los ha vinculado directamente con las bandas criminales. Aunado a ello, el uso de la violencia fue más extrema por parte de las bandas criminales, haciendo desmembramientos y exhibiéndolos públicamente, lo cual ha sentado las bases de su poder.

Algunos datos estadísticos exponen lo siguiente: “Al analizar el problema de los homicidios relacionados con el crimen organizado por estados de la república, se observa[...] que Chihuahua registra el mayor porcentaje, con 21,08%, seguida de Sinaloa con 13,5%, Guerrero con 9,72% y Nuevo León con 7,88%. En cambio, el menor porcentaje de homicidios cometidos por estos grupos está en los estados de Campeche, con 0,04%, Tlaxcala, con 0,04%, Yucatán, 0,04% y Baja California Sur, con 0,05%.”³⁶²

El incremento de la violencia en México a causa del crimen organizado lo ha expuesto como un Estados Fallido ante diversos sectores en la sociedad internacional, sobre todo en Estados Unidos; aunque la visita a México de la Secretaria de Estado Hillary Clinton en 2009³⁶³ buscará aclarar que el gobierno de Obama no consideraba a México un Estado Fallido, además de exponer que Estados Unidos debía compartir la responsabilidad por el incremento de la violencia y el flujo de drogas. El problema radica en como México ha enfrentado la amenaza que representa el crimen organizado y las repercusiones que ha tenido, tanto dentro como fuera del país.

Está claro que la implementación de estrategias contra la delincuencia organizada, así como la cooperación bilateral con Estados Unidos no van a resolver el problema del crimen organizado a corto plazo; “La aplicación de la leyes mexicanas, que ha sido estructuralmente débil, aunada a las carencias del sistema penal y de justicia, que históricamente han estado plagados por la corrupción y el soborno, dan como resultado un marco institucional completamente inadecuado para confrontar los retos presentados

³⁶⁰ Aguayo Quezada, Sergio, *op.cit.*, 2009, pp. 35.26.

³⁶¹ Polanska, Malgorzata, “Los homicidios y la violencia organizada en México”, *Ídem*, p. 124.

³⁶² Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Luna, Armando, “México: la Seguridad Nacional en 2012. Cambio de gobierno y Guerra al Narcotráfico”, en *Anuario 2012 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, *op.cit.*, p. 154.

³⁶³ Enciso, Froylán, *op.cit.*, p. 88.

por las organizaciones traficantes de droga, que se aprovechan y benefician de estas debilidades.”³⁶⁴

La necesidad de una transformación completa en todas las estructuras nacionales se hace insistente tras el fracaso de la Guerra contra el crimen organizado, la elevación de los niveles de violencia, así como la falta de cooperación bilateral estadounidense para controlar el trasiego de armas a territorio mexicano ha hecho fundamental la modernización de las iniciativas gubernamentales para crear las condiciones necesarias para enfrentar el narcotráfico desde todos los ámbitos.

El principal cuestionamiento a la guerra radica en su efectividad, ya que ni la guerra misma, ni las reformas constitucionales, ni la Ley de Seguridad Nacional, ni la suscripción de la ASPAN o la aceptación de ayuda estadounidense a través de la Iniciativa Mérida, ni el incremento presupuestal en materia de Seguridad Nacional han sido suficientes para la desarticulación de las bandas criminales y, por ende, la desaparición del crimen organizado; al contrario, el combate a la corrupción ha fracasado, el control territorial del crimen organizado se ha extendido y la violencia a causa de la delincuencia organizada se ha elevado, “En los casi seis años del gobierno del presidente Calderón han muerto más de sesenta mil personas en la guerra entre los carteles y en los enfrentamientos de las fuerzas policiales y militares mexicanas con ellos.”³⁶⁵ Lo que pone en la mesa de discusión la actual política del gobierno para combatir las amenazas a la seguridad nacional.

³⁶⁴ Bagley, Bruce, “La conexión Colombia-México-Estados Unidos”, en *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009*, op.cit., p. 32.

³⁶⁵ Benítez Manaut, Raúl y Rodríguez Luna, Armando, *op.cit.*, p. 159.

Consideraciones Finales.

La historia de la Política Exterior y de Seguridad Nacional de México ha sido definida por los diversos acontecimientos nacionales e internacionales; desde la conformación como Estado-nación hasta la actualidad, los gobiernos mexicanos han definido las estrategias y postulados tanto para la política interna como para la política exterior que han definido la postura del país en el entorno mundial.

La guerra de Independencia sentó las bases de la nación que se conformó al término de la batalla; los años posteriores representaron la consolidación de una sociedad que enfrentaba disputas internas, y presiones internacionales, sobre todo del país vecino: Estados Unidos. Durante los años posteriores a la independencia mexicana se conformaron los grupos de poder y las ambiciones nacionales ante una nación recién instalada; la guerra con Estados Unidos de 1846-1848 cambió la relación bilateral al marcar una clara asimetría entre las naciones y los problemas comerciales y políticos de México habían ingresado a la agenda interna de Estados Unidos.

Posteriormente, la guerra civil entre liberales y conservadores que buscaban instaurar su proyecto de nación, el cuál desembocó en el triunfo del régimen liberal, instaurando las Leyes de Reformas impulsadas por Benito Juárez en 1867, que cambiarían la política interna y la política exterior del país. Proyecto continuado por Porfirio Díaz hasta 1910, cuando ese régimen liberal encontró su ruptura.

Es importante aclarar que desde el nacimiento como Estado, México sufrió la constante intromisión del gobierno estadounidense, que en busca de proteger sus intereses nacionales, transgrediendo la soberanía nacional mexicana. Un claro ejemplo fue la Revolución Mexicana donde, en un gran conflicto de intereses nacionales abanderado por diversos grupos, Estados Unidos impulsó una política de intromisión a los asuntos internos, en aras de proteger los intereses petroleros de sus connacionales.

De la revolución mexicana emanó un proyecto que duró hasta los años noventa; después de las primeras batallas, los constitucionalistas comandados por Venustiano Carranza, promovieron la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 05 de febrero de 1917, cuyos antecedentes eran la Constitución de 1824 y la de 1857, buscando eliminar los estragos de la *Pax Porfiriana* promoviendo la No Reelección.

La Constitución de 1917 buscó integrar todos los proyectos sociales que para esa época buscaban una participación en la vida política nacional; esa integración se concretó hasta 1934, con Lázaro Cárdenas quien buscó apoyar los movimientos nacionales ante las presiones estadounidenses, culminando en la expropiación petrolera en 1938. Pese a la transgresión de los intereses estadounidenses, la

expropiación petrolera se logró, gracias a que en ese momento iniciaba la Segunda Guerra Mundial atrayendo la atención estadounidense para participar en el conflicto.

La política exterior mexicana, hasta ese momento, había sido de respeto a la autodeterminación de los pueblos y la no intervención, siendo los pilares de la política hacia el exterior. La política de seguridad nacional se encontraba aún en un mito, pues las necesidades nacionales no habían requerido el desarrollo de un proyecto integral que desarrollara una Estrategia Nacional de Seguridad.

Desde los años cuarenta hasta mediados de los ochenta, se instauró el proyecto denominado Nacionalismo Revolucionario que buscó plasmar las bases heredadas de la Revolución, fortalecer el modelo económico y consolidar el proyecto político; durante este periodo, la política interna y exterior se caracterizó por ser de continuidad en todos los gobiernos, marcando un cierto proteccionismo y aislacionismo de los problemas internacionales, aunque se definían posturas claras en cuanto a la región, como la no suscripción del TIAR o la negativa ante la intromisión estadounidense en Centroamérica, el sello característico de la Política Exterior fue su continuidad y coherencia con los principios constitucionales.

Hasta el fin de la década de los ochenta, los gobiernos mexicanos no habían plasmado un concepto o idea de Seguridad Nacional, el problema fue que durante el nacionalismo revolucionario, la seguridad nacional era empleada como seguridad del Estado, sin incluir los diversos temas que pueden abarcar la Agenda de Seguridad Nacional. De algún modo, los gobiernos no veían la necesidad del estudio de un concepto de seguridad nacional para el desarrollo de políticas y/o estrategias, puesto que no veían una amenaza real que atentará contra el país, además que la posición geográfica definía a México como zona de protección natural estadounidense.

En 1994 hubo levantamientos en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) considerado como un grupo terrorista que podía desestabilizar al gobierno. Sin embargo, la seguridad nacional no fue prioridad de los gobiernos, tras la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), buscando fortalecer la economía y el proyecto neoliberal impulsado por los nuevos gobiernos, tras el fin del nacionalismo revolucionario. Los gobiernos neoliberales impulsaron la apertura económica y comercial y eliminar el proteccionismo mexicano, el TLCAN representó la integración comercial con América Latina, buscando fortalecer la economía mexicana tras las crisis económicas durante los últimos años.

El proyecto del nacionalismo revolucionario, abanderado por el PRI, no buscó el desarrollo de una política de seguridad nacional; en materia de política exterior fue aislacionista hasta la apertura comercial con el TLCAN, donde se homologó la política económica con la política exterior; olvidando desarrollar una política de seguridad nacional que el país proyectaría al exterior.

El año 2000 fue de apertura democrática, el neoliberalismo autoritario había expirado y se dio la alternancia política, la legitimidad del nuevo gobierno era incuestionable y los inicios del nuevo milenio vislumbraban cambios sustanciales en la política interna y exterior de México. Principalmente lo referente a la relación bilateral con Estados Unidos y la negociación de la reforma migratoria.

Sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 a Estados Unidos vinieron a cambiar el panorama internacional y las prioridades en la agenda regional; México como vecino y aliado, debía apoyar en al país vecino en la guerra contra el terrorismo. La relación bilateral cambió en torno a la seguridad y México debía adaptar las medidas necesarias para garantizar, mediante fronteras y puertos, la seguridad nacional estadounidense.

Aunque la seguridad era el tema principal de la nueva agenda, el gobierno mexicano no contaba con un concepto desarrollado y estudiado de seguridad nacional ni una política integral; sin embargo, adecuó sus políticas para encajar en el nuevo modelo de cooperación estadounidense.

Los sucesos del 11 de septiembre definieron la agenda hemisférica y las relaciones de Estados Unidos con los países del continente; la seguridad fue el tema principal de la agenda y todas las naciones debían adaptarse a los nuevos esquemas; además de los mecanismos de cooperación hemisféricos; México se apegó a los esquemas regionales con América del Norte; con la suscripción del TLCAN-plus, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), que representó la integración de México en materia de seguridad.

América del Norte buscó implementar políticas de seguridad fronteriza, aérea, marítima, comercial y terrestre con la ASPAN, “La ASPAN estableció grupos de trabajo que la impulsarían consultando a accionistas, estableciendo metas y compromisos que presentasen reportes. Además, facilitarían la coordinación entre los tres países; se asignarían tres ejecutivos para monitorear el progreso de los diferentes grupos de trabajo compuestos por nueve ministros.”³⁶⁶

³⁶⁶ Hristoulas, Athanasios, “Decir “No” a México: Canadá en el contexto de seguridad en América del Norte”, en *Agendas comunes y deferencias en la seguridad de América del Norte*, op.cit., p. 130.

Posteriormente, Estados Unidos promovió un paquete de ayuda para México en 2007 denominado Iniciativa Mérida (IM), a fin de apoyar en la lucha contra el narcotráfico, que se había convertido en una amenaza a la seguridad nacional por la omisión de los gobiernos anteriores para establecer la Estrategia de Seguridad Nacional mexicana.

Pese a la ausencia de un concepto y estudio, México se insertó en la nueva dinámica mundial; el gobierno de Felipe Calderón, democráticamente cuestionable, impulsó la guerra contra el crimen organizado desarrollando estrategias para eliminar el narcotráfico, y no propiamente estrategias preventivas que ataquen el problema de fondo.

El cuestionamiento principal a la actual política de Calderón es la agresividad de la estrategia y el aumento de la violencia; además que la relación bilateral con Estados Unidos no ha conseguido que el país vecino combata parte de la amenaza que le corresponde. Si bien el poder del narcotráfico en México se fue consolidando gracias a la corrupción y la falta de interés de los gobiernos; el narcotráfico es un problema de seguridad binacional, principalmente porque Estados Unidos representa el principal mercado consumidor de drogas ilícitas que transitan por territorio mexicano.

La presente investigación expone el cambio mexicano en parte de sus estructuras jurídicas en aras de adecuarse a la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense; sin embargo, actualmente, el gobierno mexicano no cuenta con un sistema de justicia penal que sirva para sancionar eficazmente los delitos del crimen organizado, ni cuenta con las reformas fiscales necesarias para atacar el sistema financiero de la delincuencia organizada. Lo que denota la falta de disposición gubernamental de modernizar completamente su sistema político, jurídico y económico para responder a las necesidades nacionales.

Ante la premisa anterior, la hipótesis planteada queda confirmada, después de exponer todos los cambios a nivel político, económico y social del gobierno mexicano en *pro* de la Estrategia estadounidense, puesto que esos cambios evidencian que no han resuelto los problemas nacionales. Ni la Guerra contra el crimen organizado, ni los cambios al sistema judicial, ni el aumento presupuestal en materia de seguridad nacional han disminuido la violencia, es más, ha aumentado la falta de cohesión social.

El alineamiento a la política internacional impuesta por Estados Unidos no va a resolver los problemas nacionales de México, es necesario sobreponer los intereses nacionales a los intereses extranjeros para que las políticas desarrolladas para combatir las amenazas y los riesgos a la seguridad nacional, realmente protejan la seguridad de la nación y que reflejen una Política Exterior fortalecida y modernizada.

Hasta ahora, se ha comprobado que los acuerdos bilaterales y los programas de ayuda no han resuelto el problema en sí, al contrario se ha agudizado el impacto del narcotráfico en México. El caso de la Iniciativa Mérida que no ha dado los resultados esperados, “A pesar de que la estrategia punitiva ha demostrado su ineficacia para contrarrestar la producción, el tráfico y el consumo de drogas, el gobierno de Estados Unidos ha persistido en su implementación. Por su parte, el gobierno mexicano decidió apostar por la misma línea estratégica...”³⁶⁷

El gobierno mexicano debe encontrar sus fortalezas y debilidades para crear una política eficaz que combata las amenazas y los riesgos a la seguridad nacional; sin depender de los países vecinos, pero buscando una integración bilateral o regional que beneficie al Estado y a la nación en sí, sin poner en riesgo los intereses nacionales.

“Desde el inicio de la vida independiente de México, la fórmula adecuada para llevar a cabo una buena política exterior es una buena política interna. Y una de las condiciones para que ese proceso político interno sea sólido y exitoso es que exista un auténtico proyecto nacional; uno que cuente con la aceptación y el respaldo de las fuerzas políticas organizadas y que no sólo sea legítimo a ojos de la mayoría ciudadana, sino que encienda su imaginación y dé confianza de cara al futuro. [...] México se encuentra enfrascado en encontrar la solución de lo urgente en su agenda —economía y seguridad pública—, pero justamente por ello vive con un vacío en lo que se refiere al proyecto nacional para el siglo XXI, vacío que con el paso del tiempo se hace más notorio y más importante evitar que se prolongue.”³⁶⁸

Sin embargo, el principal reto para México es definir su proyecto nacional y sus intereses nacionales consensados entre el gobierno y la sociedad, así como eliminar la corrupción e impunidad de sus instituciones. Es importante encontrar la unidad nacional para encauzar el proyecto nacional; asimismo buscar los acuerdos bilaterales o multilaterales que refuercen ese proyecto.

Otro factor importante es la proyección al exterior de los intereses nacionales; la integración con América del Norte tiene una naturaleza compleja y asimétrica donde la soberanía es un elemento primordial para el entendimiento de las naciones. La economía ya no es el único tema en la agenda trilateral; la prospección es una integración más profunda en busca de la formación de una comunidad norteamericana.

Sin embargo, esas asimetrías han delimitado el nivel de integración; México no es una potencia económica ni política ni militar, por lo tanto tiene desventaja sobre las otras

³⁶⁷ Rodríguez Luna, Armando “La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas, op.cit., p. 67.

³⁶⁸ Meyer, Lorenzo, “La desvanecida ruta de la ambición nacional. La tensión histórica entre el proyecto nacional mexicano y su entorno internacional”, en *Los grandes problemas de México Tomo XII Relaciones Internacionales, op.cit.*, p. 60.

dos naciones, además, la identidad mexicana se asemeja más a la región latinoamericana.

Los factores exógenos son los que, en cierta medida, han determinado las acciones nacionales e internacionales del gobierno mexicano, “Hoy, casi todos los temas centrales de nuestro país en materia económica y social más algunos políticos y culturales importantes, están directa o indirectamente determinados por el factor externo...”³⁶⁹

El narcotráfico representa la principal amenaza a la seguridad, no sólo de México, sino también para algunos países del continente, representa el mayor reto para la seguridad hemisférica y la integración regional; es claro que cada nación focaliza sus prioridades nacionales y busca la cooperación internacional que atienda esas prioridades. Para muchos países latinoamericanos el narcotráfico no es la amenaza principal; por ello las acciones para combatirlo no son unificadas en el continente.

México es un país estratégico, por un lado la vecindad con el país hegemónico y por el otro con Centroamérica, una realidad es que la política estadounidense impacta en la política nacional y es proyectada a los países del sur. El gobierno de Felipe Calderón apostó por una política agresiva contra el crimen organizado, a fin de combatir y eliminar las amenazas y riesgos a la seguridad, “Todas las acciones del gobierno federal tienen como fin último la reducción de la acción del crimen organizado contra la población y el consecuente fortalecimiento de la autoridad del Estado.”³⁷⁰

Sin embargo, como ha quedado expuesto en la presente investigación, la actual política exterior y de seguridad nacional de México no ha resuelto los problemas nacionales, además que la cooperación regional con América del Norte no ha ayudado a resolver esos problemas que son comunes en la región.

Los acontecimientos terroristas de 2001 cambiaron los paradigmas del entorno mundial y vinieron a modificar las prioridades en la agenda mundial y expuso la vulnerabilidad de Estados Unidos; con ello cambió la agenda regional de América y se establecieron las prioridades en la cooperación entre naciones. México, como vecino y aliado de Estados Unidos se vio obligado a adaptar sus estructuras nacionales al nuevo esquema de cooperación; sin embargo, la adaptación de sus políticas y acciones a los nuevos retos internacionales no han dejado los efectos más positivos.

³⁶⁹ Meyer, Lorenzo, “México y su evolución histórica en el contexto del norte de América. Cómo pudo haber sido y cómo fue”, en *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte, op.cit.*, p. 154.

³⁷⁰ Rubido García, Monte Alejandro, “La lucha por la seguridad pública en México”, *Idem*, p. 199.

Es importante definir los intereses nacionales y el proyecto de nación, no de Estado, para lograr una integración nacional y proyectar una nación estable y modernizada al exterior, no basta con modificar las políticas nacionales para encajar en el sistema internacional, cuando esas modificaciones no tienen sustento interno, los efectos no serán los esperados.

La necesidad de una modernización de las estructuras gubernamentales se hace urgente para México; la actual estrategia contra el crimen parece estar teniendo más consecuencias negativas que positivas, lo que hace urgente la necesidad de una política integral de seguridad nacional, que contenga las perspectivas gubernamentales, pero también las perspectivas nacionales que engloben todos los actores nacionales.

La presente investigación busca plantear los elementos para identificar el nacimiento de un nuevo paradigma para el estudio de la Relaciones Internacionales, surgido posterior a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 a Estados Unidos; impulsando los cambios estructurales en la agenda internacional ante los nuevos retos bilaterales, multilaterales y globales; impactando en la política nacional del resto de los países.

El planteamiento de este nuevo paradigma para las Relaciones Internacionales y la participación de México en su concepción, cambia la postura tradicional del país ante los sucesos internacionales, para insertarse en una dinámica mundial más compleja e interrelacionada que obliga al país a modernizar sus estructuras en *pro* del desarrollo de la nación y su supervivencia en la comunidad de Estados.

El gobierno mexicano se ha visto obligado a adaptar sus políticas internas a la nueva agenda internacional, tanto para atender problemas internos como externos, pero es importante revisar esa adaptación y los efectos de su aplicación en la sociedad mexicana, pues mientras más tiempo pase para que los gobiernos establezcan como prioridad el interés nacional ante los sucesos internacionales, serán más catastróficos los efectos negativos, tanto para el gobierno como para la población.

Anexos.

Anexo 1. Política Exterior de México

Artículo 89³⁷¹. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.
- VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

³⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 05 de febrero de 1917

- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
- XVII. Se deroga.
- XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;
- XIX. Se deroga.
- XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

*En el capítulo 1 en la sección de Política Exterior se exponen las responsabilidades constitucionales del presidente en esta materia.

Tabla 1
FUNDAMENTOS LEGALES DEL
SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO

Fuente	Origen y evolución	Disposiciones clave
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	<ul style="list-style-type: none"> • 1917: reformulación de la Constitución liberal de 1857, con la incorporación de los principios revolucionarios mexicanos fundamentales que promueven la justicia social, la autonomía municipal y la regla de no-reelección. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 14, 16, y 18-23: garantías individuales • Artículos 94-107: funciones del Poder Judicial federal • Artículo 102: funciones de la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público Federal • Artículo 122: funciones del procurador general de Justicia del Distrito Federal • Artículos 103 y 107: derecho al amparo.
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF)	<ul style="list-style-type: none"> • Versiones de 1908, 1917, 1928, 1934 y 1935: modificaciones en las atribuciones del Ministerio Público Federal. • 1995: nueva LOPJF con disposiciones para procedimientos de la revisión e investigación judicial; últimas modificaciones en enero de 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> • Once títulos separados y 251 artículos establecen las regulaciones generales para el sistema de justicia federal, incluyendo la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, Tribunales de Circuito, los Tribunales de Distrito y el Tribunal Federal Electoral • Reglas para transferir de una jurisdicción de instancia inferior a una superior (facultad de atracción), promoción profesional, uso de jurados.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, (LOPGR)	<ul style="list-style-type: none"> • 1908 y 1919: leyes orgánicas establecidas para regularizar a la Procuraduría General de la República • 1917: artículo 21 de la Constitución describe las funciones de los ministerios públicos • 1983: la LOPGR constituye la Oficina del Procurador General de la República. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las leyes regulatorias y modificaciones a la LOPGR en 1941 y 1955, y la LOPGR en 1984, 1985, 1987, 1988, 1993 y 1996 fortalecieron de manera progresiva la autonomía fiscal y reestructuraron las policías y autoridades de procuración e impartición de justicia en México.
Código Penal Federal (CPF)	<ul style="list-style-type: none"> • 1835: primer Código Penal mexicano adoptado en Veracruz • Década de 1860: el emperador Maximiliano adopta el Código Penal francés; 1871: Benito Juárez adopta el CPF siguiendo el modelo español • 1931: los gobiernos posrevolucionarios adoptan el nuevo CPF • 2008: la reforma de justicia penal modificó el CPF de manera significativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • El volumen I del CPF describe los principios generales de la ley penal (qué constituye el delito, el tipo de delincente y las reglas del castigo) • El volumen II del CPF trata de los delitos particulares y sus castigos.
Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP)	<ul style="list-style-type: none"> • 1934: el gobierno posrevolucionario promulga un nuevo CFPP; • 2009: la más reciente modificación del CFPP; • Las siguientes modificaciones están pendientes de revisión por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para adaptar los procedimientos penales federales a las reformas del sistema de justicia de 2008. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trece títulos y 576 artículos sobre la jurisdicción (<i>competencia</i>); registro e incautación; comparecencias ante el Tribunal; fase de instrucción; actos delictivos; probable responsabilidad; presentación de pruebas; argumentos finales; sentencias absolutorias y condenatorias; la fase posterior al juicio; rehabilitación; casos especiales (enfermedades mentales, delincentes juveniles, adicciones a las drogas).
Leyes orgánicas estatales, códigos penales, códigos del procedimiento penal	<ul style="list-style-type: none"> • 31 códigos estatales; • Código Penal del Distrito Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aunque se observa una variedad significativa, las leyes y códigos estatales generalmente se acoplan a los estándares establecidos a nivel federal.

FUENTE: Elaboración propia.

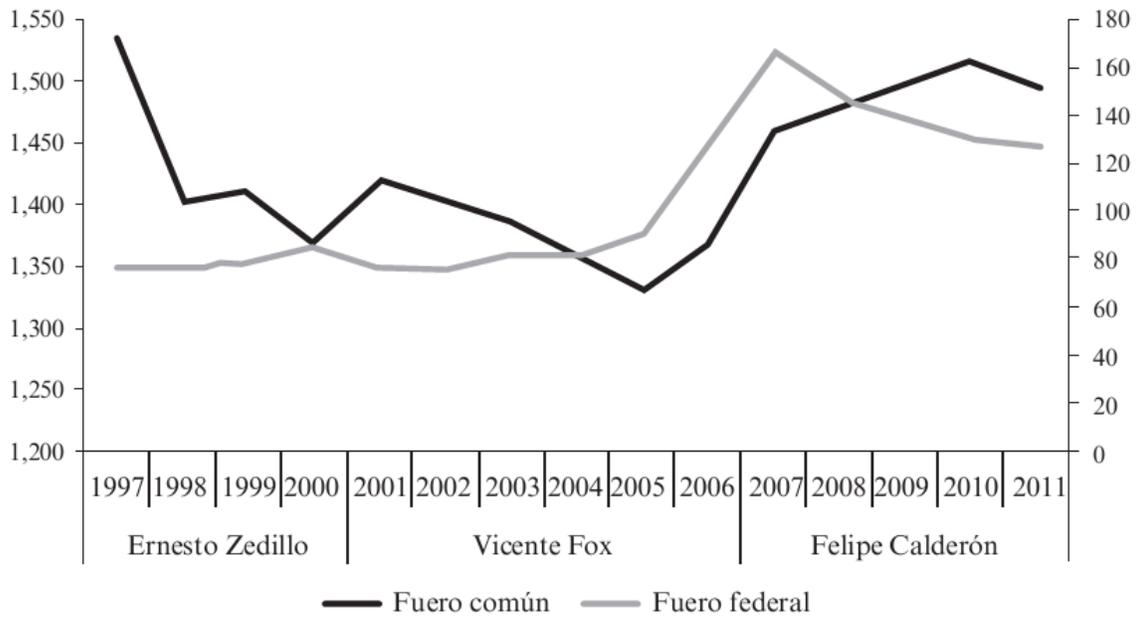
372

*Las reformas al sistema de justicia penal en México son expuestas en el Capítulo 3.
Anexo 3. Seguridad Nacional de México

³⁷² Shrik, David A., "Avances y retos de la reforma de justicia penal en México", en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, Aguayo Quezada, Sergio y Benítez Manaut, Raúl (Editores), México, CASEDE A.C., 2012, p. 102.

Evolución del nivel de violencia en México

Gráfica 1
DELITOS POR CADA CIENTO MIL HABITANTES
(1997-2011)



FUENTE: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

373

*El impacto de la violencia a causa del crimen organizado, es expuesta en el Capítulo 3.

Anexo 4. Presupuesto en seguridad y defensa.

³⁷³ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios", en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, op.cit., p. 75.

Cuadro 8.

Presupuesto del gobierno federal y del sector seguridad y defensa. 2000-2008 (Millones de Dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Incremento Porcentual 2000-2008 ³
PIB	523,020	553,304	596,489	656,380	734,200	797,557	870,338	893,400	1,157,352	
Presupuesto Total Administración Federal	113,839	127,581	139,365	157,191	157,191	173,185	190,483	215,277	244,710	
Sector Seguridad y Defensa										
SEDENA	1,943	2,141	2,162	2,174	2,222	2,286	2,479	3,067	3,319	70.82%
SEMAR	759	848	811	848	808	822	873	1,043	1,274	67.85%
SSP	-----	605	697	673	615	670	883	1,301	1,877	304.53%
PGR	464	541	660	681	691	776	910	878	886	90.95%
CISEN	86	93	98	69	92	84	110	106	121	40.70%
Total	3,252	4,228	4,429	4,445	4,429	4,638	5,254	6,395	7,478	125.31%
Incremento porcentual del presupuesto de Seguridad y Defensa¹		30.01%	4.75%	0.36%	-0.36%	4.72%	13.28%	21.72%	16.94%	
Variación porcentual del Presupuesto con respecto al PIB²	0.62%	0.76%	0.74%	0.68%	0.60%	0.58%	0.60%	0.72%	0.65%	

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000-2008*, en millones de pesos corrientes, <http://www.aparados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>.

Tipo de cambio tomado \$10.50 pesos mexicanos por dólar estadounidense.

PIB: Producto Interno Bruto

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional

SEMAR: Secretaría de Marina

SSP: Secretaría de Seguridad Pública

PGR: Procuraduría General de la República

CISEN: Centro de Investigación y Seguridad Nacional

¹ Se calculó por cada año el incremento porcentual del presupuesto de Seguridad y Defensa con respecto al año anterior.

² Se calculó el porcentaje que corresponde del presupuesto de Seguridad y Defensa con respecto al PIB por cada año.

³ Se calculó el incremento porcentual del año 2000 con respecto al año 2008 por cada una de las dependencias.

374*

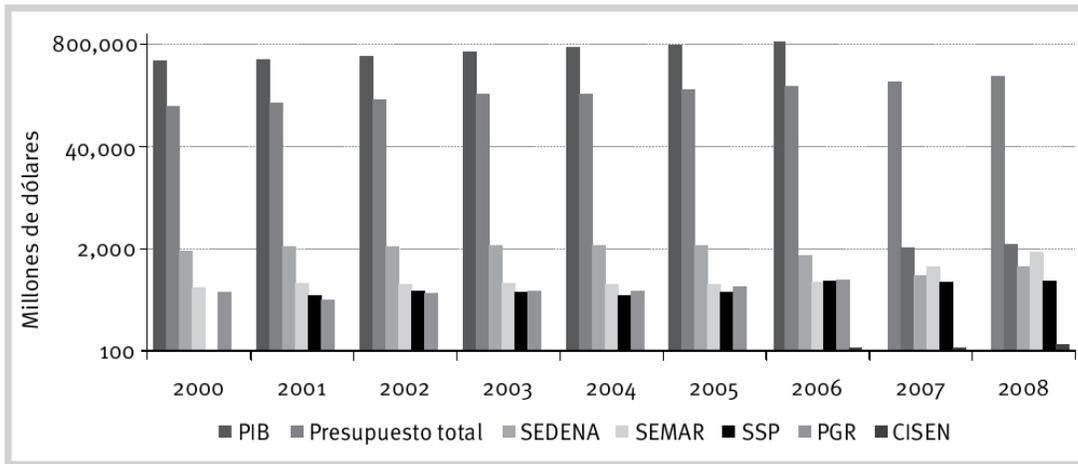
*La evolución del gasto presupuestal en materia de seguridad es expuesta en el Capítulo 3, subcapítulo 3.3.

³⁷⁴ Benítez Manaut, Raúl, Rodríguez Sumano, Abelardo y Rodríguez Luna, Armando (Editores) "Presupuestos, Seguridad y Defensa 2000-2008, en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, México, CASEDE A.C., 2009, p. 264.

Anexo 5. Presupuesto en seguridad y defensa.

Gráfico 1.

Presupuesto del gobierno federal sector seguridad y defensa. 2000-2008 (Millones de Dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000-2008*, en millones de pesos corrientes, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>.

Tipo de cambio tomado \$10.50 pesos mexicanos por dólar estadounidense.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional

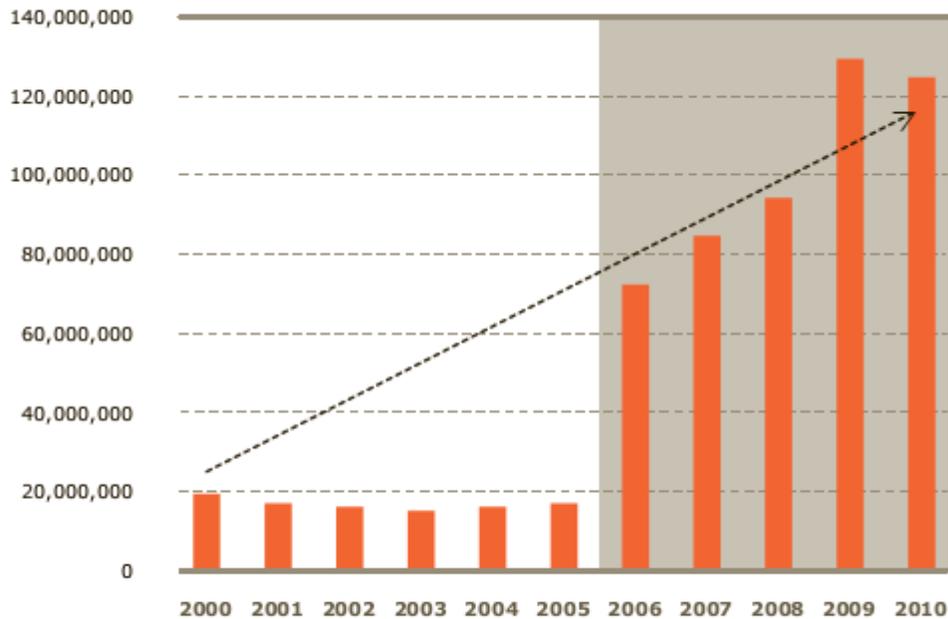
375

*La evolución del gasto presupuestal en materia de seguridad es expuesta en el Capítulo 3, subcapítulo 3.3.

³⁷⁵ *Ibíd.*, p. 265.

Anexo 6. Evolución del presupuesto para seguridad.

Gráfico 1. Gasto público en seguridad 2000 - 2010
(millones de pesos constantes)



FUENTE: Elaboración propia utilizando como base la metodología propuesta por el ICESI en su estudio El costo de la Inseguridad en México (2011). Este utiliza como fuentes principales: Presupuestos de Egresos de la Federación y de las entidades federativas para 2000 - 2010; Informes Trimestrales entregados a la Cámara de Diputados por las secretarías de Seguridad Pública Federal y de Desarrollo Social; Finanzas públicas estatales y municipales de México del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. INEGI.

376

*La evolución del gasto presupuestal en materia de seguridad es expuesta en el Capítulo 3, subcapítulo 3.3.

Anexo 7. Presupuesto para seguridad y defensa 2000-2012.

³⁷⁶ Tapia, José, *op.cit.*, p. 4.

Cuadro 1.
Presupuesto del sector seguridad y defensa por dependencia 2000-2012¹
(millones de pesos y dólares corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SEDENA	20,375	22,424	22,705	22,831	23,332	24,002	26,031	32,200	34,861	43,623	43,632	50,039	55,611
SEMAR	7,959	8,873	8,518	8,899	8,488	8,636	9,163	10,951	13,382	16,059	15,991	18,270	19,679
SSP ²	10,746	6,350	7,320	7,067	6,462	7,036	9,274	13,664	19,711	32,916	32,437	35,519	40,536
PGR	4,875	5,676	6,932	7,154	7,256	8,143	9,550	9,216	9,307	12,309	11,781	11,997	14,905
Cisen	53	726	1,034	729	966	879	1,153	1,114	1,269	2,379	2,140	2,244	2,766
Total sector (pesos)	44,008	44,049	46,509	46,680	46,504	48,696	55,171	67,145	78,530	107,286	105,981	118,069	133,497
Total sector (dólares)	4,657	4,819	4,555	4,157	4,152	4,585	5,090	6,194	5,856	8,349	8,561	8,574	10,060

FUENTE: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000-2012, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para datos del PIB: World Economic Outlook Database, abril de 2012, Fondo Monetario Internacional.

¹ El presupuesto del sector seguridad y defensa constituye la suma de los presupuestos de las dependencias: SEDENA, SEMAR, SSP, PGR y Cisen.

² Para el año 2000 se considera el presupuesto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Nota: Tipo de cambio en dólares corrientes para cada año tomado del *Sexto Informe de Gobierno, 2012*, "Anexo estadístico".

PIB: Producto Interno Bruto

APP: Administración Pública Federal

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional

SEMAR: Secretaría de Marina

SSP: Secretaría de Seguridad Pública

PGR: Procuraduría General de la República

Cisen: Centro de Investigación y Seguridad Nacional

377

*La evolución del gasto presupuestal en materia de seguridad es expuesta en el Capítulo 3, subcapítulo 3.3.

Anexo 8. Presupuesto para seguridad y defensa, últimos tres sexenios (1995-2012).

³⁷⁷ Aguayo Quezada, Sergio y Benítez Manaut, Raúl (Editores, "Presupuesto de seguridad y defensa", en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, op.cit., p. 145.

Cuadro 3.
Presupuesto de seguridad y defensa por dependencia. Porcentaje por periodo sexenal 1995-2012
(millones de pesos y dólares corrientes)

	SEDENA	% ¹	SEMAR	% ¹	SSP	% ¹	PGR	% ¹	Cisen	% ¹	Segob	% ¹	Presupuesto total (pesos)	Presupuesto total (dólares)
1995-2000	116,834	47	43,069	17	28,986	12	26,113	11	n.d.	0	33,470	13	248,471	28,413
2001-2006	141,325	45	52,577	17	43,509	14	44,711	14	5,487	2	25,955	8	313,564	30,787
2007-2012	259,966	38	94,332	14	174,783	26	69,515	10	11,912	2	69,806	10	680,314	55,288

FUENTE: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000 y Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000-2012, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para cada año el tipo de cambio se calculó con base en los datos del *Sexto Informe de Gobierno, 2012*, "Anexo estadístico".

¹ Se calculó el porcentaje del presupuesto que representa cada dependencia con respecto al total del presupuesto de seguridad y defensa para cada periodo sexenal.

Nota 1: En el periodo 1995-2000 se considera el presupuesto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, debido a que aún no se creaba la Secretaría de Seguridad Pública.

Nota 2: Para el periodo 1995-2000 se tomó el tipo de cambio de 8.75; para el periodo 2001-2006 se tomó el tipo de cambio de 10.18 y para el periodo 2007-2012 se tomó el tipo de cambio de 12.30, los cuales son el promedio del tipo de cambio más bajo con respecto al más alto por cada periodo sexenal.

n.d. No disponible

Segob: Secretaría de Gobernación

378

*La evolución del gasto presupuestal en materia de seguridad es expuesta en el Capítulo 3, subcapítulo 3.3.

³⁷⁸ *Ibidem*, p. 148.

Anexo 9. Combate al crimen organizado. Comparativo en tres gobiernos.

Cuadro 99.

Gobierno Federal. Aseguramientos de drogas. Comparativo tres gobiernos

Presidentes	Años	Cocaína (Tns)	Marihuana (Tns)	Heroína ¹ (Kgs)	Metanfetamina (Kgs)	Precursores de Metanfetamina (Kg)
Ernesto Zedillo	1994-1997	65.09	2,244.13	314.99	685	13,266.6
Vicente Fox	2000-2003	56.78	3,989.05	445.72	1,095.47	3,166.29
Felipe Calderón	2006-2009	78.37	4,390.57	445.05	1,324.49	43,344.75

Fuente: Gobierno Federal, *Resultados de la política mexicana contra la delincuencia organizada*. Los periodos abarcan del 1° de diciembre de 1994, 2000 y 2006 al 30 de abril de 1997, 2003 y 2009.

¹ Las cifras de Heroína corresponden del 1° de diciembre de 1994, 2000 y 2006 al 31 de mayo de 1996, 2002 y 2008 respectivamente, tomadas de Sergio Aguayo Quezada, *México Todo en Cifras*, México 2008, p. 204.

379

*El combate al crimen organizado por los últimos cuatro sexenios es expuesta en el Capítulo 1 en la sección de seguridad nacional y su evolución hasta la actualidad.

Anexo 10. Combate al crimen organizado. Comparativo en cuatro gobiernos en la lucha contra el narcotráfico.

³⁷⁹ Benítez Manaut, Raúl, Rodríguez Sumano, Abelardo y Rodríguez Luna, Armando (Editores), "Combate al crimen organizado", en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, op.cit., p. 359.

ESFUERZO NACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO
(promedio anual)

Presidente	Erradicación de cultivos (hs)	Decomisos						
		Marihuana (tons)	Cocaína (tons)	Heroína (kg)	Psicotrópicos (kg)	Vehículos	Armas	Detenidos
Salinas	26,549	456	42	163	189,590	2,559	4,026	15,872
Zedillo	46,501	1,237	27	227	1,364,786	3,351	9,556	10,744
Fox	76,223	1,938	24	326	9,744,188	2,389	6,231	14,289
Calderón	32,756	1,970	22	351	12'245,736	13,272	26,948	20,529

FUENTE: Elaboración propia con datos de Procuraduría General de la República (PGR). Para el gobierno de Calderón la información llega hasta mayo de 2012.

380

*El combate al crimen organizado por los últimos cuatro sexenios es expuesta en el Capítulo 1 en la sección de seguridad nacional y su evolución hasta la actualidad.

³⁸⁰ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *op.cit.*, p. 74.

Bibliografía.

1. Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (Coordinadores), *Los grandes problemas de México Tomo XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, El Colegio de México A.C., México, 2010.
2. Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce M. (compiladores), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1990.
3. Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, (Coordinadores), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI Editores, México, 1997.
4. Aguayo Quezada, Sergio y Benítez Manaut, Raúl (Editores), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, CASEDE A.C., México, 2012.
5. Alamillo Flores, Luis, *Doctrina mexicana de guerra*, editorial no identificada, México, 1943.
6. Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (Coordinadores), *Seguridad Nacional y seguridad interior*, El Colegio de México, México, 2010.
7. Benítez Manaut, Raúl, *Seguridad Hemisférica. Debates y desafíos*, CISAN-UNAM, México, 2005.
8. Benítez Manaut, Raúl, *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009*, CASEDE A.C., México, 2009.
9. Benítez Manaut, Raúl (Coordinador), *Seguridad y Defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos*, FUNDAUNGO, El Salvador, 2010.
10. Benítez Manaut, Raúl (Editor), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE A.C., México, 2010.
11. Blechman, Barry M., *Política y Seguridad Nacional*, Ed. Gernika, México, 1996.
12. Campbell, David, *Writing security: US foreign policy and the politics of identity*, University of Minnesota, Estados Unidos, 1992.
13. Blanco, José Joaquín y Woldenberg, José (Compiladores), *México a fines de siglo Tomo II*, FCE, México, 1993.
14. Carrillo Olea, Jorge, *México en Riesgo. Una visión personal sobre un Estado a la defensiva*, Grijalbo, México, 2011.
15. Chomsky, Noam, *Hegemonía o supervivencia: La estrategia imperialista de Estados Unidos*, Ed. B S.A., España, 2004.
16. Cohen, David B. and Wells, John W., *American National Security and civil liberties in an era of Terrorism*, Ed. Ralgrave Macmillán, Estados Unidos, 2004.
17. Curzio, Leonardo, *La seguridad México-Estados Unidos. Una oportunidad para coincidir*, CISAN-UNAM, México, 2006.
18. Curzio, Leonardo, *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*, CISAN-UNAM, México, 2007.
19. De Icaza, Carlos, *La diplomacia contemporánea*, CONACULTA, México, 1999.

20. Deitchmanm, Seymour, *After the Cold War: US Security for the future*, Atlantic Council, Estados Unidos, 1990.
21. García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas, Leticia A. (Coordinadores), *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2001.
22. Herrera-Lasso M, Luis (coordinador), *México ante el Mundo: Tiempo de Definiciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
23. Hurtado González, Luis Eduardo, *Introducción al marco jurídico de la inteligencia para la Seguridad Nacional*, Porrúa, México, 2008.
24. Jordan, Amos A. and William, Taylor Jr. *American National Security*, University Press, Estados Unidos, 1981.
25. Kagan, Robert, *Poder y Debilidad. Estados Unidos y Europa en el Nuevo orden mundial*, Taurus, España, 2003.
26. Knorr, Klaus, *Power, Strategy and Security*, Ed. Asian Books, India, 1987,
27. Kristol, William y Kagan, Robert, (eds.), *Contra el Eje del Mal. Programa para la Pax Perpetua Americana*, Ed. Almuzara, España, 2005.
28. Lasswell, Harold D., *National Security and Individual freedom*, McGraw-Hill, Estados Unidos, 1950.
29. Leal Buitrago, Francisco y Tokatlian, Juan Gabriel (Compiladores), *Orden Mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Ed. Tm, Colombia, 1994.
30. López Váldez, Marco Antonio, *La Seguridad Nacional de México: Interferencias y Vulnerabilidades*, Porrúa, México, 2006.
31. Maciel Padilla, Agustín, *La Seguridad Nacional: Concepto y Evolución en México*, El Colegio del San Luis, San Luis Potosí, México, 2002.
32. Martín Moreno, Francisco, *México Negro*, Ed. Joaquín Mortiz S.A., México, 1986.
33. Martinelli, José María, *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, Plaza y Valdés editores, México, 2008.
34. Mathieu, Hans y Niño Guarnizo, Catalina (Editores), *Anuario 2012 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Colombia, FESCOL, 2012.
35. May, Ernest, *National security in American History*, Ed. Rethinking America´s Sec., Estados Unidos, 1992.
36. Moneta, Carlos Juan (Compilador), *Civiles y Militares. Fuerzas Armadas y transición democrática*, Ed. Nueva Sociedad, Chile, 1990.
37. Moreno Pino, Isabel, *La diplomacia. Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, FCE, México, 2001.
38. Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, 1976.
39. Ojeda, Mario, *México antes y después de la alternancia política: un testimonio*, El Colegio de México, 2ª ed., México, 2005.

40. Pérez-García, Mercedes, *Las relaciones diplomáticas de México*, Plaza y Valdés editores, México, 2001.
41. Piñeyro, José Luis, *Seguridad nacional en México ¿Realidad o proyecto?*, Ediciones Pomares S.A., México, 2006.
42. Rodríguez Sumano, Abelardo, *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*, Editorial Taurus, México, 2008.
43. Rodríguez Sumano, Abelardo (Coordinador), *Agendas comunes y deferencias en la seguridad de América del Norte*, Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México Universidad de Guadalajara, México, 2012.
44. Rojas Soriano, Raúl, *Guía para realizar investigaciones sociales*, Plaza y Valdés editores, México, 1987.
45. Romm, Joseph J., *Defining National security: The nominal aspects*, Council on Foreign Relations, Estados Unidos, 1993.
46. Romm, Joseph J., *The Once & future superpower: How to Restore America's Economic, Energy, and Environmental Security*, William Morrow and Company Inc. Estados Unidos, 1992.
47. Rosas, María Cristina (Coordinadora), *Seguridad Hemisférica e Inseguridad Global: Entre la cooperación Interamericana y la guerra preventiva*, UNAM, México, 2004
48. Salazar, Ana María, *Seguridad Nacional hoy: el reto de las democracias*, México, 2002
49. Sandoval Palacios, Juan Manuel y Betancourt Posada, Alberto (Coordinadores), *La hegemonía estadounidense después de la guerra en Irak*, Plaza y Valdés editores, México, 2005.
50. Seara Vásquez Modesto, *Política Exterior de México*, Harla, 2da. Edición, México, 1985.
51. Sempa, Francis P., *America's Global Rolz. Essays and reviews on National Security Geopolitics and War*, University Press of America Inc., Estados Unidos, 2009.
52. Sierra Guzmán, José Luis, *El Ejército y la Constitución Mexicana*, Plaza y Valdés editores, México, 1999.
53. Snow, Donald M., *National Security for a new era: Globalization and Geopolitics*, Ed. Pearson Longman, 2a ed., Estados Unidos, 1943.
54. Sosnowska, Joanna, *Política Exterior de México: dimensión regional e internacional*, UNAM, México, 2006.
55. Torres, Blanca y Vega, Gustavo (Coordinadores), *Los grandes problemas de México Tomo XII Relaciones Internacionales*, El Colegio de México A.C., México, 2010.
56. Trofimenko, G., *La doctrina militar de EE.UU.*, Ed. Progreso, URSS, 1987.
57. Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-1993*, FCE, México, 3ª ed., 1994.

58. Velázquez Flores, Rafael (Coordinador), *La política exterior de México bajo un régimen democrático: ¿Cambio o continuidad?*, Plaza y Valdés editores, México, 2002.
59. Vega García, Gerardo y Clemente, Ricardo, *Seguridad nacional: Concepto, organización, método*, Secretaria de la Defensa Nacional, México, 1988.
60. Verdú, Vicente, *El planeta americano*, Anagrama editorial, España, 1996.

Hemerografía.

1. Benítez-Manaut, Raúl, *México: “Desafío existencial en seguridad: entre el nacionalismo, América del Norte y América Latina”*, en *REDES*, Chile, 2003.
2. Benítez-Manaut, Raúl y Sánchez López, Georgina, “Avances y límites de la participación de México en la Seguridad Hemisférica en el Siglo XXI”, en *REDES*, Chile, 2003.
3. Bermúdez Torres, Lilia, “La Seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias”, *Revista Mexicana de Política Exterior* núm. 59, México, Febrero 2000.
4. Bermúdez Torres, Lilia, “Los retos del hemisferio en el ámbito de la seguridad. La perspectiva mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior* núm. 69, México, 2003.
5. Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Dirección de Justicia y Seguridad (DJS), “Balance del Plan Colombia 1995-2005”, Colombia, 2006.
6. Griffiths Spielman, John E., “Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones”, En revista *Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, Georgetown University, Vol. 1, Núm. 1, 2007
7. Kurtenbach, Sabine, “Tendencias de la políticas de seguridad den América Latina al principio del siglo XXI”, en *FASOC* Año. 16 núm. 2, 2001.
8. Revista *PROCESO*, México, núm. 1184, del 11 de julio de 1999.
9. Revista de la *Escuela Nacional de Economía*, UNAM, Número 124, México, enero/marzo, 1974.
10. Tamburini, Francesco, “Historia y Destino de la “Doctrina Clavo”: ¿Actualidad u obsolescencia del pensamiento de Carlos Calvo?”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos [Sección Historia del Derecho Internacional]*, XXIV, Chile, 2002.
11. Ullman, Richard, “Redefining Security”, en *International Sec.*, Vol.8 No.1, Estados Unidos, 1983.

Páginas de Internet.

- Arámbula Reyes, Alma et.al., Iniciativa Mérida. Compendio, Centro de Documentación, Información y Análisis. Congreso de la Unión LX Legislatura, Núm. SPE-CI-A- 02-08, México, Junio 2008.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas H. Congreso de la Unión Cámara de Diputados LX Legislatura, *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y El Presupuesto de Seguridad Pública 2008*, Núm. CEFP/029/2008, México, Mayo 2008.
- Reyes Tépatch, M., *El Presupuesto Público Federal para la Función Seguridad Nacional, 2009-2010*, Centro de Documentación, Información y Análisis. Congreso de la Unión LXI Legislatura, Núm. SE-ISS-35-09, México, Octubre 2009.
- Reyes Tépatch, M. *El Presupuesto Público Federal para la Función Seguridad Nacional, 2010-2011*, Centro de Documentación, Información y Análisis. Congreso de la Unión LXI Legislatura, Núm. SE-ISS-33-10, México, Octubre 2010.
- Reyes Tépatch, M. *El Presupuesto Público Federal para la Función Seguridad Nacional, 2011-2012*, Centro de Documentación, Información y Análisis. Congreso de la Unión LXI Legislatura, Núm. SAE-ISS-10-12, México, Abril 2012.
- Santos Villarreal, Gabriel Mario, *Seguridad nacional: un concepto ampliado y complejo*, Centro de Documentación, Información y Análisis. Congreso de la Unión LX Legislatura, Núm. SPE-ISS-13-09, México, Junio 2009.
- <http://www.gobernacion.gob.mx/>
- <http://www.sre.gob.mx/>

Documentos oficiales consultados

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Federal de Procedimientos Penales, reforma del 30/nov/2010.
- Código Federal Penal, reforma del 30/nov/2010.
- Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2010.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reforma del 17/jun/2009
- Ley de Seguridad Nacional 2005

*Revisar en Diario Oficial de la Federación, ver en <http://dof.gob.mx/>

- Ley Patriota, 2001.
- Estrategia de Seguridad Nacional 2002.
- Estrategia de Seguridad Nacional 2006.
- Estrategia de Seguridad Nacional 2010.
- Estrategia Nacional para combatir las Armas de Destrucción Masiva, 2002. Modificación en 2006.
- Estrategia Nacional Militar de los Estados Unidos de América, 2004.
- Estrategia Nacional de Defensa de los Estados Unidos de América, 2005.
- Estrategia Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos de América, 2005.
- Estrategia para la Defensa Interna y Apoyo Civil, 2005.
- Plan Nacional Estratégico Militar para la guerra contra el Terrorismo, 2006.
- Estrategia Nacional para combatir el Terrorismo, 2006.
- Estrategia Nacional para la Seguridad Interna, 2007.

*Revisar en página del Departamento de Estado de lo Estados Unidos de América, ver en <http://www.state.gov>