



# SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMERICA DEL NORTE: Nuevos dilemas geopolíticos

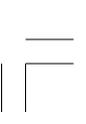
Raúl Benítez Manaut  
(Coordinador)



---

# SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA DEL NORTE:

Nuevos dilemas geopolíticos





# SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA DEL NORTE:

## Nuevos dilemas geopolíticos

### **Coordinador**

Raúl Benítez Manaut

### **Autores**

Georgina Sánchez

Athanasios Hristoulas

Raúl Benítez Manaut

Abelardo Rodríguez Sumano

Carlos Rodríguez Ulloa

Natalia Armijo Canto

Armando Rodríguez Luna

Abril, 2010.



Woodrow Wilson International Center for Scholars  
One Woodrow Wilson Plaza  
1300 Pennsylvania Avenue NW  
Washington, DC 20004-3027  
[www.wilsoncenter.org/lap](http://www.wilsoncenter.org/lap)



Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo  
Avenida La Revolución, Pasaje 6, Casa No. 147  
Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador  
Tel. (503) 2243-0406 Fax 2243-8206  
[contacto@fundaungo.org.sv](mailto:contacto@fundaungo.org.sv)  
[www.fundaungo.org.sv](http://www.fundaungo.org.sv)

ISBN 978-99923-29-31-3

Imprenta Ricaldone  
500 ejemplares  
San Salvador, abril de 2010

The Woodrow Wilson International Center for Scholars, established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

The Center is the publisher of The Wilson Quarterly and home of Woodrow Wilson Center Press, dialogue radio and television, and the monthly news-letter "Centerpoint." For more information about the Center's activities and publications, please visit us on the web at [www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org).

## **Lee H. Hamilton, President and Director**

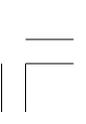
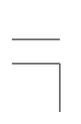
### **Board of Trustees**

Joseph B. Gildenhorn, Chair

Sander R. Gerber, Vice Chair

**Public members:** James H. Billington, The Librarian of Congress; Hillary R. Clinton, The Secretary, U.S. Department of State; G. Wayne Clough, The Secretary, Smithsonian Institution; Arne Duncan, The Secretary, U.S. Department of Education; David Ferriero, Archivist of the United States; James Leach, Chairman, National Endowment for the Humanities; Kathleen Sebelius, The Secretary, U.S. Department of Health and Human Services.

**Private Citizen Members:** Charles Cobb Jr., Robin Cook, Charles L. Glazer, Carlos M. Gutierrez, Susan Hutchison, Barry S. Jackson, Ignacio E. Sánchez.



---

## ÍNDICE

<b>Presentación</b>	1
<b>Prólogo</b>	3
<b>Introducción</b>	9
I. La política de defensa y seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI <i>Georgina Sánchez</i>	13
II. La política de seguridad canadiense: pasado, presente y futuro <i>Athanasios Hristoulas</i>	103
III. México: seguridad nacional, defensa y nuevos desafíos en el siglo XXI <i>Raúl Benítez Manaut</i>	153
IV. El Comando Norte y sus dilemas <i>Abelardo Rodríguez Sumano</i>	205
V. Seguridad y fronteras en Norteamérica: del TLCAN a la ASPAN <i>Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa</i>	221
VI. Seguridad y migración en la frontera sur de México: de Guatemala a Belice <i>Natalia Armijo Canto</i>	245
VII. El combate al crimen organizado y la Iniciativa Mérida <i>Armando Rodríguez Luna</i>	263
<b>AUTORES</b>	283



---

## Presentación

La Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo y el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars desarrollamos el proyecto: “Creando Comunidades en las Américas”, en el marco del cual se realizaron tres proyectos de investigación para analizar la evolución de los procesos de reforma del sector seguridad en América del Norte, en el Caribe y en Centroamérica. El estudio sobre América del Norte ha sido coordinado por el Profesor Raúl Benítez Manaut, el del Caribe por la Profesora Lilian Bobea, y el de Centroamérica por el Profesor Ricardo Córdova y por el Profesor Orlando J. Pérez.

El libro que se presenta en esta oportunidad corresponde a las ponencias elaboradas para analizar el caso de América del Norte, y fueron escritas por los siguientes autores: Georgina Sánchez, que tuvo a su cargo el capítulo I titulado: “La política de defensa y seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI”; Athanasios Hristoulas, que tuvo a su cargo el capítulo II titulado: “La política de seguridad canadiense: pasado, presente y futuro”; Raúl Benítez Manaut, que tuvo a su cargo el capítulo III titulado: “México: seguridad nacional, defensa y nuevos desafíos en el siglo XXI”; Abelardo Rodríguez Sumano, que tuvo a su cargo el capítulo IV titulado: “El Comando Norte y sus dilemas”; Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa, quienes tuvieron a su cargo el capítulo V titulado: “Seguridad y fronteras en Norteamérica: del TLCAN a la ASPAN”; Natalia Armijo Canto quien tuvo a su cargo el capítulo VI titulado: “Seguridad y migración en la frontera sur de México: de Guatemala a Belice”; y Armando Rodríguez Luna, quien tuvo a su cargo el capítulo VII titulado: “El combate al crimen organizado y la Iniciativa Mérida”.

Por la relevancia del tema de la seguridad en América del Norte, esperamos que este libro constituya un aporte a la reflexión de las personas interesadas en esta temática.

## Presentación

Finalmente, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Fundación Ford, por el apoyo financiero para la realización del estudio y del seminario, así como para la publicación del libro.

Cynthia Arnson  
Directora  
Programa Latinoamericano  
Woodrow Wilson International  
Center for Scholars

José Guillermo Compte  
Presidente  
FUNDAUNGO

---

## Prólogo: Seguridad en el Caribe, América Central y Norteamérica

JOSEPH S. TULCHIN  
SENIOR SCHOLAR

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Hasta el fin de la Guerra Fría, la seguridad en el hemisferio occidental se sostuvo en las variables políticas y geopolíticas de cada país, y los gobiernos definían su propia seguridad sin considerar a otras naciones. El diseño de la seguridad hemisférica durante el siglo XX, lo logró imponer Estados Unidos con base en las amenazas a su propia seguridad, y las respuestas a esas amenazas también las pudo modelar. Sin excepción, las naciones latinoamericanas concibieron su propia seguridad con amenazas regionales, centradas en los potenciales peligros que venían de sus vecinos. Las doctrinas estratégicas y los escenarios de conflicto se centaban en como uno o más vecinos, por razones históricas o económicas, fueron considerados como las causas principales de las tensiones entre los países. En aquellos momentos, cuando Estados Unidos consideró al continente entero bajo ataque, como en las dos guerras mundiales y durante la Guerra Fría, se buscó obtener la cooperación de las naciones de la región para desarrollar esfuerzos de cooperación que pusieron de lado los conceptos tradicionales de amenaza. Durante la Guerra Fría fue la *doctrina de seguridad nacional* para contener la *amenaza comunista* la que fortaleció a las fuerzas armadas para enfrentar este desafío *interno* y se dejó la contención de las amenazas externas en manos de Estados Unidos, o a los esfuerzos encabezados por la potencia.

El entendimiento de la seguridad cambió radicalmente con el fin de la Guerra Fría y comenzó a ponerse atención a la construcción de una comunidad internacional. Las naciones latinoamericanas, ahora casi todas con gobiernos electos democráticamente por vez primera en la historia, fueron llamadas a jugar un papel sustantivo en ésta comunidad y a concebir su seguridad en términos de su participación en ella. De hecho, la mayoría de

## Prólogo

los países de la región dejaron de lado sus nociones tradicionales de amenazas y comenzaron a considerar la cooperación subregional en vez de las tensiones históricas existentes. Otro factor en este cambio fue la aparición de nuevas amenazas definidas como *intermésticas*, locales e internacionales al mismo tiempo, y aparece la idea de que estas no pueden enfrentarse de forma efectiva sólo con esfuerzos nacionales, pues son amenazas internacionales y se impone la colaboración como respuesta.

Ciertamente, la diversidad existente entre los diferentes países del hemisferio hace la diferencia para que exista una sola definición común de amenaza. En términos diplomáticos, la dificultad para superar diferencias entre naciones amigas y la buena voluntad de unas hacia otras llevó a buscar consensos a través de las llamadas Cumbres. Ello fue muy relevante especialmente desde la primera conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, que se celebró en Williamsburgh, Virginia, en 1995.

Durante más de una década, en el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, se desarrollaron diversos proyectos de investigación que estudiaron las perspectivas para la paz y seguridad del hemisferio y los mecanismos para fortalecer estas nacientes comunidades de seguridad. En el libro *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Raul Benítez Manaut, propuso una elaboración intelectual del estudio de la seguridad basado en los diferentes *niveles*, para entender la naturaleza de la seguridad hemisférica en la actualidad. Esta definición analítica ayuda al entendimiento de la formulación de políticas en respuesta a las nuevas amenazas a la seguridad de forma cooperativa y en consonancia con una comunidad.

Comenzando con la noción de que las más serias amenazas a la seguridad de la región son intermésticas, y que algunas incluso provienen de regiones externas al hemisferio, estas son impulsadas por actores no-estatales. Por ello, Benítez sugiere que el entendimiento de la seguridad debe ser abordado desde aquellas que son internas, luego las sub-regionales, las regionales, las hemisféricas y finalmente las globales. Se propone que se debe analizar cada amenaza –el crimen, la violencia, el tráfico ilegal de drogas, el lavado de dinero, la inmigración ilegal y el tráfico de personas, los desastres naturales, las pandemias, entre otras– en términos de sus orígenes, su natu-

## Prólogo

raleza, y la efectividad de la acción en cada nivel para diseñar respuestas apropiadas. Con este esquema es claro que, por ejemplo, la migración ilegal no puede tratarse de forma unilateral o sólo a nivel nacional, no importa lo mucho que se desarrollen preocupaciones sobre la amenaza en cada frontera nacional. Por ejemplo, el crimen en San Salvador dirigido por pandillas fundadas desde Los Angeles, no puede tratarse como un problema estrictamente local o nacional.

Los tres volúmenes que conforman esta serie sobre los desafíos de seguridad en el Caribe, América Central y Norteamérica son una extensión del trabajo realizado en el Programa Latinoamericano de Wilson Center. Los tres son publicados en un trabajo de colaboración con la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo de El Salvador y son continuación de publicaciones anteriores sobre América del Sur. Tomados en conjunto, son un esfuerzo de entendimiento de la seguridad en los niveles sugeridos por Benítez desde una perspectiva regional. En los volúmenes se asume que el grupo de pequeños Estados-nación agrupados en regiones o subregiones, pueden maximizar sus potencialidades por su historia común, geografía y etnicidad, así como las amenazas que también son compartidas.

Observando la seguridad a través del prisma de la región, nos lleva a considerar un número importante de aspectos. En América Central y en Sudamérica se da un énfasis importante en la reforma del sector seguridad, pero éste asunto no se ve como prioritario en el Caribe y América del Norte. Lo que tienen en común los pequeños Estados de Centroamérica con sus vecinos más grandes y poderosos de América del Sur es que comparten experiencias recientes de haber tenido gobiernos autoritarios y semidemocráticos, donde las fuerzas armadas tuvieron un rol central en la represión de la ciudadanía. Pero esto es insuficiente para enfrentar efectivamente al crimen, especialmente el organizado, donde la población y las fuerzas de mantenimiento de la ley y el orden –policía y fuerzas armadas no tienen relaciones de confianza y respeto mutuo. En su capítulo sobre México, en el volumen sobre América del Norte, Benítez sugiere que la reforma del sector seguridad es vital para México para jugar un rol positivo en la emergente comunidad de América del Norte. Un caso similar se da en República Dominicana, donde Lilian Bobea en el volumen sobre el

## Prólogo

Caribe, apunta que este país no ha tenido una reforma profunda de la organización gubernamental de la seguridad y la defensa, que sería muy importante para enfrentar con éxito a las nuevas amenazas. En el volumen sobre América Central, Ricardo Córdova y Orlando Pérez sostienen que las reformas implementadas en los años noventa vinculadas a la firma de los procesos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, están siendo rápidamente rebasadas por las nuevas amenazas, y se da un alarmante incremento de la inseguridad ciudadana en casi todos los países del istmo.

Otro asunto crítico, derivado del lento proceso de construcción de comunidades regionales y subregionales de seguridad, es la colaboración económica, que ha tenido un efecto positivo en la implementación de medidas de confianza mutua, y también ha contribuido en el hemisferio al deseo de las naciones para discutir con seriedad la implementación de políticas comunes para enfrentar problemas que se comparten. El avance más notable es la creación del Mercosur y la consecuente eliminación de las viejas hipótesis de conflicto que prevalecían entre las naciones del Cono Sur y Brasil. Por ejemplo, el Mercosur ha logrado servir para superar las tensiones geopolíticas que han aparecido entre Venezuela y el resto de la región, inhibiendo el factor Hugo Chávez y sus ambiciones geoestratégicas.

En el mismo tenor, la fuerza del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha hecho posible hablar de la posible construcción de una Comunidad Norteamericana de Seguridad, donde la exitosa reforma del sector de seguridad en Canadá, así como el importante papel de las fuerzas armadas canadienses en el mundo, podría servir como un modelo de acción para los mexicanos. El TLCAN es en sí interméstico en aspectos muy importantes como la migración y el tráfico de drogas, y las políticas para hacerle frente a estos problemas son crecientemente comunes.

Igualmente, el Caribe comparte un número importante de amenazas a la seguridad con América Central, como por ejemplo el tráfico de drogas o la migración, donde su esencia es interméstica y en donde se envuelve y es inevitable la relación de cooperación con Estados Unidos. En esto son importantes las consideraciones sobre el tamaño de los países y las experiencias históricas compartidas. Sin embargo, en el entendimiento de las amenazas a la seguridad y la forma de responder a ellas, el Caribe es muy

## Prólogo

diferente a América Central por su experiencia reciente de haber estado ligado a potencias europeas, y también por el gran desarrollo de instituciones multilaterales y la evolución de medidas de cooperación común. Incluso, no sería exagerado decir que el Caribe representa un ejemplo exitoso de cómo podría ser la construcción de una comunidad hemisférica de seguridad.

Por supuesto, Cuba es la excepción cuando se generaliza sobre experiencias regionales, pues poco ha cambiado en la isla en materia de seguridad desde el fin de la Guerra Fría. Las fuerzas armadas cubanas continúan teniendo como misión principal proteger a la patria de una invasión de Estados Unidos. Sin embargo, en privado, altos oficiales de las fuerzas armadas reconocen que esta variable está casi superada. Sin embargo, las fuerzas armadas cubanas son las únicas del hemisferio que han tenido experiencias de combate fuera del continente en los últimos 50 años. No obstante, Cuba es tratada como un Estado paria, lo cual hace difícil que sus fuerzas armadas puedan ofrecer una importante contribución a las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU fuera del hemisferio.

Con la nueva administración en Washington, podemos esperar algún progreso en los próximos años para terminar con el embargo y poder tener relaciones entre Estados Unidos y Cuba en condiciones de normalidad. Sin embargo, por el momento, la administración Obama ha sido cautelosa, pues obviamente Cuba no es la prioridad de su política, aunque hay algunas señales que pueden ayudar a desarrollar medidas de confianza mutua. Cuba trabaja muy de cerca con la Guardia Costera de Estados Unidos para prevenir la inmigración no deseada de alta mar. También hay estrecha cooperación con la DEA para monitorear el tráfico de drogas en los mares que rodean la isla. Todo esto se da extraoficialmente y sin fanfarrias, pero es una importante cooperación en seguridad.

También en el Caribe hay dos Estados fracasados, Haití y Surinam, que sugieren la posibilidad de que existen espacios sin gobierno, significando esto una gran ansiedad para Estados Unidos por las preocupaciones de que aparezcan o se desarrollen grupos terroristas. Surinam parece estable y no representa por el momento amenaza, excepto para sí mismo. Por otra parte, Haití fue fácilmente penetrado y sirvió a los intereses del cri-

## Prólogo

men organizado internacional por las sucesivas crisis de su gobierno, razón por la cual la ONU, el sistema de seguridad regional del Caribe y la OEA han actuado para atemperar el caos. Hoy la Minustah desarrolla grandes esfuerzos de mantenimiento de la paz junto con el nuevo gobierno haitiano, que lucha para construir su propia legitimidad y para lograr reformar la policía, lo que poco a poco está creando bases para lograr una tranquilidad interna.

El terremoto de Haití en enero de 2010 golpeó a la población de forma inusitada (300 mil muertos), así como afectó a la Minustah y al propio gobierno. Esta catástrofe natural es un gran desafío a la cooperación.

Estos tres volúmenes son una importante contribución a las discusiones sobre seguridad en el hemisferio. Junto a productos de investigación sobre América del Sur previamente publicados, podemos empezar a apreciar cómo la colaboración regional puede ayudar a hacer los países más seguros. La cooperación también ayuda a hacer menos estresantes las relaciones bilaterales de seguridad entre los países y con Estados Unidos, y lo más importante en el largo plazo, incrementa el éxito de la construcción de medidas de confianza en el nivel regional para hacer un hemisferio seguro sin los fantasmas de las intervenciones de Estados Unidos.

---

## INTRODUCCIÓN

Una de las consecuencias de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en la geopolítica del hemisferio fue que los gobiernos, súbitamente, debieron replantearse sus doctrinas de seguridad nacional y la forma en como están organizados sus sistemas de defensa, inteligencia, seguridad pública y control de fronteras. En muchos países del hemisferio se compartió un sentimiento de solidaridad hacia Estados Unidos; en otros casos no fue bienvenida la idea de que un enemigo que le declaraba la guerra al poderoso país del norte, como fueron los grupos islámicos radicales, se combatiera como si fuera propio. Para muchos países, tener enemigos comunes no era la mejor forma de salvaguardar la seguridad. Sin embargo, *de facto*, todos los gobiernos debieron aplicar numerosas reformas a su seguridad nacional para hacer frente a la nueva situación.

En América del Norte esto no fue diferente. Fue la primera subregión del continente americano donde aparecieron las medidas concretas de seguridad. El impacto inmediato de los atentados en las relaciones de Estados Unidos con Canadá y México fue muy profundo. Rápidamente comenzaron a diseñarse medidas y acuerdos de seguridad de las fronteras. Canadá fue el primer país en responder, y en diciembre de 2001 acordó con Estados Unidos el Acuerdo de Fronteras Inteligentes. México firmó uno similar en marzo de 2002.

Con ello comenzó a construirse una modalidad nueva de compromisos entre los gobiernos para combatir el terrorismo. Las prioridades de seguridad cambiaron y a las amenazas comunes que se viven día a día, como el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico de armas, personas, el bandolerismo transnacional (por ejemplo, las maras), el lavado de dinero, las carreras armamentistas entre los países, y otros problemas de seguridad, se les tenía que agregar el componente terrorista y, por ende, el esfuerzo de los gobiernos para hacerle frente.

## Introducción

Sin embargo, en América del Norte el 11 de septiembre significó seguir avanzando en los esquemas de cooperación en seguridad vigentes. Muchos de estos programas de cooperación son de larga data, sobre todo los existentes entre Canadá y Estados Unidos, pues son viejos socios estratégicos y aliados internacionales en muchos frentes, como la OTAN. En el caso de México, siendo un socio comercial de primer orden, sobre todo después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, comparte con Estados Unidos una frontera terrestre inmensa, y comunidades socio-demográficas transnacionales, -más de 10 millones de mexicanos viven en aquel país. Entre los tres países opera la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad (ASSPAN), firmada en 2005, como un mecanismo de coordinación de esfuerzos de múltiples agencias de los gobiernos.

Lo que los sectores nacionalistas mexicanos habían logrado evitar, con algo de éxito, fue que el TLCAN también se acompañara en automático de acuerdos de seguridad trinacionales. Después del 11 de septiembre ello se volvió una necesidad estratégica. La cooperación en seguridad entre ambos países tiene distintos niveles de profundidad, dependiendo del tema, las agencias de gobierno involucradas y la voluntad de quienes toman las decisiones, pero es un hecho que no se puede eludir, debido a la existencia de una especie de interdependencia en seguridad. Esto no quiere decir que los sistemas de seguridad de México y Estados Unidos -y también los canadienses- estén interconectados y sean dependientes del que posee los recursos tecnológicos, humanos y financieros.

En el presente libro se abordan estos temas en detalle. Se divide en dos partes. En la primera se presenta un análisis de lo que son los cambios en la seguridad nacional de Estados Unidos, Canadá y México a inicios del siglo XXI. El énfasis está puesto en el análisis de los problemas y desafíos actuales. Para referencias históricas se pidió a los autores que sólo retomaran las necesarias para la comprensión del fenómeno. En la segunda parte, se abordan dos temas poco conocidos. Un capítulo se dedica al análisis de lo militar: el Comando Norte de las fuerzas armadas estadounidenses, como producto de una profunda reformulación de la política de defensa de Estados Unidos después del 11 de septiembre. Dos capítulos se dedican a la política

## Introducción

de seguridad de las fronteras. Se analizan los acuerdos entre México y Estados Unidos y todas las medidas adoptadas por ambos países para resguardarlas, pues se consideran extremadamente porosas, y se estudia en particular el caso de la frontera sur de México y de cómo se está transformando, poco a poco, de una frontera de colonización y estrechamiento de lazos comunitarios transfronterizos, en una frontera de seguridad. Se estudia un caso prácticamente desconocido en la literatura: la relación de seguridad de México con Belice. También se analiza la Iniciativa Mérida como un programa de asistencia al combate al crimen organizado que inició la administración de George W. Bush, y que el presidente Barack Obama lo continúa respaldando. En la Iniciativa Mérida, por vez primera en la historia de las relaciones México-Estados Unidos desde la segunda guerra mundial, México recibe una importante dotación de asistencia militar.

Con el cambio de gobierno en Estados Unidos, no han aparecido cambios sustanciales en su política estratégica. En relación con América del Norte, los esquemas de seguridad no sólo han continuado, sino que se han reforzado, sobre todo los relativos al control de las fronteras y la cooperación en materia de inteligencia. Por ello, en las medidas implementadas para fortalecer la seguridad de la patria, por lo profundo de las mismas, los cambios no están a la vista, ni tampoco en lo que respecta a las relaciones de seguridad y defensa con Canadá, México e incluso Centroamérica.

Esta publicación es parte de un esfuerzo colectivo y multinacional de investigación. Integra resultados de investigación del proyecto “Creando Comunidades en Las Americas”, que se desarrolló desde el año 2000 en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, a través de su Programa Latinoamericano. El proyecto fue dirigido por el Dr. Joseph S. Tulchin. Otros productos de investigación se han divulgado como parte de este proyecto de investigación.<sup>1</sup> Este libro forma parte de una trilogía que se acompaña con un trabajo sobre Seguridad en la Cuenca del Caribe editado por Lilian Bobea y otro sobre la reforma del sector seguridad en América Central, coordinado por Ricardo Córdova Macías y Orlando Pérez. Esta investigación es coordinada desde San Salvador por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.

## Introducción

Deseamos agradecer el respaldo de la Fundación Ford en el apoyo de estos esfuerzos de investigación, en particular a la oficial de programas Cristina Eguizabal, y también a la actual directora del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Cynthia Arnson. Sin su confianza y apoyo no hubiera sido posible esta publicación.

Raúl Benítez Manaut  
México D.F., abril de 2010

## NOTA

1 .Ver particularmente el libro de Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (coordinadores), *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Prometeo Libros, Universidad de Bologna, Buenos Aires, 2006. El listado de contribuciones y publicaciones sobre seguridad del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center, veáse en [www.wilsoncenter.org/lap](http://www.wilsoncenter.org/lap)

---

# I. LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

GEORGINA SÁNCHEZ

## INTRODUCCIÓN: ¿HACIA UN NUEVO ORDEN MUNDIAL?

Desde la caída del muro de Berlín en 1989, los especialistas se preguntaban si el mundo estaba frente a una configuración internacional que pasaría de la bipolaridad a la unipolaridad en una hegemonía cuasi absoluta de Estados Unidos, o si bien el mundo avanzaba hacia una correlación multipolar, regida por el derecho y la participación de la comunidad internacional. En el fondo, la preocupación central era qué balance de poder podría sustituir a la Guerra Fría, que durante más de 40 años había establecido las reglas del juego del poder y había al menos evitado, en un clima de tensión e incertidumbre, otra guerra mundial.

En los años del presidente William Clinton, se reforzó el gran poderío económico de Estados Unidos, por lo que al final del siglo XX no había duda de que se estaba configurando un unipolarismo. El debate se trasladó a los efectos de ese poderío en las otras esferas del poder, principalmente la capacidad para proyectar liderazgo político y en materia de seguridad internacional.

Los términos del debate cambiaron de golpe el 11 de septiembre del 2001, fecha que sacudió algunos de los supuestos básicos de la política de seguridad de Estados Unidos y dio lugar a una profunda transformación de implicaciones mundiales. El nuevo siglo comenzó con nuevas interrogantes: ¿Estamos frente a un cambio estructural de las relaciones internacionales hacia un mundo unipolar liderado por Estados Unidos, sin contrapesos a su hegemonía?

El 20 de enero de 2009, Barack Obama llegó a la presidencia de Estados Unidos en lo que pareció un viraje de lo que fueron las políticas de seguridad y defensa de George W. Bush. ¿Puede pensarse que la política de

seguridad del presidente Bush fue la política de seguridad y defensa de largo plazo de este país, con la que Obama tendrá que continuar, o bien se trató de un paréntesis histórico de intervencionismo, conflicto y unilateralismo? En otros términos, frente a las nuevas amenazas que se ciernen sobre el mundo, puede la estrategia norteamericana de la era Bush ser completamente descartada o hay tendencias de largo plazo, irreversibles, que Obama tendrá que continuar?

El 11 de septiembre las reglas del juego político y estratégico de Estados Unidos cambiaron. El mayor paradigma de seguridad del siglo XX, la Guerra Fría, quedaba atrás, pero también parecía alejarse la era Clinton, que buscaba un nuevo posicionamiento de Estados Unidos en el concierto de las naciones, algo que hubiera permitido mayores márgenes de acción al diálogo, el respeto a las normas internacionales, el desarme y la multipolaridad.

El análisis de algunos factores de poder en el sistema político y de seguridad de Estados Unidos permite descubrir que en el fondo, las claves para comprender los atentados terroristas y lo que vendría después, es decir la mayor transformación de la política de seguridad y defensa de ese país en las últimas décadas, se encuentran en las decisiones —o falta de ellas— tomadas en el pasado. La transformación de la política de defensa y seguridad de Estados Unidos, a comienzos del siglo XXI, no es sólo una reforma más, sino un cambio profundo que impactará el futuro de ese país y del resto del mundo. En este punto, la clave central se encuentra en la bisagra entre la política interna y la política exterior.

En cuanto a los nuevos balances de poder, la última carta está lejos de ser echada; lo que es seguro es que las reglas del juego internacional de poder están en proceso de cambio, y que no se trata únicamente de cuotas de poder, sino de formas de funcionamiento distintas que tienen impactos colaterales en las sociedades, las economías y la cultura. Una cuestión nodal que aparece entonces es un viejo dilema ético y político: la legitimidad internacional para intervenir y “resolver” los problemas del mundo. ¿Vamos hacia un mundo más seguro que el de la Guerra Fría?

## DE LA GUERRA FRÍA A LA ERA CLINTON

Vislumbrar los desafíos futuros, establecer políticas y estrategias y prepararse para los riesgos es una tarea compleja. Sin embargo, el análisis del pasado permite identificar la manera en que las políticas respondieron de manera eficaz a los objetivos de seguridad de Estados Unidos, pero, sobre todo, el pasado, aún lejano, imprime una huella que permite comprender los acontecimientos que vendrían mucho más tarde.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría tuvo como vector el enfrentamiento de poder entre Estados Unidos y la Unión Soviética, en una escalada armamentista nuclear que duró cuarenta años. En este largo periodo para las relaciones internacionales, el mundo tuvo que tomar partido entre los dos modelos ideológicos, económicos y políticos que estos países representaban: el capitalismo y el comunismo. Aunque surgieron grupos como los de los “No Alineados”, en realidad el mundo se encontraba en una tenaza.

En términos de seguridad, la estrategia de las dos superpotencias se basó en el desarrollo de una carrera armamentista capaz de desplazar al contrincante bajo una lógica de incrementar los arsenales y plataformas nucleares, así como expandir su posicionamiento, para lograr no sólo superar al enemigo en términos nucleares, sino destruirlo en sólo unos minutos. En consecuencia, se incrementó el poderío nuclear para demostrar de manera definitiva la superioridad y grandeza. Este factor de demostración estuvo dirigido tanto al adversario político y militar como a sus aliados principales. Sin embargo, fue en el mundo en desarrollo donde se libraron los conflictos regionales reales por medios convencionales y en guerras civiles, distribuyéndose cuotas de hegemonía entre las superpotencias.

En relación con los países aliados europeos, George Kennan, director del Departamento de Planeación del Departamento de Estado, y durante la Guerra Fría el principal estratega de Estados Unidos, lanzó la estrategia de contención como barrera a las tentaciones soviéticas de invadir territorios de Europa occidental. El punto central fue incrementar los costos que esta invasión implicaría en varios flancos: por un lado, el lanzamiento del Plan

Marshall para la recuperación económica de Europa; por otra, el incremento de las fuerzas militares estacionadas en ese continente. Además, el desarrollo de la carrera armamentista debía ser lo suficientemente poderoso para disuadir a la Unión Soviética de lanzar cualquier ataque a Estados Unidos o sus aliados, y se desarrollaba una amplia campaña de inteligencia anticomunista para actuar en “tiempos de paz en un mundo peligroso”. Se consideraba que Estados Unidos no había estado lo bastante preparado en materia de inteligencia para enfrentar los peligros de la Segunda Guerra Mundial.

Después del ataque japonés contra Pearl Harbor en 1941, una investigación conjunta del Congreso concluyó que ese desastre ilustraba la necesidad de que Estados Unidos tuviera una estructura de comando unificado y un mejor sistema de inteligencia<sup>1</sup> para seguir de cerca cada movimiento del enemigo de manera coordinada, tanto en asuntos militares, a cargo del Consejo Nacional de Seguridad (NSC), como de los asuntos diplomáticos y políticos exteriores, a cargo de la Agencia Central de Inteligencia, que operaría bajo el mando del NSC. Como éste tendría a su vez un mandato ambiguo, ya que concentraba todas las funciones de inteligencia, pero no tenía poder de hacerlas cumplir por la ley, se tomó la iniciativa de ampliar los poderes de su Director.<sup>2</sup>

El Consejo Nacional de Seguridad, bajo la dirección del Presidente, en coordinación con el Secretario de Defensa y el de Estado, recibía los informes provenientes de la Junta de Jefes de Gabinete (Joint Chiefs of Staff) y de la CIA, de manera que el Presidente y sus dos secretarios tuvieran la mayor y mejor información sobre las tendencias, amenazas y oportunidades estratégicas para el país. Esta arquitectura de seguridad nacional en realidad se convertiría en una compleja red internacional de inteligencia contra el peligro comunista en el mundo, ya que el interés nacional era mantener a todo el orbe libre de esta amenaza y marcaría una concentración de poder sin precedentes del Director del NSC.

Este antecedente se convertiría en pieza central para comprender cómo se fueron gestando las condiciones que permitieron los ataques terroristas

del año 2001, los debates que surgieron en demanda de una mayor seguridad interna y la complejidad de poner en marcha un nuevo sistema de seguridad que tendría implicaciones legales, operativas, presupuestarias y morales.

La CIA fue creada con el propósito de “coordinar las actividades de inteligencia de varios departamentos y agencias del gobierno, en el interés de la seguridad nacional”.<sup>3</sup> De esta suerte, la CIA se convirtió en una coordinación central y un evaluador de toda la información relativa a la seguridad nacional. Sin embargo, la propia ley prohibía que la CIA se inmiscuyera en asuntos internos, para evitar que se convirtiera en un equivalente de la KGB: “La información de todas las fuentes se vertía hacia la CIA, desde periódicos y revistas, emisiones de radio, señales de interceptación de mensajes electrónicos e inalámbricos de armas, informes de oficiales militares y diplomáticos en el extranjero, agentes secretos e información proveniente de sus contrapartes en los países amigos. Para 1956 la CIA había desarrollado su propio avión U-2 y fotografiaba las armas soviéticas avanzadas, sobrevolando a la URSS por encima de la altura de los misiles antiaéreos. Para 1960, sus satélites computarizados giraban alrededor de la tierra cada 90 minutos [...] tomando fotografías precisas y captando señales electrónicas”.<sup>4</sup>

Una de las funciones de la inteligencia eran las operaciones encubiertas, que ya se realizaban desde los tiempos de George Washington, mismas que fueron autorizadas legalmente durante la Guerra Fría. Las operaciones encubiertas se dirigieron preponderantemente contra la Unión Soviética, pero tuvieron un peso determinante en la caída de gobiernos en otros países, como en Chile, Guatemala y República Dominicana, y ejercieron numerosas operaciones de desestabilización política en el mundo.

Sin embargo, la agencia entró en crisis en el conflicto de Watergate, que demostró que la CIA había cometido 683 posibles violaciones a la ley. El escándalo condujo a la renuncia del presidente Nixon en 1975.<sup>5</sup> La acusación más grave era que la CIA había violado sus propias normas, al realizar operaciones masivas de inteligencia contra ciudadanos norteamericanos identificados con el movimiento pacifista opuesto a la guerra de Vietnam. Además de la violación a las normas en espionaje y contraespio-

naje interno con la colaboración del FBI, el asunto crítico era de orden moral, ya que se violaba la libertad de los ciudadanos a través de escuchas telefónicas, interceptación de correo y documentos, investigaciones e intromisión en la vida de individuos y de grupos particulares sospechosos de simpatizar con la Unión Soviética o de ser disidentes y críticos de la política gubernamental. La crítica central era la clandestinidad en la que actuó, ya que el FBI era la entidad encargada de la seguridad interna, no la CIA. La Comisión Rockefeller, creada para investigar las irregularidades de la CIA, recomendaría en su informe al presidente que, en último caso, “el funcionamiento correcto de la Agencia debe depender en gran medida del carácter del Director de la Inteligencia Central”.<sup>6</sup>

A la par de la crítica contra la CIA en el interior del país, otros datos revelaron que su trabajo no ofrecía la calidad esperada. Por ejemplo, la revelación de que la Unión Soviética tenía ya el secreto atómico en 1949, la falta de previsión en la caída del Sha de Irán a fines de los años setenta y las críticas crecientes contra el golpe de estado al gobierno de Salvador Allende en Chile, en 1973. La CIA reorientó entonces sus esfuerzos a su tarea original –la inteligencia en el exterior– y adoptó un papel relevante en los años ochenta en operaciones encubiertas y apoyo a grupos contrarrevolucionarios en países del Tercer Mundo.

### **CLAVES IDEOLÓGICAS: LOS IMPERIOS DEL MAL**

Quizá el antecedente de política de seguridad de Estados Unidos más cercano a George W. Bush no sea el gobierno que encabezó su padre a principios de los años noventa, sino el de hace dos décadas, el de Ronald Reagan, el más beligerante desde los tiempos de Truman. La llegada de Reagan implicó un incremento considerable en la tensión política mundial, recurrió a un discurso confrontacionista basado en la lucha contra el “imperio del mal” –la Unión Soviética– y acusó a sus aliados, “Irán, Libia, Corea del Norte, Cuba y Nicaragua, de tener una red terrorista. En su lucha por convertir a Estados Unidos en la hegemonía militar mundial, Reagan estructuró la ‘Gran Estrategia’, destinada a combatir a la Unión Soviética por todos los medios, e incluso en los límites de la legalidad: los Estados

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos  
a principios del siglo XXI

Unidos actuarían unilateralmente, si fuera necesario, para garantizar que los terroristas no tuvieran ningún santuario en ningún lado”.<sup>7</sup>

El poder militar sería el principal medio para enfrentar la expansión soviética, y las políticas de defensa y exterior debían tener una clara visión geopolítica. La política de contención debía ser trascendida para situarse a la vanguardia y poseer una capacidad de anulación, no sólo de anticipación: “No debemos perseguir una estrategia de defensa que anticipe punto por punto la respuesta a las acciones soviéticas agresivas, sino una que permita tomar una ventaja total de las vulnerabilidades soviéticas.”<sup>8</sup> De esta visión derivó la creación de la fuerza de despliegue rápido, destinada a intervenir en los conflictos regionales para así asentar la capacidad de golpear en el momento y el lugar que Estados Unidos decidiera. “La planeación militar y presupuestaria, como función de esta Gran Estrategia, establecería ahora las prioridades: el primer lugar iría al arsenal estratégico nuclear, para cerrar la ‘ventana de vulnerabilidad’ [cuando en los años ochenta se pensaba que los misiles balísticos intercontinentales podrían ser destruidos por un primer golpe soviético] y proveer a Estados Unidos con dominio de la escalada [nuclear]. La segunda prioridad serían las capacidades de movilidad para mejorar las opciones disponibles para el Presidente al establecer la presencia militar en crisis que amenazaban los intereses norteamericanos en el extranjero –una presencia que hiciera las amenazas creíbles [...] finalmente, la extensión de las capacidades de movilización para permitir una rápida expansión del poder militar y su equipamiento en crisis y permitir sostener una guerra prolongada si fuera necesario.”<sup>9</sup>

Pero mientras en el discurso de los años ochenta Ronald Reagan fue tan beligerante como el presidente George W. Bush en el nuevo siglo, la estrategia de Reagan fue elevar el umbral de la amenaza para forzar a la Unión Soviética a negociar acuerdos de desarme. La negociación desde una posición de fuerza implicó un incremento masivo en la fuerza militar norteamericana, que implicó un presupuesto de 1,640 mil millones de dólares en cinco años.<sup>10</sup> Para ello, redujo los presupuestos de vivienda, salud y asistencia social. La negociación desde una posición de fuerza fue el marco de los acuerdos START (negociaciones sobre reducción de armas estratégicas) y para los Tratados ABM (misiles antibalísticos), a través de los

cuales se llegó a acuerdos de disminución de los arsenales nucleares. En otro frente, surgieron acusaciones en el Departamento de Estado de que la URSS estaba financiando al terrorismo en Medio Oriente. Sin embargo, informes de la CIA concluyeron que no había evidencia de ello.<sup>11</sup>

La carrera armamentista, centrada en los avances tecnológicos y científicos, así como en el aprovechamiento industrial de estos descubrimientos, encerraba una lógica de enfrentamiento incremental, sin límites aparentes, que llevó a Estados Unidos, a partir de 1983, a competir por la superioridad del poder nuclear en el espacio, a través de la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDS), o Guerra de las Galaxias, que colocaría un paraguas de seguridad en el espacio capaz, no sólo de atacar a la Unión Soviética con misiles teleguiados, sino, además, impedir desde el espacio que los misiles soviéticos llegaran a territorio norteamericano.

En América Latina, la administración Reagan impulsó de manera determinante la acción de la “contra”, grupos antisandinistas que operaban militarmente contra el gobierno de Nicaragua; pero también apoyó a los gobiernos que ejercieron represión en contra de movimientos guerrilleros, como en los casos de Guatemala y El Salvador, y efectuó una invasión militar a la isla de Granada, en el Caribe, después del asesinato del primer ministro socialista de esa isla, Maurice Bishop. En Medio Oriente, la visión geopolítica de Reagan por una parte dio prioridad a la creación de un consenso en contra de la amenaza soviética, más que intervenir en la resolución del conflicto árabe-israelí. Las relaciones con los aliados europeos también pasaron por el tamiz de esta visión del mundo dividida entre países amigos y enemigos.

El acercamiento de Ronald Reagan a Mijaíl Gorbachov, las crecientes presiones internas en contra de la política de fuerza, los desarrollos políticos en Polonia y las propias presiones políticas y económicas del lado soviético en contra de su gobierno son factores que contribuyeron al debilitamiento de la estrategia militar soviética, que por razones más financieras que militares, no podía continuar con la misma intensidad la carrera armamentista.

Después de los años Reagan, caracterizados por un incremento importante en el gasto de defensa, en el gobierno de Estados Unidos se insta-

ló una nueva visión, marcada por la percepción de que el juego de fuerza y balance de poder había logrado que finalmente la Unión Soviética se “rindiera” a través de esta presión. Además, en 1989, el muro de Berlín caía como resultado de una “implosión controlada” por la perestroika y la glasnost. En el mundo, la democracia y el libre comercio se impusieron como modelos predominantes, y los gobiernos reorientaron sus esfuerzos hacia la competitividad y la modernización económica y política, ya que la amenaza comunista había desaparecido. Pero persistían otras amenazas, especialmente las de los “estados rufianes, enemigos de la democracia y la libertad”.

Asegurada la estabilidad relativa de Europa, la confrontación ideológica y militar se concentró en las guerras regionales y civiles en Líbano, Libia, Chad, América Central, Afganistán, Pakistán, Irak, Vietnam, Corea y varios países africanos que fueron, a lo largo de las últimas décadas, teatros de confrontación entre las superpotencias de manera indirecta.

A lo largo de la Guerra Fría, a pesar de los vaivenes en los gobiernos norteamericanos y los periodos de aislacionismo e intervencionismo, la confrontación ideológica y política se mantuvo, acompañada del incremento en la carrera armamentista y en el presupuesto de defensa. Esto fue posible debido al fuerte componente ideológico en el que tanto demócratas como republicanos coincidieron: el necesario papel moral de Estados Unidos como fuerza liberadora de la opresión soviética.

### **LA TRIPLE BISAGRA DEL DESIERTO**

El 2 de agosto de 1990, Irak invadió Kuwait. El régimen de Saddam Hussein rechazó los llamados de las Naciones Unidas para que retirara sus tropas. En enero de 1991 inició la guerra *Tormenta del Desierto*, bajo el mando del presidente George H. Bush (1989–1993). En el marco de la legalidad internacional, Estados Unidos dirigió una coalición de 32 países, que en cuatro días de ataques, habían derrotado a las fuerzas militares iraquíes. Hussein aceptó los términos de las negociaciones de paz de la coalición, pero rechazó aceptar las inspecciones internacionales sobre armamento; en consecuencia, las Naciones Unidas impusieron un bloqueo y sanciones en contra de este régimen.

La guerra *Tormenta del Desierto* fue una suerte de *triple bisagra*: en lo estratégico, el fin de la URSS y la Guerra Fría inauguraba un nuevo papel para Estados Unidos, el líder moral y militar para luchar contra los gobiernos rufianes y terroristas. En lo táctico, mostraba que la inversión en defensa y seguridad de los años ochenta rendía frutos, con la llegada de nuevas tecnologías y capacitación que habían permitido una victoria a bajos costos en pérdidas humanas. Ello cerraba la etapa de prioridad nuclear, pero incrementaba las incertidumbres sobre la suerte de los arsenales nucleares en manos de estados o grupos terroristas. En lo político, ejerciendo un liderazgo mundial avalado por la comunidad internacional y acompañado de una coalición que le daba legitimidad a ese liderazgo. En otros términos, se consolidaba la conformación de un sistema internacional marcado por la unipolaridad de Estados Unidos.

El General Barry R. McCaffrey, comandante de la 24a División de Infantería durante la guerra del Golfo Pérsico, y posteriormente comandante del Comando Sur y Director de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, citaba algunas de las claves para comprender esa victoria, y muy probablemente los factores que determinarán las victorias futuras: “La victoria no fue alcanzada después de sólo unos días de pelear en tierra; fue el resultado de quince años de trabajar por ello. La victoria está enraizada en las lecciones de la guerra de Vietnam:

- No debe iniciarse una guerra sin el apoyo público total.
- Para ganar ese apoyo, las tropas deben entrar en combate solamente cuando los intereses nacionales son claros y están explicados de manera convincente.
- Una vez iniciada, tanto la nación como las fuerzas armadas deben ser implacables.”<sup>12</sup>

McCaffrey establecía estas condiciones necesarias, pero insuficientes, para alcanzar la victoria, que también se explicaba por la revolución que habían sufrido las fuerzas armadas de Estados Unidos. De ser un ejército poco capacitado, con problemas de motivación, presupuesto, abuso de drogas y falta de profesionalismo en los años setenta, había pasado a tener un 90 por ciento de universitarios, con mayores capacidades físicas, tecnológicas y experiencia en situaciones reales a través de ejercicios de simulación

## La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI

de guerra. Además, contaban con mejores beneficios sociales, salarios, posibilidades de ascenso y puesta en práctica de sus conocimientos, una mejor cultura de la disciplina, rechazo a las drogas y el alcohol, sentimiento de servicio a la nación y capacidad de uso de la tecnología militar de punta.

En ese sentido, Estados Unidos había logrado reunir los elementos que harían posible que saliera victorioso en cualquier guerra, pero el factor central que jugaba el papel de unión organizadora de estos elementos era el cambio doctrinario. De una doctrina de reacción, el ejército pasó a una de defensa activa, dando prioridad a capacidades como la flexibilidad, la sinergia y la violencia ejercidas en contextos reales en los cuales el trabajo individual y de equipo era determinante, además de la polivalencia que implica enfrentar amenazas complejas y diversas. Las fuerzas armadas deben de estar preparadas, bajo esta doctrina, para intervenir tanto en escenarios de misiones de paz y ayuda humanitaria, como en guerras contra el terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, confrontación de los cárteles internacionales de la droga y el crimen organizado. Para ello, el corazón de la doctrina consiste en tener las mejores capacidades, aunadas a la mejor tecnología en contextos reales de guerra, es decir, capacidad de respuesta rápida, toma de decisiones bajo presión, alcance global de las operaciones y preparación para enfrentar guerras a través de medios digitales. En una visión consistente con las tendencias internacionales, que apuntan hacia una mayor información y transparencia de las operaciones en tiempo real.

George Bush fue el beneficiario directo de la era Reagan. La *Tormenta del Desierto* fue interpretada, por una parte, como la última guerra del siglo, una guerra que se identificaba más con la era de la Guerra Fría y el intervencionismo guerrero de Estados Unidos; por otra, como la primera del nuevo siglo, ya que evidenciaba que, aunque la Unión Soviética ya no existiera, el futuro probablemente presentaría nuevos enemigos, más dispersos, menos controlados, que en los tiempos en los cuales el diálogo diplomático fue una constante para evitar el estallido de una guerra nuclear.

Al final de cuentas, cuarenta años de confrontación habían permitido un *status quo* mundial en el que la confrontación tenía lugar en las fronteras de las áreas de influencia de las superpotencias, había evitado una nueva guerra en Europa y había logrado mantener un santuario de paz, seguridad

y libertad en Estados Unidos. La triple bisagra estratégica, táctica y política de la Tormenta del Desierto, que consolidó el unipolarismo de Estados Unidos marcó, una década más tarde, la pauta para una nueva era de intervencionismo y conflictos mundiales.

Sin embargo, diez años después de la guerra del Golfo, “esencialmente la nación cuenta hoy con la estructura de fuerza equivocada para las misiones que tiene que cumplir. Requiere de nuevos conceptos, recursos adicionales y un consenso político estratégico revitalizado para construir las capacidades requeridas, tanto para la guerra como para las operaciones de paz [...] el desafío consiste en preservar la infraestructura existente mientras se desarrolla la siguiente generación de doctrina, capacitación y armas [...] El ciclo de desarrollo de algunos sistemas mayores es de 15 años.”<sup>13</sup>

### **SALTO DE SIGLO: FACTORES GLOBALES**

A la llegada del presidente Clinton al poder, en enero de 1993, el fin del mundo bipolar apuntaba hacia un cambio estructural de las relaciones internacionales. Estados Unidos aparecía como el líder militar mundial incontestable, y la nueva era consistía en la construcción de un nuevo orden internacional. Este orden implicaba nuevas concepciones, capacidades, principios, políticas y estructuras que permitieran que Estados Unidos hiciera frente a un futuro diferente, caracterizado por nuevas tecnologías y amenazas, alianzas y configuraciones internacionales y, desde luego, nuevos intereses.

Una de las primeras tareas consistía en “hacer la limpieza” de lo que restaba del viejo orden: controlar y dismantelar los arsenales nucleares de la ex URSS, con el fin de evitar que se convirtieran en una nueva amenaza en manos de fuerzas políticas no confiables. Esta limpieza profunda implicaba también crear una nueva arquitectura internacional de tratados que evitaran el desarrollo militar nuclear de países como Libia, Irak e Irán, y negociar el dismantelamiento de los programas nucleares del Sudeste Asiático y Corea del Norte. Si bien una parte de este trabajo correspondía a las fuerzas militares, en realidad la política de Clinton abrió una nueva etapa de la diplomacia norteamericana orientada hacia las negociaciones de desarme, disuasión y contención por medios políticos.

## La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI

El gobierno de Estados Unidos estaba lejos de entrar en una fase pacifista de las relaciones internacionales, ya que al mismo tiempo desarrollaba sus capacidades para actuar en nuevos escenarios de guerra y se preparaba para defenderse en caso de ser atacado por armas de destrucción masiva. Sin embargo, la política de seguridad pasó a una fase más “reguladora” del sistema internacional, centrada en estar preparada para las amenazas que afloraran, pero con una clara determinación de no causar mayor incertidumbre internacional y conducir el mundo hacia tiempos de mayor estabilidad. Atrás de este razonamiento hay un análisis sobre el desarrollo de los acontecimientos internacionales, y la posición que Estados Unidos debía de guardar frente a ellos. La percepción de los cambios mundiales señalaba hacia la necesidad de concentrar esfuerzos en los problemas internos por resolver —la reconstrucción del poderío económico—, más que en una etapa “imperialista”. Sin embargo, esta reorientación no eximía a Estados Unidos de portar la responsabilidad del unipolarismo. “Cuando los intereses de nuestra seguridad nacional estén amenazados, Estados Unidos actuará, como siempre lo ha hecho, usando la diplomacia cuando podamos, pero la fuerza cuando debamos. Nosotros actuaremos con otros cuando podamos, pero solos cuando debamos.”<sup>14</sup>

Por una parte, la amenaza mayor del comunismo había desaparecido, lo cual conducía a una disminución importante de los recursos —materiales y humanos— destinados a prepararse para la guerra y, por ende, los recursos destinados a los grandes presupuestos militares podían ser reorientados a generar mayor crecimiento económico interno. En consecuencia, el gasto de defensa de Estados Unidos declinó, al pasar de 386 mil millones de dólares, en 1987, a 254 mil millones en 1996, una reducción del 34 por ciento, de los cuales la inversión cayó en 60 por ciento.<sup>15</sup> Estas reducciones en el gasto de defensa, aunados al crecimiento económico durante la administración Clinton, llevaron a una reducción de la deuda, al financiamiento de los programas sociales y a la reducción de costos de los programas de seguro de desempleo y pensiones. En 1996 el déficit presupuestal era de sólo 1.5 por ciento del PIB, o sea 109 mil millones de dólares.<sup>16</sup>

Por otra parte, Estados Unidos tenía la percepción de haber ganado varias guerras sin haber por ello emprendido batallas militares para lograrlo. La caída del muro de Berlín simbolizó que la competencia no sólo militar, sino también ideológica, había llegado a buen término; que el modelo de libre mercado y democracia se imponían de manera firme en el mundo, y que esa tendencia no podía sino avanzar. ¡Es la economía, estúpido!, fue la famosa frase acuñada por el estratega de campaña de Clinton, James Carville, que marcaría tanto la política interna como la política exterior y de defensa de Estados Unidos. La tarea se concentraría entonces en ayudar a que las democracias de mercado se consolidaran en el mundo, y para ello se requería el reforzamiento de las capacidades de crecimiento económico interno y de largo plazo de Estados Unidos como líder económico, político y moral del mundo.

En cuanto a los intereses, las fuerzas armadas de Estados Unidos dieron un viraje estratégico para reducir su presencia en el mundo, en función de que los despliegues de fuerzas permanentes y de largo plazo con sus aliados podían disminuir porque la amenaza comunista había desaparecido. La prioridad se limitó a la defensa de los intereses vitales norteamericanos, especialmente en regiones estratégicas como el Golfo Pérsico, Medio Oriente y la península de Corea.

En lo que toca a la seguridad internacional, el fin de la Guerra Fría, fundada en la demostración y uso de la fuerza de los rivales por encima de la legitimidad de sus intervenciones y enfrentamientos en conflictos regionales, hizo pensar que el mundo podía regresar a un estado de legitimidad de uso de la fuerza regido en buena medida por las Naciones Unidas. Los organismos internacionales multilaterales recibieron un nuevo impulso por parte de Estados Unidos como fuentes legítimas de mediación en los conflictos políticos, económicos y militares.

En los años noventa las amenazas características del mundo globalizado ya comenzaban a ser claras: internacionalización del crimen organizado, tráfico de drogas y armas, migraciones masivas, terrorismo real y virtual, desastres naturales y problemas ambientales globales aparecían en la agenda de seguridad. Sin embargo, esas amenazas fueron difícilmente consideradas de orden militar: “Algunas de estas amenazas requieren de fuerzas militares

sólo para apoyar a las fuerzas policiales, [sin embargo] la inclinación natural de los militares es concentrarse en prepararse para conflictos mayores, más que ser conducidos a áreas donde la fuerza militar es evidentemente menos necesitada”.<sup>17</sup>

La administración Clinton, sin embargo, expuso claramente que estaba lista para ejercer una política de potencia: “Hay tres categorías básicas de intereses nacionales que ameritan el uso de nuestras fuerzas armadas. El primero incluye los intereses vitales de Estados Unidos, es decir, intereses que son amplios, que implican la sobrevivencia, seguridad y vitalidad de nuestra entidad nacional —la defensa del territorio norteamericano, sus ciudadanos, aliados y bienestar económico. Haremos todo lo necesario para defender esos intereses, incluyendo —cuando sea necesario— el uso decisivo y unilateral del poder militar. La segunda categoría incluye casos en que son amenazados intereses importantes, pero no vitales. Estos son intereses que no afectan nuestra sobrevivencia, pero sí nuestro bienestar nacional y el carácter del mundo en que vivimos. La tercera categoría implica principalmente los intereses humanitarios. Aquí nuestras decisiones se focalizan en los recursos que podemos aportar a partir de las capacidades de nuestros militares más que en el poder de combate de nuestra fuerza militar [...] en todos los casos, los costos y riesgos del involucramiento militar deben ser juzgados en relación con las amenazas específicas.”<sup>18</sup>

En relación con los conflictos regionales, locales y los “estados fallidos” en los que Estados Unidos había intervenido desde la Segunda Guerra Mundial, se registró también un giro, ya que, por una parte, se dejó a las instancias políticas y diplomáticas la solución de los conflictos y, por otra, Estados Unidos no intervendría más que en dos escenarios: cuando los costos de la intervención fueran lo suficientemente bajos y ésta pudiera tener lugar para impedir exitosamente el deterioro de situaciones de inestabilidad.

Hacia fines de los años noventa, la administración Clinton, convencida de que en la era de la post guerra Estados Unidos debía de adoptar el liderazgo en el mundo a través de la reorientación de los esfuerzos de defensa hacia el impulso a la globalización, el libre mercado y la democracia, adoptó una estrategia de mayor influencia diplomática, política y econó-

mica que militar. Para ello, el mundo fue dividido en cuatro categorías de análisis: los estados exitosos en la puesta en marcha de la democracia de mercado (Europa occidental), los estados en transición que salían de regímenes autoritarios hacia la democracia de mercado (Rusia, China e India), pero que presentaban riesgos de economías politizadas, y sistemas políticos parcialmente estancados (algunos países latinoamericanos); estados con problemas que se estaban quedando retrasados en el desarrollo mundial, con frecuencia enfrascados en conflictos religiosos, étnicos o incluso secesionistas (Bosnia, Ruanda); finalmente, los *estados rufianes* (rogue states), definidos por su peligrosidad o potencial de conflicto, como Irán, Irak, Corea del Norte, Libia, Cuba y Serbia. Esta última categoría, contrariamente a las demás, no fue considerada susceptible de transición hacia la democracia de mercado, o en todo caso, su situación sólo podría empeorar, ya que contaban con recursos propios para hacerse de armas de destrucción masiva y amenazar tanto a sus vecinos como a los propios Estados Unidos.

En particular, una preocupación creciente del gobierno de Estados Unidos era la proliferación, prácticamente descontrolada, de ese tipo de armas. Además del riesgo que implica su uso, el desarrollo de armas de destrucción masiva (WMD, por sus siglas en inglés) impulsa uno de los reflejos más elementales de la guerra: que los vecinos y adversarios las adopten también como herramienta de una política de defensa. “Nuestras fuerzas deben de ser capaces de anular el poder militar de los estados regionales que tienen intereses opuestos a los de Estados Unidos y su aliados. Para hacerlo, debemos disuadir creíblemente y vencer la agresión, proyectando y sosteniendo el poder de Estados Unidos en más de una región si es necesario”.<sup>19</sup>

De hecho el gobierno del presidente Clinton había pasado de un primer periodo más idealista y optimista, durante su primer mandato, a una política más realista durante el segundo. Por ejemplo, el regreso al multilateralismo no significó un “cheque en blanco” a las Naciones Unidas, que no necesariamente coincidían con los intereses de Estados Unidos ni podían garantizar de manera eficaz la pacificación y la gestión de las crisis frente a desastres humanitarios y guerras civiles.<sup>20</sup>

Estados Unidos tenía un papel de líder mundial que consolidar y situar a la vanguardia; las perspectivas acerca de los conflictos regionales se

tornaron más preocupantes y nuevos actores internacionales obligaban al despliegue de estrategias y fuerzas no convencionales. Desde luego, la prioridad en los conflictos regionales del mundo era la de garantizar la estabilidad de Europa occidental después del estallido de Yugoslavia y los numerosos conflictos en Europa del este después de la caída de la Unión Soviética. En 1996, la OTAN contaba con 60,000 tropas en Bosnia, y en 1999 con 33,000 tropas en Kosovo, en su mayoría, norteamericanas.<sup>21</sup> En el primer caso, las tropas norteamericanas permanecieron nueve años sin empañar la reelección de Clinton en 1996. En el caso de Kosovo, el gobierno fue duramente criticado por ser una iniciativa conjunta con la OTAN opuesta a la política serbia de limpieza étnica contra los albaneses, pero sin el aval de las Naciones Unidas.

Durante su primer mandato, Clinton había mantenido las tropas enviadas por Bush padre a Somalia; en 1994 envió tropas a Haití para restaurar a Jean-Bertrand Aristide en la presidencia de la isla, que había sido derrocado por un golpe de estado en 1991. En resumen, la era Clinton también fue de intervención, sobre todo porque Estados Unidos tenía que demostrar, no sólo en los conflictos, sino ante el mundo, su capacidad de ser líder mundial. Lo que caracterizó más bien esta etapa no fueron logros militares tan precisos e impresionantes como la Tormenta del Desierto, ya que los terrenos de intervención en Europa distaban mucho de las condiciones desérticas y tácticamente era imposible realizar una operación quirúrgica similar. Las intervenciones se caracterizaron por buscar una fuerte y definida razón de ser, y se intentó tener un amplio apoyo de la comunidad internacional.

Sin embargo, la creciente y acelerada globalización, aunada al desarrollo intensivo de las tecnologías de la comunicación y a la emergencia de nuevas amenazas, habían provocado procesos de desintegración, tanto de los estados como de fuerzas internas en el interior de éstos, nuevos intereses que escapaban al control de los gobiernos y un mundo más atomizado. En consecuencia, los intereses de Estados Unidos se diversificaban, y ello requería de fijar prioridades: “Uno de los dilemas clave que enfrentará será el de alcanzar un balance entre sus intereses y participaciones crecientes y su necesidad de evitar sobrecomprometerse y poner en riesgo intervenciones en situaciones sin salida”.<sup>22</sup>

Una de las preocupaciones del gobierno demócrata era que los *estados rufianes* estuvieran proporcionando armas de destrucción masiva a grupos terroristas, en particular a Irak, por lo que efectuó una serie de operaciones y bombardeos para sancionar al régimen de Saddam Hussein (Operación Zorro del Desierto, en 1998). El mismo mes en que Clinton asumió funciones, en 1992, ocurrió el primer ataque terrorista por parte de un grupo de terroristas islámicos contra el World Trade Center, que causó la muerte de 6 personas y dejó mil heridos. Sin embargo, este hecho fue considerado terminado tiempo después, cuando una investigación internacional permitió llevar a prisión a los responsables. Quedó pendiente, en 1992, la investigación al FBI relativa a que había sido alertado días antes del estallido del coche bomba por un informante que participaba en el atentado. En abril de 1995, otro ataque terrorista en la ciudad de Oklahoma provocó la muerte a 168 personas. Esta vez no se trató de terroristas islámicos, sino de ciudadanos norteamericanos, en particular de Timothy McVeigh, un veterano de guerra que comparó el ataque terrorista con las acciones de la Guerra del Golfo.

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, matando a 19 soldados estadounidenses. En represalia, Estados Unidos bombardeó territorios de Afganistán y de Sudán, donde se creía estaba Bin Laden. Para fines del año 2000, esta organización terrorista bombardeó el buque USS Cole. A partir de entonces, y de manera tardía, el gobierno de Clinton consideró a Al Qaeda como la amenaza a la seguridad nacional más importante, antes de ser derrotado en las urnas por George W. Bush.

De cualquier manera, el eje de la política exterior de Clinton durante sus dos mandatos fue la diplomacia, más que las armas, y así logró avances importantes como los Acuerdos del Kremlin para dismantelar los arsenales nucleares en Ucrania, los Acuerdos de Oslo entre la OLP e Israel, los de Dayton para la pacificación de Bosnia–Herzegovina y un acuerdo nuclear con Corea del Norte en 1994. A cambio de asistencia en energía, Norcorea abandonaría sus ambiciones para adquirir y desarrollar armas nucleares.

Las claves históricas de la política de defensa y seguridad de Estados Unidos, desde la Segunda Guerra Mundial hasta el gobierno de Clinton,

marcaron una fuerte huella que dejó al descubierto, durante el gobierno de George W. Bush, sus vulnerabilidades y al mismo tiempo significó la mayor transformación de la política de seguridad de Estados Unidos de las últimas décadas.

### **TRANSFORMACIONES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y DEFENSA BAJO EL GOBIERNO DE GEORGE W. BUSH**

Los atentados terroristas del 11 de septiembre provocaron una conmoción en Estados Unidos y el mundo, pero no se trató de una revolución. La revolución vendría un año después, y se consolidaría en 2003, cuando la administración Bush realizó la mayor transformación de las últimas décadas al gobierno, sus estrategias de seguridad y su política exterior. El corazón de esta revolución es el contraterrorismo: un despliegue de fuerza, recursos, estrategias, políticas y cambios burocráticos que no sólo operan para garantizar la seguridad interna, sino que están orientados a prevenir, perseguir, atacar y eliminar el terrorismo en el mundo. La estrategia para hacerlo es la transformación militar que permita generar una fuerza militar rápida, de reacción y letal capaz de anticiparse a acontecimientos que pongan en riesgo los principios estratégicos de la defensa: “Defender los Estados Unidos y proyectar el poder militar, manejar riesgos, profundizar alianzas, tener capacidades flexibles y móviles, profundizar la posición global de Estados Unidos, desarrollar un amplio alcance de capacidades militares y transformar la defensa”.<sup>23</sup> Este cambio opera en cuatro planos mayores: el político, geopolítico, diplomático y el estrictamente militar.

En el plano político, la llamada Doctrina Bush ejerció un viraje de la política de seguridad de Estados Unidos, tanto en el ámbito interno como externo, bajo una visión de un mundo unipolar. En el pasado, Estados Unidos tuvo una enorme influencia mundial económica, política y militar; sin embargo, esta influencia tuvo contrapesos, en los siglos XIX por Europa y en el XX, por la Unión Soviética. En el siglo XXI, por primera vez en la historia, Estados Unidos aparece como el líder hegemónico, sin mayores

contrapesos en el mundo que limiten sus tentativas de intervención. “Existe tanto en Europa como en Asia la sensación de que Estados Unidos está fuera de control. La administración del presidente Bush está movilizand o el poder de Estados Unidos, pero al mismo tiempo está dividiendo a los aliados y dañando relaciones históricas. Al parecer esta nueva orientación en la política internacional se encuentra impulsada por dos factores. En primer lugar, el surgimiento del terrorismo internacional, que ha llevado a Estados Unidos a pensar al mundo en términos de constantes amenazas, mismas que muchos perciben como únicamente dirigidas en contra de Estados Unidos y no hacia sus aliados. En segundo lugar, el otro gran factor que está cambiando la política mundial es la supremacía del poder estadounidense en sí mismo, un poder históricamente más poderoso que el que cualquier otro país haya alguna vez conseguido en la historia mundial. Sostener este poder crea inestabilidades *per se*.”<sup>24</sup> Las políticas de defensa y de seguridad de Bush, tal como ocurrió con sus predecesores, están ancladas en su visión del papel que Estados Unidos debe jugar en el mundo en concordancia con los principios fundadores de la nación estadounidense.

“La causa de nuestra nación siempre ha sido mayor que nuestra defensa nacional. Luchamos, como siempre luchamos, por una paz justa —una paz que favorece la libertad. Defenderemos la paz en contra de las amenazas de terroristas y tiranos. Preservaremos la paz construyendo buenas relaciones entre las grandes potencias. Y extenderemos la paz promoviendo sociedades libres y abiertas en cada continente”.<sup>25</sup>

Una clave central de la política exterior y de seguridad de Estados Unidos se encuentra en su política interna. La capacidad que han tenido sus líderes políticos para invocar la justeza de sus principios, asociados a la grandeza del pueblo norteamericano y a la determinación de adoptar la responsabilidad de trasladar su modelo al resto del mundo, ha sido característica de demócratas y republicanos. Esto ha permitido el fenómeno *Rally around the President*, la unión del pueblo norteamericano en apoyo a su presidente en tiempos críticos y difíciles, cuando está presente una seria amenaza a la nación:

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos  
a principios del siglo XXI

“Los Estados Unidos poseen una fuerza y una influencia sin precedentes –e inigualables– en el mundo. Apoyada en los principios de libertad, el valor de una sociedad libre, esta posición llega con responsabilidades sin paralelo, con obligaciones y oportunidades. La gran fuerza de esta nación debe ser usada para promover un balance de poder que favorezca la libertad. La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos estará basada en un internacionalismo distinto que refleje la unión de nuestros valores y nuestros intereses nacionales. El objetivo de esta estrategia es ayudar a que el mundo sea no sólo más seguro, sino mejor. Nuestras metas en el camino hacia el progreso son claras: libertad política y económica, relaciones pacíficas con otros estados y respeto a la dignidad humana”.<sup>26</sup>

El componente ideológico sobre el necesario papel moral de Estados Unidos como fuerza liberadora de la opresión soviética durante la Guerra Fría se convirtió, el 11 de septiembre, a ser una fuerza liberadora del terrorismo. A partir de estos principios, la administración Bush anunciaba, a mediados de 2002, la estrategia de seguridad internacional que seguiría:

1. Liderar aspiraciones por la dignidad humana.
2. Reforzar sus alianzas para derrotar al terrorismo global y trabajar para prevenir ataques en nuestra contra o contra nuestros amigos.
3. Trabajar con otros para desactivar los conflictos regionales.
4. Prevenir que nuestros enemigos nos amenacen, a nuestros aliados y nuestros amigos, con armas de destrucción masiva.
5. Iniciar una nueva era de crecimiento económico global a través del libre mercado y el libre comercio.
6. Expandir el círculo del desarrollo abriendo sociedades y construyendo la infraestructura para la democracia.
7. Desarrollar agendas de acción cooperativa con otros centros importantes de poder global.
8. Transformar la seguridad nacional de las instituciones de Estados Unidos para que respondan a los desafíos y oportunidades del siglo XXI.<sup>27</sup>

Esta estrategia tiene como eje central la acción anticipada preventiva contra el terrorismo y los *estados rufianes*. La acción preventiva es una estrategia usual de la defensa, la seguridad y la política, por ejemplo para evitar

ataques, y fue uno de los principios estratégicos de la Guerra Fría, cuando Estados Unidos tenía que prevenir que la Unión Soviética se adelantara tecnológica y militarmente al poderío norteamericano, y para ello se lanzaba en una carrera tecnológica y armamentista.

Lo que cambia bajo la Doctrina Bush es que esta política anticipa la acción preventiva, efectuando operaciones militares antes de que el adversario pueda tomar cualquier medida estratégica, es decir, bastaría con la presunción de la intención del adversario para justificar la guerra. Más aún, esta presunción sería válida también para todos aquellos estados o grupos que pudieran encubrir a terroristas, que de inmediato serían considerados adversarios de Estados Unidos y objeto de ataques militares aun cuando no hubiera pruebas evidentes de ello. “Este proceso de transformación se inscribe en la estrategia de *‘Preemption’*, estrenada después de los acontecimientos del 11 de septiembre. Este concepto se diferencia de la *‘Prevention’* en el sentido de que es una respuesta decididamente ofensiva frente a la eventualidad de una amenaza que aparezca como inminente”.<sup>28</sup> En particular, “*Prevention* se refiere a un repertorio de estrategias para impedir la adquisición de armas de destrucción masiva (WMD) a través de una variedad de medios, incluyendo, en circunstancias extremas, el posible uso de la fuerza. *Preemption* pertenece específicamente a la acción militar cuando el uso de WMD por un adversario es inminente”.<sup>29</sup>

Si bien esta nueva doctrina siembra un marco de incertidumbre en el mundo por su carácter unilateralista, hay además consecuencias sobre las reglas del juego internacional acordado como reglas aceptables de paz, de guerra y de convivencia entre los estados. La nueva perspectiva está también basada en la idea de que la persuasión y la disuasión ya no funcionan. Existen grupos en el mundo que están dispuestos a morir por su causa, son capaces de evitar ser detectados, y por lo tanto evitan ser contraatacados. La vieja lógica de persuasión se terminó debido a que estos grupos no tienen una dirección, no son localizables. Estos grupos no van a parar de hacer lo que están haciendo por miedo a ser contraatacados, porque sus miembros están dispuestos a sacrificarse o porque no se sabe donde están, y esto crea el incentivo de a ver quién ataca primero. La doctrina de la nueva administración Bush es: “Matémoslos antes de que nos maten a nosotros”.<sup>30</sup>

## La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI

La Doctrina Bush fue objeto de sólidas críticas. Uno de los críticos más agudos de esta doctrina es Robert S. Litwak, quien analiza sus riesgos. Uno de ellos es la aparente sustitución de la doctrina de disuasión y contención por la doctrina de *contraproliferación*, derivada de la aplicación de la doctrina de *preemption* al ámbito nuclear, que incrementa la incertidumbre internacional, especialmente de los aliados europeos; por la tentación que tendrían otros regímenes para actuar unilateralmente fuera del marco de las normas multilaterales y sin causa justificada. Otro riesgo es producido por el lazo que se establece entre terrorismo y contraproliferación, que conduciría a ejercer acciones preventivas militares en contra de estados sospechosos de apoyar a terroristas y por la ampliación de esta doctrina, creada con un carácter específico para derrocar al régimen de Saddam Hussein, a cualquier otro caso que Estados Unidos considerara conveniente.<sup>31</sup> Una de las críticas más consistentes y de los temores más fundados de analistas, e incluso de los socios europeos de Estados Unidos, es que la Doctrina Bush otorga un carácter institucional y legítimo a la acción anticipada preventiva, un mecanismo usual en el marco de las estrategias de guerra, en tiempos de paz.<sup>32</sup>

El 11 de septiembre de 2001, por la tarde, el presidente Bush citó a un “Consejo de Guerra” en el que participaron el vicepresidente Dick Cheney, el Secretario de Estado Colin Powell, el Secretario de la Defensa Donald Rumsfeld, el general Hugo Shelton, el vicepresidente de la Junta de Jefes de Gabinete, el General Myers, el Director de Seguridad Interna George Tenet, el Procurador General John Ashcroft y el Director del FBI, Robert Mueller. Por parte de la Casa Blanca asistieron la Asesora de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice; el jefe de Gabinete, Andy Card, y sus subdirectores, Stephen Hadley y Joshua Bolten. Fue precisamente en esta reunión que el presidente dio el viraje hacia la acción preventiva anticipada: anunció que era tiempo de la autodefensa, y que ésta incluía no sólo a los terroristas, sino también a aquéllos que les hubieran prestado ayuda.

La necesidad de una política de coaliciones se imponía, por lo que Paquistán, los estados árabes, los países aliados de Estados Unidos durante la Guerra Fría, Rusia y China serían invitados a formar parte de ésta. Los estados sospechosos de alojar y ayudar a los terroristas eran especialmente

Irak, Afganistán, Libia, Sudán e Irán. Rumsfeld se preguntaba en esa reunión, cuántas pruebas habría que tener antes de actuar en una guerra contra Irak, ya que la formación de la coalición tomaría al menos 60 días.<sup>33</sup> Aunque se acordó dar un ultimátum de 48 horas a Al Qaeda, principal sospechoso de los ataques, se decidió comenzar inmediatamente los preparativos para atacar a los talibanes en Afganistán.

En el plan estratégico, los Departamentos de Defensa y de Estado consultarían a la OTAN con el fin de requerir apoyo en inteligencia, presencia y otros apoyos de ésta y de otros países. En el plan político, incluiría una declaración pública según la cual Estados Unidos usaría todos sus recursos para eliminar al terrorismo como una amenaza, castigaría a los responsables de los ataques del 11 de septiembre y a los actores responsables de ofrecerles santuarios a los terroristas, trabajaría con una coalición para eliminar a los grupos y redes terroristas e impediría cualquier mal en contra del pueblo, la religión o la cultura de Estados Unidos. En el plan táctico, la invasión a Afganistán requeriría tropas terrestres para lograr el objetivo.<sup>34</sup>

Uno de los primeros resultados de esta reunión fue la Directiva Presidencial de Seguridad Nacional número 9, titulada “Derrotando la amenaza terrorista contra los Estados Unidos”. Aunque sus antecedentes se encontraban en otra iniciativa presidencial diseñada antes de los ataques del 11 de septiembre para atacar a Al Qaeda, la novedad era que se declaraba una guerra global en contra del terrorismo, que incluía el uso de la fuerza militar contra Afganistán, para eliminar todas las redes terroristas, sus apoyos financieros y prevenir que adquirieran armas de destrucción masiva con el objetivo de “eliminar el terrorismo como una amenaza a nuestro estilo de vida”.<sup>35</sup> Esta directiva fue firmada el 25 de octubre de 2001, cuando los ataques a Afganistán ya habían comenzado.

Para cumplir con las responsabilidades derivadas del Consejo de Guerra, Richard Clarke, uno de los principales consejeros de seguridad de Bush, envió una nota a Condoleezza Rice el 18 de septiembre, con el título “Investigación de Información de Inteligencia en relación al involucramiento de Irak en los ataques del 11 de septiembre”. Informaba que sólo existían evidencias anecdóticas que ligaran a Al Qaeda con Irak, es decir, no había evidencias suficientes para afirmar que Irak hubiera pla-

nado o perpetrado los ataques, conclusión con la cual coincidió el asesor para Afganistán de Rice, Zalmay Khalilzad.<sup>36</sup>

En los días siguientes a los ataques terroristas la prioridad se centró en atacar a Al Qaeda en Afganistán. Irak no se encontraba en los planes de invasión, a pesar de que el asesor Paul Wolfowitz insistió en que Irak debía ser atacado. De acuerdo con el secretario de Estado Powell, “Paul siempre consideró que Irak era un problema que había que enfrentar [...] y una manera de hacerlo era aprovechar este evento para enfrentarlo”.<sup>37</sup> Sin embargo, el tema sólo sería abordado más tarde, durante la segunda fase de la guerra contra el terrorismo. El Presidente Bush ordenó entonces al Departamento de la Defensa prepararse para enfrentar a Irak si éste actuaba en contra de los intereses norteamericanos, con planes que incluyeran la posibilidad de ocupar los campos petroleros iraquíes.

### **GEOPOLÍTICA Y SEGURIDAD**

En enero del 2000, antes de que Condoleezza Rice fuera nombrada consejera de Seguridad Nacional del presidente Bush, publicó un artículo en la Revista *Foreign Affairs* en el que estimaba que, después de la Guerra Fría, Estados Unidos se había quedado sin una doctrina que guiara su proceder en el mundo ante el nuevo hecho de que se había convertido en la única superpotencia. Frente a la desaparición de la Unión Soviética como competidor, Estados Unidos no había logrado definir su interés nacional; el gobierno de Bill Clinton había evitado cuidadosamente enfrascarse en nuevos problemas y se había conformado con tratar de resolver las crisis. Ante esta situación, Rice proponía una nueva política exterior determinada por prioridades:

1. Garantizar que las fuerzas armadas estadounidenses puedan disuadir la guerra, proyectar su poderío y defender sus intereses en caso de que la disuasión fracase.
2. Promover el crecimiento económico y la apertura política ampliando el libre comercio y el sistema monetario internacional.
3. Renovar vínculos fuertes y estrechos con los aliados que comparten los valores estadounidenses y pueden, por ello, compartir la carga de la promoción de la paz, la prosperidad y la libertad.

4. Centrar las energías de Estados Unidos en vincularse íntimamente con las grandes potencias, en especial Rusia y China, que pueden y podrán moldear las características del sistema político internacional.
5. Confrontar con decisión la amenaza de regímenes deshonestos y potencias hostiles que, cada vez más, cobran la forma de la posibilidad del terrorismo y el desarrollo de armas de destrucción masiva.<sup>38</sup>

En el 2000, Rice formaba parte del equipo de transición del presidente electo Bush cuando fue informada por Sandy Berger, el Consejero de Seguridad Nacional de Clinton, que la eliminación del grupo terrorista al Qaeda debía ser una alta prioridad. El 22 de enero de 2001, Rice fue nombrada Consejera de Seguridad Nacional. Ese mismo mes, Richard Clarke, director del Grupo de Seguridad contraterrorista, le informó que “Al Qaeda está en guerra contra nosotros. Es una organización con gran capacidad, probablemente tiene células dormidas en Estados Unidos y está planeando claramente una serie de ataques mayores en nuestra contra; debemos actuar decididamente y rápido [...] tomar la ofensiva”.<sup>39</sup>

Clarke, había discutido con Rice desde los meses de enero y abril de 2001, sobre una nota que informaba la intención de Al Qaeda de planear múltiples operaciones. En el mes de mayo se confirmó que los planes de Bin Laden avanzaban, y el FBI informó que había planes para atacar Londres y Boston, que los ataques recurrirían a explosivos potentes, aunque los informes no pudieron ser corroborados. A fines de mayo de 2001, nuevos informes relataban que podría haber un complot para secuestrar a estadounidenses y pedir a cambio la liberación del sheik Omar Andel Rehman, involucrado en el complot para hacer explotar sitios en Nueva York. El complot terrorista involucraría el secuestro de aviones o la explosión de embajadas de Estados Unidos, lo cual condujo a emitir una circular de la Administración de Aviación Federal para que pusieran atención sobre la probabilidad de secuestro de aviones para liberar a terroristas encarcelados en los Estados Unidos. Este tipo de informes fueron numerosos antes del 11 de septiembre, durante las reuniones de inteligencia cotidianas de seguridad del presidente Bush con el Director de la CIA y contraterrorismo

George Tenet, el vicepresidente Dick Cheney y la asesora de seguridad Rice.

De acuerdo con la CIA, en mayo el nivel de amenaza era de 7/10, apenas un punto menos que la enorme movilización de recursos humanos y materiales que habían producido las amenazas terroristas del cambio de milenio. En junio y julio, los informes sobre amenazas terroristas espectaculares habían alcanzado un alto grado de emergencia, y se localizaban especialmente en el Medio Oriente, pero también en Roma, y podían estallar en cualquier lugar del mundo. De acuerdo con la CIA, incluía a individuos enviados por Bin Laden a territorio norteamericano, que podrían cometer atentados suicidas. Debido a estos reportes, en julio de 2001, el Grupo de Seguridad para el Contraterrorismo (CSG) realizó una reunión informativa sobre las amenazas, en la que reunió a numerosas agencias, entre otras el Servicio de Inmigración, el de Guardacostas, el Servicio Secreto, la CIA, el FBI, aduanas y la Agencia Federal de Aviación.

La reunión fue informativa y confidencial. No se tomaron medidas conjuntas ni se decidió acerca de acciones de investigación de campo; sólo se les instruyó que informaran a sus superiores e hicieran lo que pudieran con esa información. Al día siguiente la CIA informó al CSG sobre ataques inminentes, espectaculares, cualitativamente diferentes de los experimentados hasta la fecha, y listos para ser realizados por Al Qaeda. Para el 9 de julio el Comité Federal Interagencias para la Seguridad reunió a 37 funcionarios de 27 agencias y organizaciones sobre la alerta de seguridad en territorio de Estados Unidos, que para entonces, según Tenet, “no podía ser peor”.<sup>40</sup>

A solicitud del presidente, la CIA preparó un informe sobre el peligro real y actual que Al Qaeda representaba para Estados Unidos. Le fue presentado el 6 de agosto de 2001. Tan sólo ese año se le había informado 36 veces al presidente, en la nota informativa diaria, sobre el peligro real de la organización terrorista contra intereses estadounidenses, y era el primero que alertaba sobre el peligro de ataques dentro de Estados Unidos. Ante los cuestionamientos internos acerca de las razones que permitieron que estos atentados tuvieran lugar, en noviembre de 2002 se creó la Comisión Nacional sobre los Atentados Terroristas (conocida como la Comisión 9/11),

formada por diez comisionados, cinco republicanos y cinco demócratas, 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.

La Comisión, creada por ley, debería de ser independiente, imparcial, consciente y no partidista. Su mandato implicaba una revisión profunda tanto de los hechos como de los procedimientos, una labor exhaustiva de evaluación que pudiera dar certidumbre sobre lo que había que hacer en el futuro.<sup>41</sup> En particular debía de ser suficientemente creíble como para que los norteamericanos recuperaran la confianza en sus instituciones y en todo el sistema político.<sup>42</sup> El apoyo del presidente Bush a esta Comisión no tuvo precedentes, ya que facilitó la consulta de archivos y entrevistas en las que participaron funcionarios de la comunidad de inteligencia, el Departamento de Seguridad Interna, el Departamento de la Defensa y de Estado, además de otras oficinas involucradas con la seguridad.

El “memorándum Clarke” fue uno de los mayores escándalos descubiertos en la investigación realizada por la Comisión del 11 de Septiembre, el cual fue revelado públicamente hasta el 10 de febrero de 2005, ejemplo simbólico de los problemas burocráticos que impidieron una respuesta eficaz de las políticas de seguridad. Clarke había enviado el 25 de enero de 2001 a Condoleezza Rice un memorando en el que sostenía que Al Qaeda presentaba una amenaza creciente, que había que tomar medidas inmediatas, y solicitaba una reunión de directivos para discutir estrategias, además de proponer un incremento del presupuesto para el contraterrorismo, acciones encubiertas, la ayuda para la Alianza del Norte y Uzbekistán. Asimismo, pedía responder a los ataques terroristas contra el *USS Cole*. Este memo habría sido parte del trabajo cotidiano de seguridad, pero la reunión solicitada fue denegada por Rice, ya que consideró que no ameritaba una reunión de directivos, sino de subdirectores, quienes a su vez abordaron el problema de Al Qaeda junto con otros temas, como la democratización de Pakistán, la proliferación nuclear en el Sudeste Asiático, los narcóticos en Afganistán, de modo que no se le dio relevancia.

Seis meses después, cuando el Comité de Subdirectores había analizado la cuestión y ésta podía ser discutida en el Comité de Directores, éstos estaban de vacaciones, por lo que pudieron reunirse hasta el mes de septiembre, sólo una semana antes de los ataques del día 11.<sup>43</sup> Además, Clarke declaró, en su testimonio frente a la Comisión, que existían planes previos que habían sido entregados a Rice, como el Plan Delenda de 1998 y el documento de estrategia de diciembre del 2000.<sup>44</sup> Rice sostuvo reiteradamente que no fue informada de la peligrosidad real de Al Qaeda por la administración Clinton. Los documentos de la administración Clinton presentados por Clarke explicaban que esta estrategia consistía en disminuir la peligrosidad de Al Qaeda, que aunque sobreviviría, no tendría ya las capacidades de realizar ataques mayores.

Ante la posibilidad de ser cuestionada por estos asuntos, Rice no aceptó ser interrogada por la Comisión del 11 de septiembre.<sup>45</sup> Después de haber trabajado como especialista en inteligencia y terrorismo durante los mandatos de George Bush padre, Bill Clinton y George W. Bush, Clarke renunció el 30 de enero de 2003 y publicó un libro polémico sobre sus diferencias con el gobierno del presidente George W. Bush, donde afirma que Donald Rumsfeld insistió en una invasión a Irak, sin que hubiera ninguna prueba de las relaciones de este gobierno con Al Qaeda, y que el presidente no conocía nada acerca del terrorismo hasta antes del 11 de septiembre de 2001.<sup>46</sup>

A raíz de los ataques, la CIA fue seriamente cuestionada, junto con el FBI. Pero la inoperancia de la CIA se explicaba desde décadas atrás, cuando su involucramiento en asuntos internos a través de operaciones clandestinas había conducido a la creación de la Comisión Rockefeller y a recomendaciones sobre su repliegue en asuntos externos, a través de operaciones de inteligencia y contraterrorismo. Por su parte, el FBI no estaba preparado para identificar una amenaza externa que operara en territorio nacional. Alertado sobre las células dormidas de Al Qaeda, no pudo identificar que había individuos preparándose activamente para efectuar los ataques. A pesar de los informes previos, era difícil imaginar que los ataques pudieran perpetrarse mediante líneas aéreas comerciales, y menos aún que serían varios los aviones secuestrados. De acuerdo con las conclusiones de

la Comisión 9/11, “creemos que los ataques del 11 de septiembre revelaron cuatro tipos de fallas: imaginación, políticas, capacidades y gestión”.<sup>47</sup>

Además del problema estructural de agencias no preparadas para este tipo de amenaza y de haber revelado la burocratización del sistema de seguridad, que hizo muy lenta la capacidad de respuesta e inoperante la capacidad de anticipación, los ataques terroristas cimbraron la seguridad psicológica, tanto del gobierno como de los ciudadanos, y mostraron numerosas ventanas de vulnerabilidad. Una de ellas fue la capacidad real de Estados Unidos para convertirse en el líder mundial en la era post Guerra Fría.

Estas consideraciones condujeron a respuestas rápidas que pudieran mostrar el liderazgo y poderío estadounidenses, aunque no fueron suficientemente sopesadas, planeadas, negociadas e informadas. Una de ellas fueron los planes apresurados para invadir Afganistán, que contaron con el respaldo de la comunidad internacional y lograron el objetivo de derribar al gobierno talibán, en una guerra corta y exitosa. Otra de las acciones internacionales para mostrar el liderazgo del gobierno de Bush fue la insistencia de Donald Rumsfeld —y también de George Bush— en ligar a Al Qaeda con Saddam Hussein y la reiterada afirmación de que poseía armas de destrucción masiva. Este último era considerado la pieza más representativa de los *estados villanos*, y para enero del 2003, Bush tenía listos los planes para invadir Irak el 10 de marzo, con o sin pruebas de armas de destrucción masiva y con o sin el respaldo del Consejo de Seguridad de la ONU.<sup>48</sup> En febrero, el general Colin Powell, Secretario de Estado, se presentó ante este Consejo para mostrar pruebas sobre la existencia de armas de destrucción masiva en Irak, que resultaron ser falsas. Estados Unidos invadiría Irak el 19 de marzo de ese año.

Así, el 11 de septiembre reveló, tanto las vulnerabilidades de la seguridad de Estados Unidos propias de la administración Bush, como las derivadas de las claves históricas previas de negociaciones y conflictos internos, de las presiones interburocráticas, de una estructura preparada para la guerra nuclear con la Unión Soviética, pero incapaz de enfrentar las amenazas en territorio interno. Acostumbradas a vigilar los intereses norteamericanos en el exterior, las agencias de inteligencia y el Servicio Secreto no pudieron identificar a tiempo y con precisión que la amenaza se encontra-

ba ya en el territorio norteamericano. A pesar de los numerosos avisos y alertas rojas sobre la inminencia de ataques, las agencias de seguridad no tuvieron una coordinación central que pudiera reunir la información compartimentada que poseían y armar el rompecabezas que, una vez realizados los ataques, apareció como evidente. A su vez, los ataques no sólo fueron devastadores, sino también simbólicos, como el centro de negocios que representa al capitalismo global y el centro encargado de la seguridad militar, el Pentágono. El tercer ataque, dirigido a la Casa Blanca, aunque fallido, no por ello es menos simbólico.

No obstante, el mapa geopolítico de Rice, que subrayaba la prioridad de dirigir los esfuerzos de la defensa contra los regímenes hostiles, más que contra Al Qaeda, permaneció como una guía estratégica del nuevo gobierno. La ahora Secretaria de Estado mantuvo su visión de que las “fuerzas estadounidenses deben ser capaces de enfrentar con decisión el surgimiento de cualquier potencia militar hostil en la región del Pacífico Asiático, en el Oriente Medio, el Golfo Pérsico y Europa, lugares donde se juegan no sólo nuestros intereses, sino también los de nuestros principales aliados”.<sup>49</sup> Además de las prioridades, Rice comentaba la forma en que el gobierno de Estados Unidos debía operarlas: “El próximo presidente del país debe estar en condiciones de intervenir cuando crea que Estados Unidos tiene el deber de hacerlo y crea que tal propósito es legítimo”.<sup>50</sup>

El nuevo mapa geoestratégico esbozado por Rice llamaba la atención sobre la falta de claridad en la misión y evolución de la OTAN después de la caída del muro de Berlín, y de su ampliación; la importancia estratégica de China, que debía dejar de ser considerado un “asociado estratégico” para pasar a ser un “competidor estratégico”, ya que todavía representa una amenaza potencial a la estabilidad de la región, por lo que debería profundizarse la relación con Japón y Corea del Sur y considerar seriamente a India como una gran potencia en ciernes. Por su parte, el problema de Rusia es que la seguridad estadounidense está menos amenazada por el poderío ruso que por su debilidad e incoherencia; en particular, el problema ruso se deriva de las posibilidades que podría tener una nueva etapa de cooperación en asuntos de seguridad si Rusia no tiene la capacidad de garantizar que no haya filtraciones o transferencias de recursos bélicos, como

los misiles balísticos y las armas de destrucción masiva. “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”.<sup>51</sup>

Un punto central del razonamiento de Rice fue la posición que Estados Unidos debería tener ante los regímenes rufianes, como el caso de Irak. “El régimen de Saddam Hussein está aislado, su poderío militar convencional se ha debilitado gravemente, su pueblo vive en la pobreza y el terror, por lo que no tiene ningún lugar útil en la política internacional. Por lo tanto está decidido a desarrollar armas de destrucción masiva. Nada cambiará hasta que Saddam se vaya, de modo que Estados Unidos debe movilizar todos los recursos que pueda –contando con el apoyo de la oposición– para derrocarlo”.<sup>52</sup> Sin embargo, las intervenciones militares en Irak y Afganistán no sólo fueron un planteamiento ideológico de Rice o de las estrategias de seguridad nacional; también encerraban el valor estratégico de la región, que cuenta con importantes reservas de hidrocarburos, por lo que el control y la distribución de éstos se convierte en una prioridad estratégica.

Dentro de los *regímenes rufianes o deshonestos*, Condoleezza Rice también incluía a Corea del Norte, que vive también fuera del sistema internacional, e Irán, ya que la “motivación de Irán no es simplemente perturbar el desarrollo de un sistema internacional basado en los mercados y la democracia, sino sustituirlo por otro: el Islam fundamentalista [...] Teherán también ha apoyado el terrorismo contra intereses estadounidenses y occidentales e intentado desarrollar y transferir importantes tecnologías militares”.<sup>53</sup>

Frente a estos regímenes, Estados Unidos debía de actuar decisivamente. Si aquéllos adquirieran armas de destrucción masiva, serían inútiles porque cualquier intento de usarlas provocaría la devastación del país. Aunado a este mensaje disuasivo, Estados Unidos debía prepararse contra los agentes químicos y biológicos, así como ampliar las capacidades de inteligencia contra el terrorismo de todo tipo.

Una revisión de la primera estrategia de seguridad nacional del presidente Bush del año 2002 confirma esta visión del mundo, en particular la

que sería más tarde considerada la Doctrina Bush: la decisión de actuar firmemente antes de que cualquier adversario tomara la delantera. En otros términos, lo que Condoleezza Rice presentaba era la decisión de abandonar el eje que había regido a la política exterior de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial, la disuasión, por una política de acción e iniciativa adelantada frente a lo que era considerado una respuesta tardía, parcial y casuística ante las crisis que enfrentó el presidente Bill Clinton. Además, Rice infería que los *estados rufianes*, y en particular Irak, estaban fuera del sistema internacional, y por lo tanto, estaban tentados a utilizar armas de destrucción masiva, una inferencia que llevaría más tarde a la invasión de Irak, aun cuando estas armas nunca fueron encontradas. También el mapa geoestratégico de Rice ya presentaba la nueva estructura de alianzas que su país debería de conformar y los desafíos que se presentaban a futuro. Esta estrategia de coaliciones le sería necesaria al gobierno de Bush para las invasiones a Afganistán e Irak, pese a que ambas se dieron en marcos institucionales distintos.

La estrategia de seguridad nacional del año 2002 parecía reorientar los esfuerzos de la defensa y seguridad de Estados Unidos que había planteado Rice en el año 2000, al tomar como eje la lucha contra el terrorismo. Este tema fue así insertado como la más alta prioridad interna y de defensa, pero también como la mayor prioridad internacional, de manera que las cumbres internacionales, de toda naturaleza adoptaron la lucha contra el terrorismo como su objetivo.<sup>54</sup>

Cuatro años después del anuncio de la estrategia de seguridad nacional del presidente Bush, fue anunciada la nueva estrategia del año 2006. Los objetivos planteados en esta última fueron los mismos que en 2002, con el añadido del interés por buscar y enfrentar los desafíos planteados por la globalización. Más que un cambio de rumbo, la nueva estrategia detallaba la concepción política y estratégica de Estados Unidos, lo cual le permitirá, en los años venideros, establecer líneas de acción bajo una visión realista, en el sentido clásico de las relaciones internacionales, fundada en los valores e intereses de este país. Si bien los valores estaban ya claramente establecidos por sus predecesores, son los intereses y la forma de interpretar el mundo lo que cambia con la llamada Doctrina Bush.

Para comenzar, el concepto de libertad interna se liga de manera directa con la libertad en el mundo: los “gobiernos que honran la dignidad de sus ciudadanos y sus deseos de libertad tienden a tener conductas responsables hacia otras naciones, mientras que aquéllos que brutalizan a sus pueblos también amenazan la paz y la estabilidad de otras naciones [...] promover la democracia es la medida de largo plazo más efectiva para reforzar la estabilidad internacional, reducir los conflictos regionales, enfrentar al terrorismo y al extremismo que apoya al terror y extender la paz y la prosperidad. Para proteger a nuestra nación y honrar sus valores, Estados Unidos busca extender la libertad alrededor del mundo liderando un esfuerzo internacional para terminar con la tiranía y promover la democracia efectiva”.<sup>55</sup> En efecto, si bien en las décadas precedentes la promoción de la libertad, la democracia, la paz y la prosperidad se encontraban dentro de los valores norteamericanos, y si su difusión a través de medios políticos, económicos, diplomáticos y militares siempre ha sido parte de su agenda política, lo que cambió en esta ocasión fue que ya no se trata de llevar al mundo esos valores, por la negociación o por la fuerza, sino que los valores norteamericanos se encuentran directamente amenazados por la falta de libertad y democracia, por las tiranías en el mundo. Cabe recordar que, durante las décadas de la Guerra Fría, la Unión Soviética aparecía en la agenda norteamericana como una amenaza para el mundo, pero el ideario comunista no era realmente considerado una amenaza general a los valores internos en Estados Unidos (aunque hubo movimientos y grupos que simpatizaban con la causa soviética).

El primer objetivo es entonces el combate a la tiranía como una forma de defensa de los valores libertarios norteamericanos, no sólo fuera, sino también dentro del territorio nacional. La tiranía es definida como una combinación de brutalidad, pobreza, inestabilidad, corrupción y sufrimiento, forjada bajo el régimen de déspotas y sistemas despóticos, entre los cuales se encuentran la República Popular Democrática de Corea, Irán, Siria, Cuba, Bielorusia, Birmania y Zimbabwe. Las tiranías amenazan a sus vecinos y al mundo, y algunas de ellas, al buscar desarrollar WMD o impulsar el terrorismo, amenazan directamente los intereses de seguridad de Estados Unidos.

## La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI

El segundo objetivo –promover democracias efectivas– incluye el respeto a los derechos humanos, la libertad de religión, conciencia, reunión, opinión, asociación e información, subraya la necesidad de que la libertad política sea acompañada de libertad económica. Asimismo, estas democracias tienen la obligación de garantizar el progreso económico y la lucha contra la corrupción. Dentro de este objetivo, uno de los ejemplos sobre la forma en que la administración Bush concibe la democracia es el caso de los territorios palestinos. Al mismo tiempo que reconoció el valor de un proceso electoral libre, justo e incluyente, en el que el grupo de Hamas ganó las elecciones, advierte que ésta ha sido considerada una fuerza terrorista que debe renunciar a las armas y aceptar el derecho a la existencia del estado de Israel, además de fomentar la paz, la prosperidad y el estado palestino en convivencia con el estado de Israel, tal como lo establece la “hoja de ruta” definida para tal efecto, y el respeto a las reglas democráticas y la protección de las minorías. De no hacerlo, Hamas será considerado un gobierno que no es plenamente democrático.<sup>56</sup> En julio de 2006, la convivencia con Israel estaba lejos de alcanzarse: Israel y Líbano entraron en guerra por los diferendos con Hezbollah y Hamas.

En el plano político también, el objetivo de transición de la tiranía a la democracia como tarea de Estados Unidos incluye medidas de orden político, económico y militar, incluyendo la presión diplomática y las operaciones encubiertas. Los parámetros de la acción de Estados Unidos en el exterior serían entonces el respeto a los principios norteamericanos de libertad bajo una visión pragmática de acción.

Entre las herramientas aludidas se encuentra la inversión directa, los acuerdos de libre comercio, el apoyo a medidas democráticas y la lucha contra la corrupción, la denuncia de abusos en contra de los derechos humanos, la asistencia económica y militar, la asistencia para el desarrollo de elecciones libres y justas, para apoyar el estado de derecho, la sociedad civil, los derechos humanos, la libertad de expresión y religiosa; la asistencia a las fuerzas militares para que apoyen al poder civil en el control de los propios militares y el respeto de las fuerzas armadas a los derechos humanos; aplicar sanciones a los regímenes opresores, liberando a sus pueblos, y fomentar que otras naciones rechacen a éstos; apoyar a organismos no gubernamen-

tales y a la sociedad civil, así como a organismos multilaterales y regionales para ayudar a poner en práctica sus objetivos democráticos y establecer asociaciones con otros países para defender la libertad.

Estos dos objetivos de la estrategia de seguridad nacional de 2006 subrayan la continuidad y el cambio de la Doctrina Bush sobre sus antecesores. Por un lado, el objetivo de defender la libertad es el valor más tradicional de la política norteamericana, elemento fundacional de la sociedad y del gobierno de ese país, y se encuentra a lo largo de la historia como elemento central de las políticas de gobierno; por otro lado, el hecho de que la tiranía mundial amenace directamente los valores más profundos del pueblo norteamericano coloca en una difícil –y falsa– disyuntiva: aquéllos que estén en contra de esta manera de concebir al mundo estarán atentando contra la seguridad y los intereses internos, no sólo exteriores, de Estados Unidos.

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. Ello mostraba ya la orientación de su gobierno, plasmada de manera más detallada en la estrategia nacional. Entre otros, Europa se encontraría en una difícil disyuntiva, ya que por una parte apoya la lucha contra el terrorismo y la tiranía, pero por otro, no acepta que la diferencia de concepciones acerca de la libertad y el pluralismo político y religioso haga a los diferentes adversarios. Además, los intereses de seguridad de la propia Europa están estrechamente ligados a algunos de los regímenes considerados tiranos por Estados Unidos, como fue el caso de los intereses petroleros de Francia y Rusia en Irak, las poblaciones musulmanas en Europa y las relaciones europeas con la Organización para la Liberación de Palestina.

Con respecto a la defensa de la democracia, desde Alexis de Tocqueville, ésta responde también a los principios fundacionales de Estados Unidos. Lo que cambia con la Doctrina Bush es el énfasis otorgado al posicionamiento de Estados Unidos como garante de este principio en colaboración, pero por encima de las soberanías de los estados y, en consecuencia, de la Organización de la Naciones Unidas. En otros términos, se trata de consolidar un mundo unipolar en torno a los objetivos de democracia,

libertad política y económica en los términos en que el gobierno de Bush los define a través de una estrategia pragmática e intervencionista en los asuntos internacionales.

El tercer objetivo, la lucha contra el terrorismo, es sin duda uno de los puntos más polémicos. En él, la estrategia está centrada en el reforzamiento de alianzas para derrotar al terrorismo y la prevención de ataques en contra de Estados Unidos o sus amigos. La doctrina establece que se requiere de estrategias de corto y largo plazo para luchar contra un enemigo de alcance global, por lo que Estados Unidos, a diferencia del pasado, no puede reposar únicamente sobre el principio de la amenaza a través de la disuasión: es necesario prevenir de manera anticipada las acciones y estrategias de los grupos terroristas mundiales y de los regímenes que los apoyan. De esta suerte, Estados Unidos pasaría de una posición defensiva a una activamente ofensiva que acorrale y derrote al enemigo.<sup>57</sup>

Para ello reconoce la necesidad de establecer acciones concertadas con amigos y aliados. El enemigo presenta una nueva estructura a través de células descentralizadas, organizadas en redes, y una ideología común. Después de numerosos ataques terroristas en el mundo, el terrorismo busca infligir nuevos y más catastróficos ataques. Para el futuro, la estrategia de seguridad nacional asume que el terrorismo es tanto una batalla armada como una batalla ideológica. En el corto plazo, la estrategia requiere tanto de la intervención militar como de otros instrumentos que impidan y prevengan la acción terrorista, en particular para evitar su acceso a las armas de destrucción masiva y cortar sus fuentes de financiamiento y apoyo político. En el largo plazo, se trata de ganar la batalla de las ideas. De acuerdo con esta visión, el terrorismo tiene por objetivo establecer un imperio totalitario mundial que niega la libertad política y religiosa a través de actos terroristas y subversión.

A diferencia de las primeras reacciones del gobierno del presidente Bush, que condenaba al Islam como causa del terrorismo, en la nueva estrategia se distingue entre ambos, ya que acusar a los países islámicos de ser terroristas encierra riesgos seguros: la batalla contra el terrorismo requiere de la alianza, formal o fáctica, con los países musulmanes cercanos a Estados Unidos, y la acusación de que el Islam es una amenaza podía provocar más actos en su contra.

La estrategia 2006 recoge buena parte de las críticas y análisis sobre el terrorismo de los últimos años para tratar de darle una nueva definición. Rechaza que el terrorismo sea producto de la pobreza, de la hostilidad hacia Estados Unidos a raíz de la invasión a Irak, del conflicto israelí-palestino (ya que Al Qaeda comenzó sus ataques en tiempos de negociación de la paz), como tampoco de los esfuerzos estadounidenses por prevenir el terrorismo. En cambio, el terrorismo es un movimiento ideológico que se desvía del Islam, en contra de los no creyentes, un movimiento de alienación política resultado de la exclusión de la que han sido objeto dentro de sus gobiernos y que les ha impedido promover el cambio y que convierte a esos individuos en presas fáciles de una ideología perversa que busca la violencia.

Esta violencia es entonces también una respuesta a lo que consideran una injusticia provocada por otros, por lo que reina un espíritu de venganza. Otras características son que se trata de subculturas de conspiración y desinformación, llenas de prejuicios y de desconocimiento sobre lo que ocurre en el mundo; que hay una ideología que justifica el asesinato e incluso lo glorifica: “la religión del Islam ha sido tergiversada para servir a un fin diabólico”.<sup>58</sup> En el largo plazo, la batalla será entonces ideológica, ya que la democracia permite sustituir la violencia por el estado de derecho, por la resolución pacífica de las disputas y por establecer compromisos para defender los intereses divergentes.

Aunque es improbable que las monarquías petroleras y los regímenes autoritarios musulmanes puedan cambiar hacia regímenes democráticos, y es más improbable aún que Estados Unidos pudiera intervenir militarmente para lograrlo, es un hecho que el terrorismo contra Estados Unidos no es producto de la invasión a Irak ni de la nueva estrategia del gobierno de Bush, ya que el propio Al Qaeda había atentado antes contra los intereses norteamericanos.

En apariencia, la visión de Rice y la expresada en las estrategias de seguridad nacional 2002 y 2006 marchan por caminos diferentes: mientras que los dos documentos de estrategia tienen por eje la lucha contra el terrorismo, la visión de Rice estaba enmarcada en los conflictos regionales y, en particular, en los regímenes hostiles a Estados Unidos. En realidad las

estrategias son, de alguna manera, la prolongación de la visión de Rice: la lucha contra el terrorismo ha servido como medio para legitimar y ahondar la estrategia de intervención de Estados Unidos en los conflictos regionales, en particular, ante los regímenes hostiles y recogen el mismo mapa geopolítico desarrollado por Rice años antes.

Las acciones del gobierno de George W. Bush, después de los atentados terroristas, habían seguido los lineamientos de la visión de Rice: primero, por la guerra contra los talibanes en Afganistán, después, por la guerra contra Irak. En ambos casos, el gobierno norteamericano había recurrido a la creación de alianzas, dentro o fuera del marco de las Naciones Unidas. El presidente Bush aparecía como alguien decidido a recuperar la hegemonía y firme presencia internacional que Estados Unidos había dejado de lado con las inclinaciones negociadores y multilateralistas de Clinton.

En resumen, en el plano político y geopolítico de la defensa y la seguridad, existe un viraje importante en relación con el gobierno de Bill Clinton asentado sobre una visión geopolítica diferente y legitimado por los atentados terroristas del 11 de septiembre. Esta visión geopolítica incrementó los umbrales de incertidumbre internacional por la doctrina y el ejercicio de la fuerza militar de manera preventiva, sin clara justificación; reorganizó la política de alianzas de Estados Unidos, al tiempo que se alejó de la legitimidad institucional del sistema internacional; colocó en las prioridades internacionales la agenda de seguridad y de lucha contra el terrorismo, logró ahondar la política de intervención militar en contra de los regímenes hostiles e incrementó la popularidad del presidente Bush, quien pudo reelegirse, a pesar de las críticas, en el año 2004.

## **DIPLOMACIA Y SEGURIDAD**

En el plano diplomático, también se operaron cambios en el Departamento de Estado y los enfoques de política internacional. Entre los cambios más importantes se encuentra la “diplomacia transformadora” en el Departamento de Estado con el fin de “reorientar la diplomacia hacia la promoción de democracias efectivas y soberanías responsables”. El cambio reside en que la diplomacia, a través de los instrumentos de asistencia al desarrollo, la política y la asistencia militar, será responsable de impulsar directa-

mente las democracias efectivas. Así, la tradicional asistencia al exterior tendrá que comprobar que está cumpliendo con los objetivos de transformar otras sociedades.

Aunque la diplomacia internacional ha sido históricamente una forma de incidir en otras sociedades a través de la negociación, y si bien la diplomacia de Estados Unidos se ha caracterizado por un activismo importante por parte de sus embajadas y representaciones en el exterior, en realidad el cambio de fondo es que ahora los instrumentos diplomáticos deberán comprobar que están incidiendo en las sociedades para que éstas ajusten sus modelos políticos a la democracia concebida en los términos del gobierno en turno.

En este aspecto, tal política corre ciertos riesgos. Primero, porque no es dable pensar que haya un solo modelo de democracia, como tampoco pensar que todas las sociedades, y menos aún sus gobiernos, optarán por esta forma de gobierno. Segundo, conviene recordar que el Departamento de Estado está conformado por personal diplomático de carrera, que ha visto en el pasado cómo los instrumentos de asistencia eran utilizados para incidir en la formación, información o decisión de otros países y sociedades, algunas veces de manera muy activa, como en América Latina en el período de la Alianza para el Progreso, y siempre con resultados moderados, y que a largo plazo tenían por misión acercar a otras sociedades y gobiernos. De ahí a comprobar que la asistencia ha incidido en el cambio hacia un modelo de democracia no sólo hay distancia, sino el riesgo de que las representaciones diplomáticas ejerzan una diplomacia intervencionista, abiertamente violatoria de las soberanías, y por ello provoquen más conflictos de los que intentan resolver, con lo que las diferencias sobre esta política al interior del Departamento de Estado podrían crear un conflicto.

Otro cambio es “mejorar las capacidades para planear y responder a las situaciones de estados fallidos y de posguerra. La Oficina de Reconstrucción y Operaciones de Estabilización integrará todos los recursos relevantes del gobierno y de bienes que puedan conducir a las operaciones de reconstrucción y estabilización. Este esfuerzo está destinado a reforzar la seguridad y la ley necesarias para restaurar el orden”.<sup>59</sup> En particular, estas acciones están encaminadas a efectuar operaciones diplomáticas y militares

de intervención para transformar las condiciones políticas de otros países; además, están destinadas a reforzar los nuevos gobiernos aliados de Estados Unidos, como en los casos de Afganistán e Irak.

Además, se espera desarrollar un cuerpo de reserva civil similar a las reservas militares para enfrentar la reconstrucción de posguerra y la reconstrucción después de desastres internacionales. Una de las ventajas de este enfoque es que por una parte no se distraen recursos militares para estas operaciones y, por otra, que la mayor parte del esfuerzo de reconstrucción recae sobre la iniciativa privada, con la intervención de civiles contratados por el propio Pentágono, y evita así de manera anticipada las críticas derivadas de las bajas de guerra. El fallecimiento de trabajadores civiles por contrato es un asunto a resolver por las empresas, y no por el gobierno ni las fuerzas armadas, con lo que se evitan también los gastos relativos a seguros, pensiones, etcétera.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2006 no profundiza sobre un cambio estratégico de fondo de la diplomacia, que sin embargo existe. Este cambio responde a la diplomacia coercitiva, es decir, la aplicación de la doctrina Bush a este ámbito. La diplomacia coercitiva tiene por característica la conjunción de las acciones militares con las diplomáticas como parte del mismo proceso de negociación. El eje de esta diplomacia conjunta entre el Departamento de Estado y el Pentágono es concebido como un árbol cuyas raíces están en la pobreza, la inequidad, la corrupción, la falta de democracia y otros factores diversos, pero que en su tronco tienen a la insurgencia y en sus ramas expresiones como el terrorismo. Esta concepción concluyente en el terrorismo es sin embargo poco consistente, ya que las mismas causas pueden no desembocar en actos terroristas, y no está fehacientemente comprobado que la insurgencia sea sinónimo de terrorismo.

Por otra parte, se trata de lanzar una “diplomacia armada”, en la que el concepto de disuasión de la Guerra Fría desaparece para dar lugar a la disuasión política acompañada de la disuasión armada. Aunque el concepto no es nuevo, ya que se había aplicado a los casos de Granada, Panamá o Afganistán (en 1998), lo que cambia es que ahora se convierte en la práctica común de esta diplomacia. Desde luego, el cuestionamiento sobre la legitimidad de estas acciones es preocupación no sólo de diplomáticos,

sino de los propios militares, quienes consideran que su participación comienza una vez que los civiles han hecho su trabajo y no en lugar de ellos. Es por ello que en las fuerzas armadas se han discutido los principios que deberían guiar la preemptive action y, de esa manera, guiarse de manera más fundada y estructurada cuando su participación en situaciones de “no guerra” sea requerida. Estos principios son:

1. Debe haber una clara indicación de que el agresor intenta atacar a Estados Unidos o sus aliados.
2. El ataque debe de ser inminente.
3. Debe de haber una causa justa.
4. Estados Unidos debe de tener “las intenciones correctas”.
5. La acción preventiva anticipada –*preemptive action*– debe de ser proporcionada en los medios.
6. El apoyo interno es crucial, y el apoyo internacional es importante.
7. Debe anticiparse un esfuerzo sostenido hasta que se garantice el éxito.<sup>60</sup>

De no seguirse un marco fundado de acciones militares de apoyo a la diplomacia, las fuerzas armadas podrían convertirse en herramientas del gobierno en intervenciones y riesgos injustificados, no sólo para los militares, sino también para contribuir a las condiciones de estabilidad internacional, que está entre sus obligaciones. Otro objetivo de la diplomacia es “reforzar la diplomacia pública con el fin de defender y difundir los valores de Estados Unidos en el mundo. Ello incluye impulsar la educación para que los estadounidenses puedan comprender otros idiomas y culturas, y los extranjeros puedan estudiar en Estados Unidos, impulsando el diálogo con los líderes y ciudadanos musulmanes, además de tener capacidades de reacción rápida frente a la propaganda hostil antes de que ésta se arraigue en el extranjero”. El énfasis en este objetivo tradicional de la política exterior trata de cubrir una de las fallas reveladas el 11 de septiembre: el hecho de que para muchos estadounidenses no era creíble ni comprensible que hubiera otras sociedades que experimentaran rechazo a Estados Unidos. Además, retoma un objetivo tradicional de la diplomacia que no había sido considerado en la estrategia del año 2002: ejercer una capacidad de influencia en el mundo a través de la educación y formación de las elites de otros países.

La agenda para la diplomacia de Estados Unidos presenta bajo la nueva estrategia promover la reforma plena de las Naciones Unidas, creando estructuras para garantizar la transparencia financiera y la eficiencia organizacional; defendiendo el principio de que la membresía implica una “conducta responsable y compartida en las cargas de garantizar la seguridad y la estabilidad internacional; y mejorar las capacidades de la Organización y sus organismos regionales asociados para crear unidades de operaciones de paz bien entrenadas, de desplazamiento rápido, compuestas por unidades militares y gendarmes”.<sup>61</sup> Esta prioridad tiene que ver con la forma en que el gobierno de George W. Bush concibe a las Naciones Unidas, que deben reflejar las realidades geopolíticas actuales y no ser “estructuras obsoletas”. Aquí lo que cambia es una cuestión de enfoque: el gobierno de Clinton también buscaba una reforma de la ONU y sus organismos, pero seguía considerándola como un foro de negociación y diplomacia que debía ser central para la política de Estados Unidos, mientras que el gobierno de Bush pone énfasis en la seguridad y las responsabilidades financieras y de seguridad de los miembros como forma de condicionar su apoyo a la Organización, de la cual ha sido un importante crítico. Conviene acotar que esta respuesta se da después de que Estados Unidos no pudo imponer el apoyo de la Organización en la invasión a Irak.

Ligado a lo anterior, otro de los temas de la agenda exterior es la promoción de la democracia a través de las instituciones internacionales y multilaterales, mediante la institucionalización de una “Comunidad de Democracias”, impulsando la creación de instituciones regionales para la democracia en Asia, Medio Oriente, África y otros lugares, mejorando las capacidades de la ONU y coordinando las contribuciones financieras internacionales y los bancos regionales para reforzar a los gobiernos democráticos. Aunque el liderazgo internacional de Estados Unidos es único, las responsabilidades son compartidas: se crearán alianzas “que pongan énfasis en la cooperación, no en la burocracia internacional”, orientadas hacia la acción y los resultados más que a la legislación o el Derecho.<sup>62</sup>

No obstante, esta Comunidad debería tener una arquitectura política conformada por los países aliados de Estados Unidos y dispuestos a colaborar con la política de acción anticipada preventiva que, lejos de mejorar las

capacidades de la ONU, se presenta como una entidad concurrente y eventualmente contraria a los principios del organismo internacional.

En resumen, la nueva diplomacia de Estados Unidos es un reflejo de su visión geopolítica, más cercana al Departamento de la Defensa que al Departamento de Estado. Sin embargo, los tiempos y prioridades de la transformación tecnológica y de capacidades de la defensa tienen su propia dinámica, regida por prioridades militares, no sólo políticas.

### **TRANSFORMACIÓN DE LA DEFENSA**

En el plano estrictamente militar, del conjunto de acciones relativas a la defensa, su transformación ha sido el eje que ha recibido prioridad en los últimos gobiernos norteamericanos. “La estrategia de transformación consiste en tres partes: transformar la cultura a través de un liderazgo innovador, transformar los procesos y las capacidades a través de la transformación de la fuerza. El margen de tiempo del actual proyecto es de aproximadamente 20 años [...] que tiene un punto de inicio, pero no de término, o sea que es permanente”.<sup>63</sup>

Las áreas de transformación son “el desarrollo de nuevas tecnologías, conceptos operacionales y estructuras organizacionales para conducir la guerra de manera dramáticamente diferente [...] pero el proceso también introduce riesgos que, si no son correctamente manejados, podrían minar peligrosamente las capacidades militares”.<sup>64</sup>

El proceso de transformación puede tomar al menos dos caminos: aquél en el que se realiza el cambio dando un salto tecnológico hacia una nueva generación de armas, materiales y herramientas de inteligencia, o aquél en el que el cambio tecnológico es paralelo a los desarrollos actuales, y es progresivo. La primera vía es más riesgosa, porque la nueva generación de armas no necesariamente responderá a los requerimientos, y habrá que hacer ajustes, dejando abierta una ventana de vulnerabilidad frente a los conflictos en curso. Así, el proceso de transformación se realiza de manera progresiva, sobre el largo plazo, ya que no sólo se trata de la modificación de las capacidades, sino que también implica fuertes inversiones. Salir de la Guerra Fría y prepararse para las nuevas amenazas del siglo XXI tomará entonces un tiempo largo de adecuación.

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos  
a principios del siglo XXI

Por lo que toca a la estrategia militar, 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 WMD, ataques terroristas físicos e informáticos, agresión oportunista), mientras que se apoya a los aliados y se disuade a los competidores potenciales. Ello incluye la inversión en las capacidades de guerra convencional y el desarrollo paralelo de fuerzas de Operaciones Especiales. En particular, se trata de mejorar las capacidades de respuesta a cuatro tipos de amenaza:

1. Convencional, cuando la amenaza proviene de estados con ejércitos y armas convencionales en una competencia militar de enfrentamiento con reglas del juego claras.
2. Irregular, cuando se trata de amenazas de actores estatales y noestatales que emplean métodos tales como el terrorismo y la in-surgencia para disminuir nuestras ventajas militares o que realizan una actividad criminal, tal como la piratería y el tráfico de drogas, y amenazan la seguridad regional.
3. Catastróficos, cuando la amenaza involucra la adquisición, posesión, y uso de WMD por actores estatales y no estatales; y pandemias mortales y otros desastres naturales que producen efectos similares a los de WMD.
4. Disruptivos, cuando se trata de actores estatales y no estatales que emplean tecnologías y capacidades (como la biotecnología, las operaciones cibernéticas y espaciales o las armas de energía dirigida) en nuevas formas de enfrentar las ventajas militares de Estados Unidos.<sup>65</sup>

Una preocupación central es que estos estados o actores no estatales puedan adquirir y desarrollar materiales nucleares, por lo que para evitarlo es necesario negarles el acceso a materiales de fusión bajo dos prioridades, primero, prevenir que los estados puedan adquirir la capacidad de producir materiales que les permitan desarrollar armas nucleares y; segundo, disuadir, prohibir o prevenir cualquier transferencia de esos materiales de estados que tienen estas capacidades, a los estados villanos o terroristas, especialmente a través de la Iniciativa Global de Reducción de Amenazas (GTRI).<sup>66</sup> Estados Unidos también encabeza las operaciones de transporte marítimo y aéreo para supervisar el tráfico de WMD, así como sus rutas

internacionales de financiamiento. Además de los materiales nucleares, las armas biológicas y químicas ocupan un lugar de mayor trascendencia que en el pasado. Las primeras tienen una alta probabilidad de dañar a amplios sectores de población. Las armas químicas incrementan su peligrosidad por los avances tecnológicos y las mejoras en el desarrollo de los agentes químicos.<sup>67</sup>

De acuerdo con las políticas de seguridad de las últimas dos décadas, los *estados rufianes* representan una de las mayores amenazas a Estados Unidos. Estos estados se caracterizan por ser regímenes autoritarios hostiles a sus intereses, y tienen la capacidad de afectarlos de forma local, regional o global, ya que algunos protegen o fomentan a grupos terroristas o poseen armas de destrucción masiva capaces de provocar daños irreparables contra sus vecinos o contra aliados de la potencia norteamericana. Además, lo que tienen en común es que no se acogen a las normas internacionales de las Naciones Unidas.

Aunque el foco de alerta se centró en aquellos estados que por sus arsenales nucleares o de armas de destrucción masiva podían ser más peligrosos, como Irak, Irán o Corea del Norte, otros estados no considerados en esta lista también presentaban, en los años recientes, cuotas importantes de riesgo para los intereses norteamericanos. “En 1998, India y Pakistán cruzaron el umbral nuclear y se adentraron en una espiral creciente de amenazas sobre la región de Kashmir. Tanto Rusia como China continuaron la proliferación serial tanto de armas de destrucción masiva como la experiencia en el manejo de éstas, como cuando Rusia condujo una campaña militar brutal contra Chechenia, alegando la responsabilidad de los estallidos de bombas en Moscú en el otoño de 1999. Las tentativas de Estados Unidos y Europa para influenciar la política de Rusia durante y después del conflicto chechenio resultaron inútiles. Para intimidar a los votantes taiwaneses antes de las elecciones del 2000, China incrementó sus misiles balísticos adyacentes a Taiwán y amenazó con atacar la isla si ésta se independizaba, aunque ésta ha sido virtualmente independiente desde hace 50 años”.<sup>68</sup>

Conviene acotar que, cuando se trata de la transformación de la defensa y la seguridad en Estados Unidos, ésta se refiere a la transformación –

y adquisición— de capacidades, y no a la naturaleza del régimen político, a la de las leyes o a la función de las propias fuerzas armadas o de seguridad, que se mantienen bajo el mismo gran objetivo de defender la seguridad, la soberanía y la libertad de la nación. Así pues, lo que cambia son las formas en que esta defensa toma lugar, sus estrategias y capacidades para tener éxito. Los pilares en los cuales se apoya el proyecto de transformación son básicamente los siguientes: explotar las ventajas de la inteligencia, desarrollar y experimentar conceptos y desarrollar la transformación de las capacidades.<sup>69</sup>

“Mejorar las capacidades de las agencias para planear, preparar, coordinar, integrar y ejecutar respuestas que cubran el amplio espectro de contingencias de crisis y desafíos de largo plazo.” Éste es sin duda el objetivo político y militar más importante de la nueva estrategia. Hasta antes del 11 de septiembre, se asumía que la eficacia de las agencias era suficiente para evitar crisis mayores y responder adecuadamente a las amenazas. Los resultados de la comisión de investigación mostraron fehacientemente que era necesaria una reestructuración que asegurara la coordinación y planeación entre las agencias de seguridad. Más aún: la diferencia institucional y operativa entre política exterior y política interna había abierto una vulnerabilidad fundamental, por lo que ahora se requieren esfuerzos de integración interagencias para actuar simultáneamente en el interior y el exterior, tanto en la política exterior como en la seguridad doméstica.

En lo que respecta al Ejército, “el objetivo es que pueda ser rápidamente desplazado, conservando los principios de sobrevivencia, letalidad y movilidad táctica de fuerzas pesadas y al mismo tiempo agilidad y desplazamiento de las fuerzas ligeras [...] una fuerza de espectro completo”,<sup>70</sup> con un fuerte componente de tecnologías de la información. Esta transformación comenzó desde la administración Clinton, y está compuesta por tres ejes de acción: como objetivo de corto plazo, el cambio de la *fuerza interina*, encargada de producir brigadas y divisiones más ligeras y móviles; con un alcance de largo plazo, el eje de la *fuerza objetiva*, asentada sobre la investigación y el desarrollo para incrementar la efectividad y capacidad de respuesta de la armada; y la *fuerza de legado* o de muy largo plazo, que consiste en la modernización de las divisiones de artillería pesada y me-

canizada. Estos ejes deberán ser capaces de enfrentar los nuevos riesgos en cualquier momento que se produzcan. Tales riesgos son multidimensionales y cada vez se alejan más de los clásicos conflictos convencionales, por lo que es necesario hacer un balance sobre la inversión y los tiempos de desarrollo de cada objetivo, además de realizar sobre la marcha los ajustes necesarios para poder agilizar la producción de la transformación en cada uno de ellos. La naturaleza de los riesgos puede deberse a “la incertidumbre sobre el cambiante ambiente estratégico del futuro, los riesgos tecnológicos asociados a la transformación y los riesgos institucionales derivados de acelerar el proceso, o bien de diversificarlo demasiado”.<sup>71</sup>

En cuanto a la Marina, el mayor desafío consiste en prepararse para enfrentar las amenazas multidimensionales en un contexto de globalización. En primer lugar, ello implica, por ejemplo, hacer frente al terrorismo, el crimen, el tráfico de drogas, las transferencias ilegales de armas, las migraciones ilegales, la corrupción internacional, la piratería global y ante los cuales Estados Unidos tiene costas porosas. En segundo lugar, el incremento del tráfico y el comercio marítimos globales que implican poder garantizar que las vías marítimas sean seguras, además de los problemas asociados con la protección de los bienes naturales marítimos. En tercer lugar, la preocupación creciente sobre la seguridad económica y las probabilidades de que los presupuestos de defensa puedan restringirse y orientarse prioritariamente a la seguridad interna, hace pensar que los gastos necesarios para el desarrollo de la Marina, a largo plazo, pueda estar en peligro. En cuarto lugar, el incremento de la presencia de Estados Unidos en regiones remotas que no habían sido previamente consideradas como parte de los intereses vitales, y donde la Marina debe de proveer el apoyo a otras fuerzas (a través de portaaviones y vehículos anfibios) y, a veces, ser la única fuente de intervención para evitar la globalización de los conflictos. En quinto lugar, la formación de nuevas alianzas impredecibles y diferencias con los aliados tradicionales implican cambios en términos de cooperación conjunta y armonización de sistemas. En sexto lugar, la emergencia de nuevas tecnologías de la información y sensores de alta tecnología implican una necesaria revolución en el comando y control de las operaciones, al tiempo que la comercialización masiva de esta tecnología, originalmente

militar, se revierte contra la seguridad por la disponibilidad de imágenes satelitales, inteligencia, monitoreo y reconocimiento al servicio de enemigos potenciales capaces de identificar y enfrentar la navegación militar. Finalmente, una oportunidad –que es a la vez amenaza– es la proliferación de armas nucleares, biológicas, químicas y el incremento de misiles balísticos asociados a las tecnologías de la información para crear sistemas que permitan negar el acceso de adversarios a estas armas.<sup>72</sup>

La transformación de la Marina está orientada a mejorar las capacidades tecnológicas y desarrollo de redes, tanto virtuales como reales, como una de sus prioridades de corto y largo plazo. Sin embargo, los altos costos de la modernización de este sector han frenado su desarrollo, por lo que desde antes del 11 de septiembre la Marina se ha centrado en proteger las costas y la seguridad interna de posibles ataques de regímenes hostiles.

La Fuerza Aérea se ha convertido, desde la segunda guerra mundial, en la fuerza con mayor grado de transformación, por una parte porque la tecnología aplicada ha avanzado con mayor rapidez, pero, por otra, porque es una fuerza con un mayor grado de adaptación a los conflictos de la segunda mitad del siglo pasado y principios del siglo XXI. La *Tormenta del Desierto* se convirtió, en los primeros meses después de la guerra, en el paradigma que demostraba que era posible realizar guerras “quirúrgicas” que evitaran la muerte o riesgo de muerte de soldados. Sin embargo, poco después se revelaría que, aunque la tecnología había sido exitosa, en realidad el éxito de esa guerra era relativo, ya que se habían cometido muchos errores, especialmente en las tareas de operación conjunta.

Las tareas asignadas a la transformación de la Fuerza Aérea son las operaciones de reconocimiento y vigilancia, la identificación, retraso, daño y destrucción de las defensas antiaéreas del enemigo, el ataque de infantería, la destrucción de infraestructura crítica y la desestabilización de las estrategias del enemigo, además de operaciones de inteligencia, monitoreo e información. En este sentido, la polivalencia de la Fuerza Aérea permite su acción en cualquiera de los teatros de guerra, convencionales o no, que enfrente Estados Unidos. También, la transformación de la fuerza aérea implica la aplicación de nuevas tecnologías que permitan crear redes de inteligencia e información, como la tecnología láser, y los sensores basados

en el espacio, haciendo que los aviones sean apropiados para los riesgos multidimensionales. Sin embargo, al igual que la Marina, el proceso de transformación depende de la inversión sostenida en las capacidades, tecnología, materiales e insumos necesarios para su éxito.

Finalmente, otros ámbitos de la transformación de la defensa incluyen la protección del ciberespacio, el control del espacio, la vanguardia tecnológica, las capacidades del personal y las capacidades de acción conjunta, así como la coordinación militar, tecnológica, estratégica y táctica con los aliados de Estados Unidos, especialmente con la OTAN. Una de las variantes que están siendo desarrolladas para incrementar los umbrales de la tecnología de la información a la guerra es la investigación sobre la teoría de la complejidad asociada a las redes de información, con el objetivo de probar matemáticamente cómo afecta la guerra a los contextos donde tiene lugar y cuál es la perspectiva de reacción social, política, tecnológica, cultural, etc., de aliados y adversarios bajo diversas hipótesis a partir del análisis de los sistemas de reacción en la naturaleza.<sup>73</sup>

En términos de doctrina, “se hace una diferencia entre disuasión y deterrence. La primera es una actitud más diplomática y la segunda con mayor énfasis en el instrumento militar”.<sup>74</sup> La transformación de la diplomacia multilateralista del gobierno de Bill Clinton a la diplomacia coercitiva de George W. Bush implicó la adaptación de las fuerzas armadas a esta ecuación entre disuasión y deterrence: “La estrategia militar de la administración Bush busca asegurar a los aliados, disuadir a los adversarios, disuadir militarmente la agresión y vencer a los adversarios si la disuasión militar falla.”<sup>75</sup>

Lo que cambia con esta doctrina es que la fuerza militar intervendría bajo diferentes acciones graduales como parte del proceso de negociación diplomática, y no como una etapa después de que las negociaciones diplomáticas hayan fallado. Es decir, las fuerzas armadas participan como parte del proceso diplomático para forzar los resultados esperados desde la etapa de la disuasión política, con presencia coercitiva, hasta la fase de *deterrence*, como fuerza coercitiva, con acciones militares tales como la invasión, el lanzamiento de misiles o ataques antes de la guerra limitada o total. Desde luego, los riesgos son que el adversario actúe también bajo la misma lógica

de *preemptive action* ante la amenaza de la diplomacia coercitiva, y así se adelanta a la fase de *deterrence*; además, al verse amenazado por la diplomacia coercitiva, podría jugar política y diplomáticamente para disuadir por medios políticos, y a través de alianzas, el avance de la diplomacia coercitiva de Estados Unidos. La cuestión es entonces cuál es la flexibilidad de las fuerzas armadas para ajustarse a estos cambios y dejar atrás el tradicional patrón de disuasión que dominó la Guerra Fría, y si esto implica un cambio de estrategia en el proceso de transformación de las fuerzas armadas.

La transformación de la defensa está lejos de responder a las necesidades de corto plazo de un gobierno y, menos aún, a los de una doctrina en particular. El proceso de transformación toma décadas y fuertes inversiones, por lo que comenzó antes del primer gobierno del presidente Bush y continuará después de su segundo mandato. El espacio de ajuste a las condiciones posteriores al 11 de septiembre, más que un cambio estratégico en la defensa, implica una reorientación para que las tecnologías, capacidades y materiales sean reforzados para la defensa de la seguridad interna. En este sentido, la Doctrina Bush es un asunto relativamente pasajero, que no distrae de las prioridades de fondo y de largo plazo de la transformación de la defensa.

### **LA REVOLUCIÓN POR DENTRO: LA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD INTERNA**

Si la nueva estrategia de seguridad nacional produce un impacto importante en la política de defensa y en el posicionamiento de Estados Unidos frente al mundo, los mayores efectos de esta estrategia y de la doctrina Bush contra el terrorismo no se encuentran ahí, sino en la política interna. Es decir, la política contraterrorista de Bush llevó a la mayor transformación de la estructura de gobierno de las últimas décadas, y ella determinará la vida cotidiana de todos los ciudadanos, la economía, la política y el presupuesto en el futuro.

Para el sistema político y estratégico de Estados Unidos, lo más grave de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 no sólo fue el número de muertos ni su espectacularidad, sino el hecho de que estos ataques pudieran haber ocurrido en territorio norteamericano, hasta en-

tonces “santuario de la libertad y la seguridad” gracias a lo que se suponía era el sistema de inteligencia y seguridad más avanzado del mundo. La reacción a los atentados tuvo varias etapas y ámbitos de desarrollo. A diferencia del ámbito de la defensa, en el que la legislación y la naturaleza de las fuerzas armadas no está a debate cuando se trata de su transformación (y por lo tanto se centra en la transformación de las capacidades humanas y tecnológicas), en cambio la revolución para asegurar el territorio nacional requirió una nueva legislación, cambios políticos, burocráticos, tecnológicos y económicos de trascendencia realizados a partir del diagnóstico vertido por la Comisión 9/11.

La reacción legal inmediata a los ataques por parte del presidente y del Congreso fue la firma de la Patriot Act, el 24 de octubre del 2001. Esta “Ley Patriota” está destinada a identificar, dismantelar, romper y castigar a terroristas antes de que ataquen. La ley amplió de manera muy importante los márgenes de maniobra de las fuerzas políticas y de seguridad para actuar con legitimidad en la búsqueda de terroristas. Incluye 6 capítulos destinados a:

1. Mejorar la seguridad interna en contra del terrorismo, al otorgar mayor financiamiento al FBI para sus tareas de vigilancia interna, y mayor poder al Presidente para confiscar propiedades en tiempos de guerra y financiar el contraterrorismo.
2. Mejorar los procedimientos de vigilancia, lo cual permite interceptar todo tipo de comunicaciones orales, electrónicas y telefónicas que pudieran estar relacionadas con el terrorismo, fraudes cibernéticos y otros delitos; compartir la investigación criminal, así como la grabación por parte del FBI de cualquier tipo de comunicaciones de los ciudadanos y su distribución entre las agencias federales, además de medidas de inteligencia y contrainteligencia.
3. Abatimiento del lavado de dinero y medidas legales para impedir que los terroristas tengan acceso a recursos para atentados, incluyendo el congelamiento y supervisión de cuentas bancarias de manera secreta y el control de flujos importantes de dinero en efectivo.
4. Protección de la frontera, que incluye triplicar el número de agentes fronterizos, la detención de sospechosos sin derecho a defensa y

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos  
a principios del siglo XXI

juicio, control de ingresos al país, incluyendo a los estudiantes extranjeros.

5. Eliminar los obstáculos para investigar al terrorismo, ya sea pagando recompensas a quien denuncie a los terroristas o investigar por todos los medios a quienes amenacen al gobierno.
6. Asistencia a quienes han sido víctimas del terrorismo a través de fondos de compensación.
7. Incremento en la información que se comparte en relación con la protección de la infraestructura crítica (a través de los diferentes niveles de gobierno).
8. Reforzamiento de las leyes contra crímenes del terrorismo, tanto en relación con el terrorismo internacional como nacional, cibernético y actos de violencia contra sistemas masivos de transporte. Pone énfasis en las penas a quienes ayuden o protejan a terroristas, tanto en el país como en el extranjero, sean extranjeros o norteamericanos.
9. Mejora de la inteligencia, concentrada en el trabajo conjunto de la CIA con el Procurador General en la generación y difusión de la información relativa al terrorismo. Ello incluye los programas internacionales de cooperación con la inteligencia extranjera.<sup>76</sup>

La Ley Patriota marcó un hito, ya que legalizó una serie de medidas destinadas por una parte a evitar más actos terroristas y a prevenirlos, pero por otra marcaba un regreso a los controles gubernamentales sobre las libertades de los ciudadanos de sesenta años atrás. Sin embargo, en el momento de su firma, la Ley fue aprobada por el Congreso sin grandes reparos, ya que el impacto de los atentados estaba aún muy vivo y ya habían sido detenidas más de 1,500 personas.<sup>77</sup>

Durante los siguientes meses y años se desató una fuerte polémica acerca de la legalidad de las acciones derivadas de la Ley Patriota. Por ejemplo, organizaciones sociales, partidos políticos, académicos y líderes la denunciaron. De acuerdo con Al Gore, vicepresidente en el gobierno de Clinton y contrincante electoral de George Bush en 2004, “la verdadera relación entre la libertad y la seguridad puede ser el asunto de mayor importancia que enfrentamos como pueblo. La asunción implícita de la administración Bush (vista en la Ley Patriota) es que tenemos que sacrificar

las libertades tradicionales para estar a salvo de los terroristas. Esto es simplemente falso. No tiene más sentido lanzar un asalto a las libertades civiles para capturar a los terroristas que lanzar una invasión de Irak para capturar a Osama Bin Laden”.<sup>78</sup>

Si bien la Ley Patriota dio fundamento a los cambios en seguridad, también abrió grandes interrogantes. El principal ha sido la elección forzada entre seguridad y libertad en el país de las libertades. Con el fin de realizar esta tarea de vigilancia y seguimiento de posibles células terroristas en su territorio, el gobierno no dudó en escoger cuando se trató de la balanza entre seguridad y libertad, ya que asume que sin seguridad no puede haber libertad. En los primeros meses después de los atentados, los ciudadanos y el Congreso aprobaron las medidas de seguridad que fueran necesarias con el fin de acabar con el terrorismo; no obstante, poco a poco se desarrollarían críticas sobre la violación a las libertades civiles. El Congreso aprobó la Ley Patriota el 24 de octubre del 2001, con una votación de 357 legisladores a favor, 66 en contra y 9 abstenciones. El Senado la aprobó por 98 a 1 y una abstención. La Ley tendría una vigencia de 4 años, y fue ratificada en 2005 por los legisladores y los senadores.<sup>79</sup> En el 2006, la votación realizada el 21 de julio en el Congreso fue de 257 a favor por 171 en contra, mientras que en el Senado el 16 de diciembre la relación fue de 52 votos a favor, 47 en contra y una abstención.<sup>80</sup>

Uno de los temas que más debate ha causado en la Unión Americana ha sido la propuesta, por parte del gobierno, de realizar escuchas telefónicas de posibles sujetos sospechosos. El debate se ha centrado, por una parte, en la violación constitucional a la vida privada de los ciudadanos y, por otra, en la verdadera utilidad de grabar miles de llamadas telefónicas para obtener información que conduzca a los terroristas. El General Michael V. Hayden, principal Subdirector de la Agencia Nacional de Inteligencia, afirmó que “la intrusión en la privacidad está limitada sólo a las llamadas internacionales y a aquellas en las que tenemos una base razonable para creer que están envueltas con Al Qaeda o alguno de sus afiliados”. No obstante, el debate descansa sobre el alcance de que una “creencia razonable” sea suficiente para violar las libertades civiles de los ciudadanos. Por su parte, el FBI estimó que recibía cantidades importantes de información inútil que

ocupaba a sus agentes.<sup>81</sup> En cuanto al espionaje financiero, funcionarios del Departamento del Tesoro han realizado en secreto, junto con la CIA, un seguimiento de personas que podrían haber financiado actividades terroristas a través del sistema internacional de pagos Swift, que permite el acceso a una base de datos sobre estas transacciones.<sup>82</sup>

Por otra parte, la CIA también pasó por una transformación importante, ya que, además de sus actividades de espionaje y operaciones encubiertas en el exterior, ahora tenía que involucrarse en la seguridad interna. Además, “originalmente la CIA fue creada y siempre fue vista como supervisora de los militares, una fuente independiente de información con una visión alternativa sobre las prioridades de inteligencia”.<sup>83</sup> La designación del General Hayden a la cabeza de la CIA en 2006, preocupó tanto a los propios funcionarios de la agencia, como a los congresistas, que temían que la única “isla civil” de inteligencia terminara por ser guiada y supervisada por el Pentágono.<sup>84</sup>

A pesar de la violación de la Ley Patriota a los derechos civiles históricos de los norteamericanos, ésta y los cambios que transformaron la vida de los ciudadanos en “la seguridad de la vida de los ciudadanos” sería producto de un cambio profundo no sólo de la política, sino de la sociedad misma, que estuvo dispuesta a renunciar a sus libertades por su seguridad.

## **TRANSFORMACIONES BUROCRÁTICAS**

La intervención del Estado para garantizar la seguridad de los ciudadanos norteamericanos, ante la posibilidad de amenaza de ataques terroristas, implica un monitoreo amplio de los grupos o individuos que potencialmente pudieran ser terroristas o colaborar con ellos. Para realizar esta vigilancia, es necesario identificarlos entre millones de norteamericanos, tanto a través de las comunicaciones como de las transacciones financieras o de operaciones sospechosas. Es decir, 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.

Las transformaciones políticas y administrativas del sistema de seguridad interna se derivan de las recomendaciones vertidas en la detallada investigación realizada por la Comisión 9/11. Ésta se centró en conocer por qué y cómo habían sido perpetrados los ataques terroristas, develando las incongruencias, fallas, negligencias y vulnerabilidades del sistema de seguridad; pero, sobre todo, la Comisión realizó 39 recomendaciones que transformaron la política interna de Estados Unidos en relación con cinco ámbitos: la necesidad de articular la política interna y la política exterior en el tema de seguridad, la necesidad de reestructurar la comunidad de inteligencia, la creación de canales de comunicación para compartir información, la unidad del Congreso en estos temas y la reorganización de la defensa en lo que concierne a la seguridad interna.

Con respecto a la articulación entre política exterior y política interna, la recomendación central fue establecer un Centro Nacional de Contraterrorismo (NCTC), caracterizado por reunir la planeación operativa y la inteligencia conjunta, con personal proveniente de varias agencias. Este Centro operaría bajo el mismo principio de los comandos militares conjuntos unificados.<sup>85</sup> Esto permitiría atender la interfase de seguridad interna–seguridad exterior, además de garantizar que haya una planeación de las acciones.

La reestructuración del sistema de inteligencia constituye el gran cambio de la estructura administrativa y de las políticas seguidas hasta ahora. Se trata de la creación del cargo de un Director Nacional de Inteligencia, que tiene bajo su responsabilidad vigilar los centros nacionales de seguridad y administrar el programa nacional de inteligencia, garantizando que todas las agencias involucradas con la seguridad participen en él.<sup>86</sup> Este Director velará por las operaciones de seguridad de todo el gobierno en los problemas mayores; las agencias de seguridad quedan entonces bajo su sola dirección, convirtiéndolo así en el personaje con mayor poder de decisión después del Presidente, y dependiente directamente de él.

El Director de Seguridad Interna está a la cabeza de la mayor reorganización de la comunidad de inteligencia desde la Ley de Seguridad Nacional de 1947. Sus poderes se extienden sobre las agencias encargadas de la inteligencia interna, pero también sobre aquéllas que hasta hace poco

estaban encargadas también de la seguridad en el exterior, además de las oficinas regionales y de lucha contra el terrorismo. Asimismo, el Director de Seguridad Interna tiene poder sobre el presupuesto, la adquisición, la misión y las tareas de la seguridad. Ello asociado a la autoridad que ejerce para transformar a la comunidad de inteligencia en una unidad integrada, coordinada y eficaz. Bajo su mando quedan el nuevo Centro de Lucha contra el Terrorismo y el nuevo Centro de Contraproliferación, además de tener a su cargo a un FBI reformado en sus capacidades.<sup>87</sup> Tiene bajo su mando el análisis de la proliferación de armas de destrucción masiva, el seguimiento del análisis regional y la investigación en ciencia y desarrollo.

El primer Director Nacional de Inteligencia, el embajador John Dimitri Negroponte, es uno de los principales asesores del presidente Bush. Éste presentó la Ley de Reforma de la Inteligencia y Prevención del Terrorismo de 2004, sin duda la mayor revolución de la comunidad de inteligencia de las últimas décadas a través de la centralización bajo esta dirección. A su vez, Negroponte recibió la herencia de la experiencia pasada con la CIA: “El funcionamiento correcto de la Agencia debe depender en gran medida del carácter del Director de la Inteligencia Central”, como recomendara la Comisión Rockefeller en 1975. Los cambios más importantes impulsados por Negroponte fueron la creación del Centro Nacional de Contraterro-rismo, donde se reúne toda la información de inteligencia de las diversas agencias del gobierno federal implicadas en la guerra contra el terrorismo. Este Centro identifica, coordina y establece prioridades sobre los requerimientos de inteligencia de las agencias de inteligencia y desarrolla planes estratégicos operacionales para su puesta en marcha.

Por otra parte, el Centro de Monitoreo del Terrorismo se encarga de informar ampliamente a los investigadores gubernamentales, agentes y otras fuerzas de seguridad sobre la acción de los terroristas. Además se creó la Oficina Interna de Detección Nuclear en el interior del DHS. Concentra en una sola organización las tareas para el desarrollo y desplazamiento de un sistema de detección para frustrar la importación de materiales nucleares o radiológicos ilegales. También fueron creadas la Oficina de Protección de las Libertades Privadas y Civiles; se reformó el FBI para que se enfoque a prevenir el terrorismo a través de la recolección de datos de

inteligencia en contra de acciones terroristas, en paralelo con sus actividades tradicionales de investigación contra el delito.

Además, se reforzó la oficina de seguridad en el transporte, a través del monitoreo y la prevención en la seguridad de la aviación; y se ha mejorado el monitoreo de las fronteras y la seguridad de los visitantes de entrada y salida de Estados Unidos a través de una tecnología biométrica, que permite dar seguridad a los viajeros legales pero impide el paso de terroristas; se creó el Centro Nacional de Objetivos para monitorear toda la carga de importación para identificar tanto la carga como a los pasajeros que puedan representar una amenaza -este centro revisa la importación de 9 millones de contenedores anuales para identificar los que sean de “alto riesgo”.

Otras reformas fueron la creación de la Iniciativa de seguridad de contenedores; el desarrollo del Proyecto de Escudos Biológicos; y se trabaja en la ruptura de la estructura de financiamiento al terrorismo, en cooperación con socios internacionales. De acuerdo con la Orden Ejecutiva 13224, se puso en marcha un sistema que permite bloquear o congelar los capitales destinados al financiamiento del terrorismo. En colaboración con el gobierno de Arabia Saudita, se creó el Grupo de Tarea de Financiamiento al Terrorismo, un mecanismo de coordinación para cooperar en investigaciones relativas a este financiamiento.

## **EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD INTERNA**

La transformación profunda de la seguridad interna bajo un mismo mando requería definir el propio concepto. Seis meses después de los ataques terroristas, el concepto se definió como “la preparación, la prevención, la disuasión, la prevención anticipada, la defensa, y la respuesta ante amenazas y agresiones dirigidas contra el territorio, la soberanía, la población interna y la infraestructura de los Estados Unidos, así como la gestión de crisis y consecuencias y otros apoyos civiles internos”.<sup>88</sup> Este amplio concepto incluye entonces la defensa interna, ya que ésta tiene que ver con la prevención y la gestión de la crisis, pero no así con el manejo posterior de ésta, que se incluye dentro de la seguridad interna.

El Departamento de Seguridad Interna (DHS) representa el cambio vertebral de todo el sistema de seguridad de Estados Unidos, el mayor en

décadas, y constituye el centro a partir del cual se lanza la reforma del sistema de seguridad de Estados Unidos. El 26 de julio de 2002, el Congreso aprobó la creación del DHS con una votación de 295 votos a favor y 132 en contra. La aprobación en el Senado estuvo sujeta a un debate por las implicaciones en la reorganización administrativa que provocó la creación del DHS, desde la concentración de un poder enorme en su director hasta la autoridad que tendría el presidente para remover empleados y sindicalistas de sus cargos por razones de seguridad nacional.<sup>89</sup>

El DHS fue creado en marzo del 2003 para responder a los vacíos e inadecuaciones de la seguridad interna que fueron revelados el 11 de septiembre, y es mucho más que una entidad de seguridad pública: es una compleja arquitectura que reúne a 22 agencias de seguridad del gobierno que existían previamente, pero no contaban con una coordinación general. Cada una tenía su propio presupuesto, empleados, misiones y procedimientos. La transformación atañe tanto a la seguridad interna como exterior e involucra a los Departamentos de Defensa y de Seguridad Interna, de Justicia, el Buró Federal de Investigaciones (FBI) y la comunidad de inteligencia, en particular la CIA. En el momento de su creación, el Departamento se fijó una misión de 6 puntos estratégicos, tanto para garantizar la seguridad interna contra el terrorismo como para prevenir amenazas potenciales en el presente y el futuro:

1. Incrementar la capacidad de respuesta de todas las instituciones, particularmente para los eventos catastróficos.
2. Crear sistemas de seguridad para el transporte de personas y carga para mayor seguridad y eficiencia.
3. Reforzar la seguridad de la frontera y reformar y mejorar los procesos de inmigración.
4. Mejorar el intercambio de información con nuestros socios.
5. Mejorar la administración financiera, el desarrollo de los recursos humanos, el presupuesto y la tecnología de la información del DHS.
6. Realignar la organización del DHS para maximizar el desempeño de su misión.

El primer Director del DHS, Tom Ridge, encabezó una evaluación de la seguridad interna realizada por 18 equipos de trabajo que había arrojado

los objetivos de la reforma estructural del DHS:

- Manejo del riesgo en términos de amenaza, vulnerabilidad y consecuencias.
- Priorizar las políticas y las misiones operativas de acuerdo con este enfoque de evaluación del riesgo.
- Establecer varios pasos preventivos y de protección que pudieran incrementar la seguridad en varios niveles.

En particular, el DHS debe de estar listo para tener capacidades de análisis de riesgo y capacidad de respuesta, compartir información y operaciones de inteligencia, medición de su desempeño, asegurar el cumplimiento de la ley, escuchar a los socios externos, ofrecer una cadena de seguridad, adoptar una cultura institucional y un sistema de comunicación interna, tecnología, investigación y detección. Parte de esta gran reestructuración respondía a las recomendaciones vertidas por la Comisión 9/11, pero también era el producto de las conclusiones de varias comisiones formadas para diagnosticar cómo fue posible que ocurriera el 11 de septiembre y proponerle un cambio requerido en las capacidades de respuesta ante la amenaza.<sup>90</sup> La estrategia del DHS tiene tres prioridades de seguridad nacional: prevenir ataques terroristas en Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad nacional ante el terrorismo, minimizar los daños de un ataque y facilitar la recuperación después de éste.<sup>91</sup> La fuerza del DHS involucra el trabajo de 180,000 personas que trabajan bajo este mando unificado de diversos rubros de la seguridad interna.

El 11 de septiembre abriría una nueva era en las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, especialmente en las acciones que tienen que ver con los presupuestos de defensa y seguridad, tradicionalmente mucho más debatidos y limitados por los legisladores. Con el fin de agilizar esta relación, se emitió la Ley de Seguridad Interna de 2002,<sup>92</sup> que permite cierta flexibilidad al Secretario de Seguridad Interna para establecer, consolidar, alterar o discontinuar unidades organizacionales dentro del Departamento, y quien sólo tiene que notificar al Congreso sobre las acciones planeadas que pueden tener efecto en un plazo de 60 días (sección 872 de la Ley) y no solicitar, como pudiera haber sido en el pasado, autorización previa para realizarlas. A su vez, la reorganización incluye fundir las oficinas de asuntos

legislativos e intergubernamentales con el fin de coordinar las políticas entre los miembros del Congreso, el DHS y los funcionarios locales y estatales.

El DHS centraliza, coordina y planea las acciones, pero además tiene una función reguladora para emitir normas y dar racionalidad nacional a la estrategia de seguridad interna, ya que varios de los factores que impidieron la prevención de los ataques del 11 de septiembre se debieron a la descoordinación nacional de agencias de seguridad, la falta de información y comunicación, el análisis de inteligencia y su relación con los flujos fronterizos. Una parte importante de la estrategia del DHS está dedicada a asegurar el transporte de mercancías y pasajeros, las fronteras y la inmigración.<sup>93</sup>

En resumen, el DHS no es sólo un cambio burocrático o funcional, sino que está destinado a transformar tanto la operación del gobierno como la cultura misma de la seguridad entre los ciudadanos y su economía.

### **CAMBIO TECNOLÓGICO Y VIABILIDAD FINANCIERA**

A pesar del enorme cambio interno que implica la creación de la dirección de Seguridad Interna y del DHS, la verdadera trascendencia de las modificaciones institucionales y políticas que inciden en la seguridad interna reside en los recursos destinados a ellas. Es por ello que la creación del Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos es la mayor reforma al sistema de seguridad de los últimos 70 años. Para el 2006, el presidente Bush solicitó un presupuesto de 14.1 mil millones de dólares para el DHS, un incremento del 7 por ciento en relación con el año anterior.<sup>94</sup> Además de su objetivo central, la seguridad y prevención de la seguridad interna, este presupuesto estaba destinado a integrar y consolidar las funciones de las 22 agencias que componen el DHS. Las agencias más beneficiadas por este incremento fueron las de inmigración y aduanas con 13.5% de incremento y el servicio de guardacostas, con más del 9 por ciento.<sup>95</sup>

El presupuesto estaba centrado alrededor de cinco temas prioritarios: “revolucionar las fronteras”, haciéndolas más seguras para impedir el paso de materiales, personas u objetos peligrosos; reforzar el cumplimiento de la ley; mejorar las capacidades de respuesta y preparación para impedir o li-

mitar un ataque terrorista; incrementar las capacidades tecnológicas y crear un Departamento de Seguridad Interna acorde con el siglo XXI.

Del conjunto de amenazas que se ciernen sobre Estados Unidos, las armas de destrucción masiva son las más temidas. La Oficina de Detección Nuclear Interna (DNDO) desarrollará, adquirirá y apoyará el desarrollo y mejora de un sistema interno para detectar e informar tentativas para importar, ensamblar o transportar dispositivos nucleares explosivos, materiales de fisión o radiológicos destinados a usos ilícitos. Esta oficina está compuesta de funcionarios y especialistas de los Departamentos de Energía, de Defensa, de Justicia y de Estado, en coordinación con la comunidad de inteligencia y otros departamentos del gobierno. Dentro del DNDO se ha creado una oficina de tecnología de detección de armas nucleares y radiológicas que incluye monitores de radiación (125 millones de dólares) y tecnologías de nueva generación para identificar radiaciones gamma y de neutrones en las fronteras.

La Oficina de Revisión, Coordinación y Operaciones (SCO), de la Dirección de Fronteras y Seguridad del Transporte, tiene como función identificar, detectar, monitorear y prohibir el ingreso de personas, carga y otros materiales y objetos que pudieran representar una amenaza para la seguridad interna. Esta oficina consolida las actividades antes dispersas en una sola e integra un proceso de modernización de éstas. Entre ellas se encuentran el Indicador de Tecnología de los Visitantes e Inmigrantes (US VISIT), que pasó de 340 a 390 millones de dólares; vuelos seguros y vetos a las tripulaciones; comercio libre y seguro (FAST), y el *partenariado* de aduanas contra el terrorismo (C-TPAT), que vigila toda la cadena de producción para evitar riesgos alcanzó 54.3 millones.

También están los programas NEXUS/ Red de seguridad de Inspección Electrónica Rápida para los Viajeros (SENTRI), credencial de identificación para los trabajadores del transporte (TWIC); verificaciones de los antecedentes de los transportistas de materiales peligrosos; viajeros registrados y verificaciones a las escuelas de vuelo para extranjeros. Tan sólo la Iniciativa de Contenedores Seguros (CSI), que revisa la carga antes de que entre en las costas norteamericanas, recibió un presupuesto de 138.8 millones, y es uno de los rubros que tendrán presupuestos crecientes en los

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos  
a principios del siglo XXI

años futuros. La tecnología de radares de largo alcance utilizada por la Marina y la Fuerza Aérea para interceptar aviones que intentan impedir su detección tendrá un costo de 44.2 millones y será manejada por el Departamento de la Defensa. La Iniciativa Escudo Americano (ASI) mejora las capacidades de vigilancia electrónica en las fronteras norte y sur a través de sensores y vigilancia de video para proteger en contra de la entrada de terroristas, extranjeros ilegales, armas de destrucción masiva y contrabando (51.1 millones). Los sistemas CBP identifican la carga y pasajeros de alto riesgo (28.3 millones).

Dados los retrasos considerables en el procesamiento de las solicitudes de inmigración y naturalización, parte del paquete multianual de 540 millones solicitados por el presidente Bush servirán para actualizar estas solicitudes y garantizar que, para fines del 2006, el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos pueda procesar las solicitudes en un plazo de seis meses. El personal de patrullas de frontera se incrementó a 10,949 elementos en la frontera sur y zona costera (36.9 millones de dólares). Es bajo esta perspectiva de seguridad operativa y tecnológica con fines de seguridad interna que deben leerse las recientes iniciativas destinadas a controlar la inmigración en la frontera con México y a regular a los indocumentados que trabajan en Estados Unidos.

El reforzamiento del cumplimiento de la ley incluye el sistema integrado de vigilancia de aguas profundas –dos barcos y un helicóptero modernizado por 966 millones; helicópteros armados (19.9 millones) contra amenazas marítimas; el reemplazamiento de barcos por otros nuevos con capacidades operativas multimisión (22 millones); el servicio federal de comisarios aéreos está destinado a proteger la seguridad aérea en la aviación civil –estos comisarios acompañan a los pasajeros en viajes regulares– y a recuperar la confianza en la aviación (688.9 millones), mientras que las labores de detención reciben un presupuesto de 176 millones de dólares. Uno de los rubros más importantes es la vigilancia de trabajadores temporales en los centros de trabajo, que incluye auditorías, inspecciones, investigaciones y presentación de casos criminales (incremento de 18 millones) y el entrenamiento y autodefensa de tripulaciones y personal aéreo (36.3 millones).

Una de las vulnerabilidades descubiertas el 11 de septiembre fue la falta de capacidades para enfrentar al terrorismo de manera coordinada entre los diferentes niveles de gobierno. Para tal propósito está prevista la inversión de 3.6 mil millones de dólares en préstamos a los estados y áreas urbanas, para poder contar con asesoría en riesgos y vulnerabilidad, además de la preparación para los planes definidos por la seguridad interna para las regiones y estados y su capacitación y preparación para reaccionar ante emergencias de cualquier naturaleza y tamaño.

El Programa de Protección a la Infraestructura contará con 600 millones de dólares para proteger infraestructuras críticas, como los puertos marítimos, el tránsito masivo, la red ferroviaria y las instalaciones energéticas. El Programa Rescate 21 (101 millones) está destinado a mejorar la red de comunicaciones de la Guardia Costera. La planeación para desastres catastróficos recibirá 20 millones para coordinar esfuerzos entre los estados y las localidades, tanto para responder ante la crisis como para mejorar las capacidades para la recuperación después de ésta. La Oficina de Interoperabilidad y Compatibilidad (OIC), que consta del programa de comunicaciones, equipamiento y entrenamiento, garantizará la interoperabilidad de las comunicaciones a nivel nacional (20.5 millones) y el reemplazo del sistema de comunicaciones de alta frecuencia (10 millones).

Mejorar el cumplimiento de la ley significa, pues, dotar de una modernización, tecnologización y homogeneización de las comunicaciones que permita gozar de una infraestructura común a 14 (primera etapa) de las 25 regiones del territorio de Estados Unidos. Aunque el DHS se encuentra bajo una misma dirección y consolida numerosas agencias y actividades, parte del proceso de reestructuración implica cubrir de manera eficiente las regiones, ya que de las 22 agencias que la componen, 12 tienen estructuras regionales y operaciones de campo, y su tamaño es variable (de tres a treinta oficinas). El presupuesto destinado a esta racionalización de los recursos es de 49.9 millones de dólares.

Dentro del objetivo de modernización tecnológica, para el año 2006 se consolidarán las actividades de investigación, desarrollo, examen y evaluación (RDT&E) bajo la Dirección de Ciencia y Tecnología (S&T) del DHS, con un presupuesto de 127 millones de dólares. Esta consolidación

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos  
a principios del siglo XXI

implica que el personal científico y los ingenieros, así como otros recursos humanos dentro del RDT&E, trabajen bajo una misma autoridad. Entre los proyectos científicos, se encuentra el sistema de alerta de agentes de baja volatilidad (20 millones) para la identificación de agentes químicos de baja presión de vapor; los sistemas portátiles aéreos de defensa (C-MANPADS), destinado a investigar medidas de respuesta contra la amenaza de ataques de misiles portátiles contra los aviones comerciales (110 millones). La seguridad cibernética (73.3 millones) tiene como función identificar nuevas amenazas y vulnerabilidades y coordinar las respuestas ante éstas.

La seguridad aérea incluye la conectividad con los aviones, sistemas de monitoreo y seguridad de las tripulaciones (49 millones), la conectividad de alta velocidad para la verificación de pasajeros y equipaje (174 millones) y el mejor desempeño de este sistema, además de la tecnología de verificación de explosivos (43.7 millones), y la red de datos de seguridad (HSDN) servirá para mejorar las capacidades para tener una alta calidad en la información (37 millones). La seguridad aérea es, desde el 11 de septiembre, uno de los puntos nodales del sistema de seguridad, y es una responsabilidad compartida entre el gobierno federal, las aerolíneas, los aeropuertos, los transportistas de carga y los pasajeros. El financiamiento del monitoreo de los pasajeros y la carga implicará que los beneficiarios paguen por su propia seguridad, por lo que se aplicaron, a partir del 2006, tarifas que van de los 3 a los 8 dólares, de acuerdo con el viaje realizado. Por su parte, el Centro de Operaciones de Seguridad Interna (HSOC) tuvo un presupuesto de 61.1 millones, e incluye la red de información de seguridad interna (HSIN).

En relación con la quinta prioridad, la creación de un Departamento de Seguridad Interna acorde al Siglo XXI, el presupuesto se orientó a mejorar las capacidades de eficiencia y eficacia del gobierno electrónico (eMerge2) para proveer información precisa, de calidad, relevante y oportuna a los tomadores de decisiones (30 millones), un nuevo sistema de gestión de recursos humanos (MAX HR) por 53 millones que mejore la flexibilidad del sistema de personal para que se mantenga un servicio civil basado en principios, y al mismo tiempo en los méritos de los servidores públicos.<sup>96</sup> El programa de Información Compartida y Colaboración (ISC)

afectará las políticas, procedimientos y aspectos técnicos, culturales, organizacionales y de coordinación de la información con otras agencias federales (16.5 millones).<sup>97</sup>

Esta transformación para el siglo XXI refuerza las funciones de inteligencia y análisis, que serán compartidas en todos los niveles de gobierno y entre el sector público y el privado. Un factor central de esta preparación para el futuro es la participación activa y coordinada con los ciudadanos, es decir, los esfuerzos gubernamentales en materia estratégica, tecnológica, informativa, organizacional, de inteligencia y operativa; es una estructura destinada a funcionar con la capacitación, preparación y colaboración ciudadana y todos los niveles de personal, como la policía, los bomberos y los diputados. Los ámbitos de la seguridad cubren también la salud, la prevención y preparación para catástrofes, naturales y no naturales, la infraestructura, las capacidades de respuesta rápida, la ciberseguridad e incluso una oficina para coordinar la respuesta ante ataques biológicos y el financiamiento necesario para estas actividades.<sup>98</sup>

El conjunto de estas prioridades cubren el territorio de Estados Unidos, sus intereses y una visión de largo plazo sobre las capacidades necesarias para enfrentar amenazas no tradicionales ni convencionales. La inclusión de los diferentes niveles de gobierno coordinados con los ciudadanos orientados bajo estructuras de inteligencia, información y tecnología, la sinergia creada entre los funcionarios civiles y militares y la coordinación de las oficinas de gobierno en una misma estrategia y bajo una sola dirección, hacen del Departamento de Seguridad Interna y de la transformación interna de Estados Unidos la mayor revolución política y estratégica de ese país desde 1947. La fuerza de este cambio estratégico mayor reside en que ha sido producto del consenso, tanto de los legisladores en el Congreso como de los propios ciudadanos, que han decidido apoyar medidas radicales que afectan su vida cotidiana, pero que buscan garantizar su seguridad.

No obstante, esta transformación es polémica. Ha generado críticas sobre algunos asuntos delicados. Entre los principales puntos en debate están la violación a la vida privada de los ciudadanos debido al programa de vigilancia telefónica y cibernética; la capacidad del DHS para ser realmente eficaz debido a la concentración de funcionarios y funciones bajo

una estructura gigante; las pugnas interburocráticas por la concentración de poder del DHS; el gasto destinado a esta transformación y su distribución; los poderes y funciones de la CIA en operaciones encubiertas que habían sido eliminadas en el pasado por la violación a los derechos de los ciudadanos; los costos de la guerra y su impacto sobre la economía y las consecuencias que esta transformación tendrá en términos de eficacia en la lucha contra el terrorismo, en las relaciones de Estados Unidos con sus aliados y vecinos y en las perspectivas que, de seguir por este camino, tendrá la estrategia sobre los regímenes hostiles y la real seguridad de Estados Unidos.

### **VULNERABILIDAD DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

Cuando de elecciones internas se trata, la constante en la historia de Estados Unidos ha sido el estado de la economía y, en particular, la forma en que ésta afecta el bolsillo de los ciudadanos. Sin embargo, en varios periodos históricos, como durante el del presidente Reagan y de la actual administración Bush, el gobierno ha impuesto su propia agenda a los ciudadanos a través de un discurso y acciones de fuerza en contra de los “imperios del mal”. Más allá de los costos de la guerra, el unilateralismo y el militarismo, estas acciones afectan al mundo, no sólo a los electores norteamericanos.

El análisis del proceso político y geopolítico desde el año 2000 da prioridad a los estados hostiles más que al propio terrorismo. De entre ellos, quienes poseen armas de destrucción masiva son los más peligrosos: Corea del Norte, y, por sus intenciones de posesión, Irak e Irán. En la lista de estados rufianes también está Afganistán, Sudán y Libia. De éstos, los dos casos más delicados son Corea del Norte e Irán, mientras que Estados Unidos tuvo un acercamiento a Libia después de que ésta abandonara su programa de armas de destrucción masiva y pagara indemnizaciones a las familias de las víctimas del atentado de Lockerbie en 1998.<sup>99</sup> Corea del Norte posee WMD, realizó pruebas de misiles que provocaron una fuerte reacción de Estados Unidos, Japón, Corea del Sur y la comunidad internacional y aunque jugó constantemente con promesas de negociación en el marco del “Diálogo de las seis partes”,<sup>100</sup> para luego mostrar acciones de fuerza, fi-

nalmente se acordó desmontar el arsenal nuclear en 2008. En este caso pareciera demasiado peligroso para los aliados de Estados Unidos que éste interviniera militarmente, ya que las armas están listas para ser operadas, lo cual explicaría la vía negociada que tomó el gobierno del presidente Bush.

En cambio, las tensiones crecientes entre Irán y Estados Unidos podrían desembocar en mayor inestabilidad regional por la tentación de aplicar la Doctrina Bush de acción preventiva anticipada a ese país islámico. Entre crecientes tensiones debido a que Irán no ha proporcionado la información requerida por la ONU acerca del desarrollo de sus planes nucleares, y al creciente discurso confrontacionista de Irán (“Israel debe de ser borrado de la faz de la tierra”, afirmó su presidente), Irán ha sido consignado ante el Consejo de Seguridad de la ONU. La resolución del Consejo expresó “serias preocupaciones sobre el programa nuclear de Irán”. Recuerda “las diversas fallas e incumplimientos de Irán en sus obligaciones (...) con el tratado de no proliferación [...] y la falta de confianza en que el programa nuclear de Irán tenga sólo propósitos pacíficos”.<sup>101</sup> Además, pide al Director General de la Agencia Internacional de Energía Atómica de la ONU (AIEA), Mohamed El Baradei, reportar al Consejo de Seguridad los pasos que Irán debe dar para disipar las sospechas sobre sus ambiciones nucleares. Por su parte, Irán respondió que aceleraría la producción de uranio enriquecido.

A diferencia de Irak, en donde no se encontraron armas de destrucción masiva por los inspectores de la ONU, los niveles de amenaza de Irán son bastante altos. Sin embargo, Irán está lejos de ser Irak, y una invasión conformada por los regímenes aliados de Estados Unidos no parece prometer una victoria. Primero, porque los aliados considerados necesarios por Condoleezza Rice en el año 2000 –Rusia y China– no estarían a favor de una acción de intervención; segundo, porque los aliados europeos presentaron la resolución ante el Consejo de Seguridad justamente para canalizar por la vía del multilateralismo este tipo de diferendos, y no estarían realmente dispuestos a una expedición punitiva que puede ser muy costosa, más aún después de los resultados en Irak. Tercero, la población iraní es mucho más importante que la de Irak, no presenta las divisiones étnico-políticas iraquíes y está entrenada y armada. No obstante, Estados Unidos

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos  
a principios del siglo XXI

afirma que, además del problema nuclear, le preocupa que Irán “patrocina el terrorismo, amenaza a Israel, busca poner en peligro el proceso de paz en Medio Oriente, desestabiliza la democracia en Irak, y niega las aspiraciones de su gente a la libertad. Éste es el fin último de la política de Estados Unidos”.<sup>102</sup>

De lo anterior, se observa un viraje de trascendencia en la política de defensa y seguridad de Estados Unidos: para la administración Bush, el problema reside en que los regímenes hostiles amenazan *los valores* de Estados Unidos, cuando tradicionalmente las acciones militares eran realizadas para defender los *intereses*, no los valores, de Estados Unidos. La línea divisoria entre éstos puede ser a veces muy fina, pero en un mundo globalizado, en el que los intereses se articulan de manera compleja entre todos los actores internacionales, gubernamentales o no, de diversas religiones y grados de desarrollo, con sistemas políticos diversos y sociedades plurales, otorgar la prioridad a defender los valores de Estados Unidos en el mundo parece ser más un discurso de la Guerra Fría que del siglo XXI. Frente a los regímenes hostiles, “la política de Estados Unidos reposa sobre tres elementos principales: el aislamiento económico y político, los regímenes internacionales para prevenir la expansión de la tecnología y las armas, y las acciones punitivas. La globalización está afectando a las tres”.<sup>103</sup>

Aun cuando la Estrategia de Seguridad Nacional 2006 admite que no es posible tener un enfoque uniforme contra los estados hostiles, pareciera que la homogeneización para defender la democracia o la libertad “en los términos americanos” no será muy exitosa en varios de estos países. La propia invasión a Irak ha resultado mucho más costosa que lo previsto, no sólo por su impacto en el presupuesto y el déficit, sino porque las críticas sobre el fracaso de la invasión ahora provienen incluso de los generales del Pentágono, quienes estiman que se trata de una aventura caprichosa de George W. Bush y Donald Rumsfeld, que pone en peligro a sus tropas: “Fuimos a la guerra con un plan fallido que no consideraba el duro trabajo de construir la paz después de derrocar al régimen. También servimos bajo un Secretario de Defensa que no entendía de liderazgo, que era abusivo, que era arrogante, que no construyó un equipo”. Rumsfeld ha hecho caso omiso de la experiencia de los generales retirados del Pentágono, pero ade-

más de sus estrategias, al “desperdiciar 10 años de planes que habían considerado lo que enfrentaríamos durante una ocupación de Irak”.<sup>104</sup>

En el fondo, muchas de las críticas a “los halcones” del gobierno de Bush tienen que ver con el ejercicio del poder de los civiles en el uso de las fuerzas armadas, tanto por su ignorancia sobre estos temas como por sus acciones impulsivas, que ponen en peligro a los propios militares. Un impulso así de los civiles en el poder que no es nuevo, pero fue exacerbado durante el gobierno de Bush.<sup>105</sup> Aunque al inicio de la operación “Libertad de Irak” se contaba con la fuerza para invadir a través de operaciones de las fuerzas especiales, no había planes para las operaciones de estabilización, apoyo y reconstrucción posteriores. Esto abría además un nuevo debate sobre el papel de las fuerzas armadas, ya que éstas no consideraban que fuera tarea de los militares las operaciones posteriores a la guerra; la reconstrucción prometía ser “tan larga y más compleja” que cualquier proyecto de posguerra desde la reconstrucción de Japón y Alemania, más de cincuenta años antes.<sup>106</sup>

La guerra de Irak se presenta entonces como un paradigma de cambio en la seguridad y defensa de Estados Unidos: al abandonar la disuasión nuclear, Estados Unidos tiene que enfrentar ahora la contención de los regímenes hostiles pero, además, realizar las operaciones de reconstrucción y estabilización de estos países. Bajo esta visión, el gobierno de Bush logró contener a Saddam Hussein, pero no al islamismo. Sin embargo, para la visión liberal, la guerra es un fracaso estratégico y le ha dado fuerza moral al fundamentalismo, ya que la ocupación de Irak y la guerra civil intensifica el conflicto y la violencia entre los grupos étnicos (sunnitas, chiitas y kurdos) al interior y entre el Islam y el Occidente al exterior. Además, después de la invasión a Irak y de la captura de Saddam Hussein, y a pesar de la celebración de elecciones en Irak, la legitimidad de la guerra en Irak disminuyó desde el momento en que se descubrió que ese régimen no contaba con armas de destrucción masiva. Otro factor que debilitó a Bush en Irak es que la guerra se prolongó. Entre las vulnerabilidades de la política de defensa de Estados Unidos aparece una vieja pregunta: ¿Podrá enfrentar dos guerras simultáneas?

Si estas guerras se trataran de conflictos convencionales en teatros convencionales, probablemente Estados Unidos podría enfrentarlas con cierta

facilidad, dados sus avances tecnológicos y su capacitación. Pero los conflictos del siglo XXI no son de este tipo, sino conflictos frente a enemigos volátiles, que se mueven a la velocidad de Internet, que no representan a un gobierno en particular, aunque haya varios que puedan ayudarlos. Además, la fuerza ya no es un factor de poder absoluto, ya que los nuevos actores hostiles se manejan por la estrategia y las operaciones de inteligencia, no por la fuerza. Por otra parte, si bien Estados Unidos parece buscar la defensa de sus valores a través de las operaciones militares en el exterior, de hecho quienes están defendiendo sus valores fundamentalistas de manera exitosa son los grupos terroristas. El nuevo tipo de guerra requiere de otras tecnologías, capacidades distintas y, sobre todo, una visión diferente de cómo enfrentarlos. Lo que parece seguro es que el enfoque de intervenir militarmente para defender los valores de Estados Unidos en el mundo no puede ser exitoso y provoca no sólo la reacción de regímenes hostiles, sino el rechazo de regímenes aliados que divergen de los valores norteamericanos.

Por ejemplo, durante el primer mandato de la administración Bush, América Latina se encontró prácticamente ausente de su agenda. Aunque en principio hubo críticas al respecto, al constatar la orientación de la política exterior de Estados Unidos muchos gobiernos y analistas consideraron que esa ausencia era más bien una buena noticia. La región rechazaba, en términos generales, adoptar la visión antiterrorista de Bush con la cual no se sentía identificada. Por ello, durante la Cumbre de Seguridad Hemisférica en 2003, un grupo amplio de gobiernos latinoamericanos pugnaron por adoptar la noción de seguridad multidimensional, que si bien era un concepto demasiado amplio como para ser operativo, cuando menos evitaba aceptar en sus agendas de defensa y seguridad que el terrorismo fuera la principal amenaza hemisférica.<sup>107</sup>

De hecho, la región experimenta, desde el término de la Guerra Fría, de manera creciente, la amenaza del crimen organizado, el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de armas, la piratería y otras manifestaciones del poder creciente del crimen organizado.<sup>108</sup> México, quien desde 1994 firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y que es también signatario de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), no logró durante la presidencia de Vicente

Fox (2000–2006) llegar a un acuerdo migratorio con Estados Unidos y las relaciones bilaterales quedaron en un impasse en el que poco se avanzó.

Al principio del gobierno de Felipe Calderón (2006–2012), se acordó lanzar la Iniciativa Mérida, que incluye asistencia militar a México en la lucha contra el narcotráfico, y aún cuando el monto es modesto (400 millones de dólares para 2008), presenta una novedad: por primera vez Estados Unidos acepta la corresponsabilidad en la seguridad con México en el tema del narcotráfico; sin embargo, no es de descartarse que, en lugar de abordar la seguridad regional desde una perspectiva latinoamericana, Estados Unidos deslice el tema del terrorismo a la lucha contra el crimen organizado.<sup>109</sup>

El mayor aliado de defensa de Estados Unidos que adoptó la lucha antiterrorista como una de sus prioridades fue Colombia. Sin embargo, a pesar del financiamiento estadounidense y de la disminución de plantíos de droga a través del Plan Colombia, éstos incrementaron su productividad por hectárea, aunque el Plan sí se tornó en una estrategia relativamente eficaz para debilitar a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

El argumento de la defensa de los valores sobre los intereses parece endeble incluso dentro de Estados Unidos. Desde su fundación, el valor de la libertad ha sido preeminente sobre otros valores. Uno de los grandes orgullos culturales nacionales ha sido la Ley de los Derechos Civiles establecida en la Constitución. No obstante, las consecuencias del 11 de septiembre y las medidas de seguridad adoptadas por el gobierno, abrieron un gran abismo entre los valores de seguridad y libertad; la violación a las libertades civiles se legalizó a través de la Ley Patriota y por las operaciones de vigilancia y control realizadas por las reformas gubernamentales para asegurar la seguridad interna.

Lo que hubiera ocasionado en los años setenta la gran crítica a la CIA y al FBI por efectuar operaciones masivas de inteligencia, espionaje y contraespionaje contra ciudadanos norteamericanos, en violación a la libertad de los ciudadanos a través de escuchas telefónicas, interceptación de correo y documentos, investigaciones e intromisión en la vida de individuos, ahora es un asunto legal y aceptado, tanto por la mayoría de los ciudadanos como

por el Congreso. La pérdida de libertades civiles –tanto en ámbitos en donde los ciudadanos están informados y de acuerdo, como en otros donde no están informados de las violaciones a sus libertades– es un hecho innegable. Si bien ha habido alguna oposición al respecto, lo cierto es que no ha llegado a ser tan amplia como para cuestionar la política de seguridad interna.<sup>110</sup>

Otra más de las vulnerabilidades de la política de defensa y seguridad son las pugnas interburocráticas. Si bien la falta de coordinación e información compartida fue una de las causas de los ataques terroristas, también es cierto que la creación del DHS es una tarea monumental que implica la fusión de agencias que tienen “diferentes sistemas de personal, culturas burocrático organizacionales con diferentes sistemas de información y distintos sistemas de gestión de la información, dispersas en múltiples ubicaciones”.<sup>111</sup> Además, la centralización de esas construcciones burocráticas se enfrenta a las luchas de poder internas, a las presiones por intereses particulares y a responsabilidades de eficacia y amplitud demasiado grandes para sus directivos.<sup>112</sup>

La empresa estratégica más importante de la administración Bush fue la operación militar de Irak. Esta no logró encontrar una estrategia de victoria clara que se sostenga en la construcción de un gobierno nacional iraquí fuerte y estable, y que mediante éste pudieran combatirse exitosamente a las milicias islámicas y las de los diferentes grupos étnicos del país.<sup>113</sup> A inicios de diciembre de 2006 se divulgó al público la versión del reporte Baker–Hamilton, titulado “The Irak Study Group”, donde se sostiene que debe haber un viraje en la estrategia de Estados Unidos, para poder consolidar un gobierno nacional estable. El conjunto de las recomendaciones del reporte apuntaron a cambiar las modalidades del despliegue militar, la cooperación con el gobierno nacional iraquí, la reorientación de los programas de reconstrucción, etcétera. De lo contrario, el diagnóstico del reporte es que Irak se dirige a una cruenta guerra civil, y probablemente a la instauración de un gobierno islámico.<sup>114</sup> En enero de 2009, la cifra de estadounidenses muertos en la guerra de Irak ascendía a 4,236 y a 43,993 heridos; por la parte iraquí, las cifras de decesos difieren enormemente, entre 45,000 y 600,000.<sup>115</sup> Más allá de los costos humanos de la

guerra, la cuestión a debate, en la sociedad nacional e internacional, en el Congreso de Estados Unidos y los analistas expertos es si se trata de costos necesarios para “ganar la guerra” y “acabar con el terrorismo”, por lo que ganar la guerra y acabar con el terrorismo parecen un objetivo difícil de alcanzar, a pesar de que mejora la situación en Irak, pero empeora en Afganistán.

Otra fragilidad de la política de defensa y seguridad reside en la transformación de la OTAN. Como Rice afirmaba, la OTAN tiene que volver a encontrar su vocación, y para ello se han establecido planes de cooperación conjunta. Sin embargo, “los Europeos tienen incertidumbre acerca del compromiso de Estados Unidos en la cooperación trasatlántica de armas. Perciben que el Congreso es hostil a la cooperación trasatlántica, y se preguntan si la reforma de la OTAN cuenta con toda la voluntad política de la administración Bush. Sienten que [...] Estados Unidos tiene poco que ganar de la cooperación trasatlántica de armamentos, porque el camino hacia la transformación, junto con los gastos crecientes de Estados Unidos en investigación y desarrollo, le ha dado ya a este país un liderazgo tecnológico inalcanzable”.<sup>116</sup>

Finalmente, aparece también, entre los aliados europeos como en otras regiones del mundo, la cuestión de la moral internacional: ¿hasta dónde Estados Unidos, así sea la superpotencia mundial, tiene el derecho de intervenir, modelar, reestructurar, invadir y realizar guerras unilaterales? Como lo discuten Gilles Andréani y Pierre Hassner, la cuestión no tiene una sola respuesta. Nos encontramos en una frontera conceptual entre las guerras, los medios y los adversarios del pasado y la realidad del presente, que demanda nuevas respuestas: “frente a un nuevo peligro [...] la inacción, el rechazo a adaptarse, son con frecuencia tan condenables como los errores que son producto de la reacción y del aprendizaje de nuevas respuestas”.<sup>117</sup>

#### **CONCLUSIONES: IMPACTOS DE LARGO PLAZO DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS**

¿Estamos frente a un cambio estructural de las relaciones internacionales hacia un mundo unipolar? ¿Puede pensarse que la política de seguridad del

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos  
a principios del siglo XXI

presidente Bush es la política de Estados Unidos de largo plazo, o estuvimos los años recientes ante un paréntesis histórico de intervencionismo, conflicto y unilateralismo?, o el presidente Barack Obama cambiará la estrategia que se trazó para hacer frente a los ataques del 11 de septiembre, reconociendo una nueva configuración de la geopolítica global.

El 11 de septiembre condujo a una reforma de fondo de las políticas de defensa, exterior y de seguridad interna de Estados Unidos, entre las cuales resaltan la acción preventiva anticipada, la centralidad de la lucha contra el terrorismo y los *estados rufianes* que los apoyan, y la importante reforma a las instituciones encargadas de la seguridad interna. Las claves históricas de la política de seguridad y defensa explican en buena medida que, aunque no haya continuidad histórica, en cambio sí existen factores que vuelven del pasado, a veces como pasos hacia adelante, a veces como un *boomerang*, sobre las lecciones no aprendidas.

En el ámbito de la defensa, la *Estrategia nacional de seguridad* –de 2002 y su versión de 2006– constituyó más bien un lineamiento de mediano plazo que se ajustó al estilo particular de gobierno del presidente George W. Bush. La verdadera transformación de fondo de las fuerzas armadas reside en la mejora de sus capacidades y su tecnologización, y se trata de un proceso de largo plazo que tiene pocos cambios durante el gobierno del presidente Barack Obama, dada la planeación y los recursos de inversión que requiere. El alcance de la doctrina Bush también estará determinado por los ritmos de transformación de la estructura y política de defensa, una transformación que implica varios años de planeación antes de ser plenamente operativas.

Un preludio de la reversibilidad de la doctrina Bush, que militarizó la diplomacia, se encuentra en las declaraciones de la nueva Secretaria de Estado bajo la administración Obama, Hillary Clinton: “Ahora, en 2009, la clara lección de los últimos 20 años es que debemos combatir las amenazas y aprovechar las oportunidades de nuestra interdependencia. Para lograrlo, debemos construir un mundo con más socios y menos adversarios. Estados Unidos no puede resolver los problemas más urgentes por sí mismo y el mundo no puede resolverlos sin él... Debemos usar lo que se llama *poder inteligente*, la gama completa de herramientas a nuestra disposición –diplo-

máticas, económicas, militares, legales y culturales- tomando la herramienta adecuada o combinación de éstas para cada situación. Con el poder inteligente, la diplomacia será la vanguardia de nuestra política exterior”.<sup>118</sup>

La recuperación de la diplomacia por encima del enfoque militarizado de la acción preventiva anticipada de la era Bush tuvo sin duda un impacto en las relaciones internacionales de Estados Unidos, pues forjó nuevos equilibrios de poder y nuevas alianzas. No obstante, los objetivos de largo plazo de la defensa serán difícilmente transformados, por cuanto la seguridad de Estados Unidos es un deber principal tanto de la defensa como de la diplomacia.

Combatir a los *estados rufianes* no resultó novedoso en la estrategia del presidente Bush, ya que era parte estructural de la política de la administración Clinton e incluso de la política de George Bush padre. Lo que convirtió a los *estados rufianes* en una fuente de inestabilidad internacional de envergadura para dejar de ser sólo elementos de inestabilidad local o regional, fue la Doctrina Bush. La acción preventiva anticipada fue realmente el elemento novedoso, porque formalizó lo que *de facto* ocurrió con la invasión a Irak: la acción anticipada de Estados Unidos se justificó y legalizó independientemente del apoyo y la legitimidad internacional de las Naciones Unidas a través de la acción unilateral –con el respaldo de un grupo de países aliados- y con la sola presunción de intenciones hostiles del adversario. Es decir, se legitimó una acción militar usual de condiciones de guerra, en condiciones de paz.

En 2009, con la llegada de un nuevo gobierno a Estados Unidos, no es claro si la doctrina Bush contra los *estados rufianes* fue un paréntesis de la historia, pero no así las políticas diplomáticas, económicas y militares, para hacer frente a éstos. “El Presidente Obama y el Vicepresidente Biden renovarían la seguridad y el lugar de Estados Unidos a través de una nueva era de liderazgo. La política exterior de Obama-Biden darán un nuevo enfoque a los recursos de Estados Unidos hacia la mayor amenaza a nuestra seguridad –el resurgimiento de Al Qaeda y el Talibán en Afganistán y Paquistán. Incrementaremos nuestros niveles de tropas en Afganistán y pediremos a nuestros aliados de la OTAN que hagan lo mismo y dedicaremos mayores recursos para al gobierno afgano a hacer más, incluyendo la disminución de la corrupción y el comercio ilícito de opio.”<sup>119</sup>

## La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI

El 11 de septiembre también sirvió para descubrir, a través del cuidadoso trabajo de la Comisión 9/11, que los sistemas de seguridad, tanto interna como externa, habían alcanzado niveles de vulnerabilidad altísimos, producto de pugnas interburocráticas heredadas del pasado, la falta de eficacia, coordinación e información entre agencias gubernamentales. En particular, los atentados revelaron la gran ventana de vulnerabilidad producto de la desconexión entre política exterior y política interna. No obstante, la articulación entre estos dos ámbitos tuvo lugar a través de la legalización de acciones violatorias de los derechos y libertades de los norteamericanos. Por ello, resultó por lo menos paradójico que Estados Unidos enarbole los principios de la libertad y la democracia para justificar las operaciones de intervención militar en el exterior. La apuesta del presidente Bush de presentar la intervención militar como una forma de defender los valores norteamericanos en el mundo parece endeble, cuando lo que realmente estaba en juego eran los intereses de Estados Unidos.

Uno de los objetivos de la política de seguridad interna anunciada por Obama es mejorar las capacidades de inteligencia y proteger las libertades civiles, para ello se propone apoyar el Consejo de Privacía y Libertades Civiles, para que tenga un mandato legalmente vinculante y garantizar su transparencia.<sup>120</sup> Este cambio promete restablecer a Estados Unidos algunos de sus valores fundamentales. No obstante, el presidente Obama deberá garantizar que en su agenda la prioridad son los intereses de Estados Unidos.

Dentro de las claves del pasado se encuentran los resultados entre la política multilateralista del presidente Clinton y la visión unilateralista del presidente Bush. Aunque en apariencia son marcos políticos opuestos, ya que el primero contó con la legitimidad de las Naciones Unidas –aunque no con la legalidad de ésta en el caso de Kosovo–,<sup>121</sup> sin embargo no todas las acciones de Clinton fueron exitosas, además de que la prioridad otorgada a la economía interna se realizó en detrimento de la inversión en la defensa. El cuestionamiento viene sobre si la superpotencia puede dejar de invertir en este rubro, y después del 11 de septiembre, la respuesta parece ser negativa.

El problema es que el relanzamiento de los gastos y acciones de la defensa tampoco pueden darse sobre bases tan frágiles como la Doctrina

Bush, que no cuenta con la legitimidad internacional; pero, de manera creciente, tampoco con la interna, ya que pone en riesgo la estabilidad internacional y a las propias fuerzas armadas, que se ven obligadas a distraer recursos para efectuar guerras ilegítimas, con resultados inciertos. Si bien existe consenso internacional sobre la peligrosidad del terrorismo, en cambio la acción preventiva anticipada elevó los umbrales de incertidumbre internacional, despertó un fuerte cuestionamiento de los aliados, especialmente europeos, sobre la legitimidad y la validez de la acción unilateral de Estados Unidos y por fuera de los organismos multilaterales del sistema internacional.

Por otra parte, Estados Unidos requería de una nueva estructura y política post Guerra Fría que pudiera actualizarse en función de las nuevas amenazas, más difusas, que operan también por fuera del marco establecido de los estados y organismos multilaterales a través de redes terroristas. El artículo de Condoleezza Rice publicado en el año 2000 ya prefiguraba que la geopolítica, y no la economía, serían el tablero de acción del gobierno republicano. Por ello no deja de ser curioso que, al momento de los ataques del 11 de septiembre, las altas decisiones de política estuvieran plagadas de errores, aun cuando más tarde el gobierno decidiera aplicar el mapa geopolítico de Rice como una guía de acción.

Sin embargo, la estrategia norteamericana está haciendo frente, de acuerdo con su propia lógica de *estados rufianes*, a varias batallas políticas y diplomáticas, cuando no también a guerras militares, lo cual implica la necesaria creación de alianzas que no sólo garanticen la estabilidad regional, sino que además otorguen cuotas de legitimidad a las acciones de Estados Unidos. Además, la estrategia de seguridad de Estados Unidos presentó otras ventanas de vulnerabilidad que, de continuar esta política, podrían limitar su éxito: la declaración de guerra debe contar con la autorización del Congreso y, si bien los casos de Irak y Afganistán contaron con el consenso político necesario para intervenir militarmente, no está asegurado que así sea para otros casos, en particular para Irán.

Descifrar los factores de largo alcance de aquéllos que son coyunturales implica que la doctrina Bush pueda ser reversible bajo los próximos gobiernos, no así la lucha contra el terrorismo ni las presiones contra los

## La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI

regímenes hostiles; implica también que la política exterior de Estados Unidos podría reorientarse para retomar la senda de la negociación y la disuasión diplomática sin llegar a la disuasión armada; y, finalmente, implica que la transformación de la defensa podría retomar su rumbo y dejar de lado las aventuras militaristas.

Donde los cambios serán sin duda de largo plazo es en el ámbito de la política interna. La fusión, reorganización y reconceptualización de las agencias encargadas de la seguridad interna tendrán consecuencias de largo aliento en Estados Unidos, porque estos cambios no están enraizados en la política del gobierno, sino en el impacto que sobre los norteamericanos tuvieron los ataques terroristas del 11 de septiembre. En ese sentido, la mayor trascendencia de los cambios en la seguridad interna son de orden cultural: los norteamericanos aceptaron, por consenso de los ciudadanos y sus representantes, renunciar a algunas de sus libertades civiles en aras de buscar su seguridad. Además, las reformas profundas de los sistemas humanos, tecnológicos e institucionales son difícilmente reversibles, aun cuando en el futuro haya oportunidad de revertir la Ley Patriota y realizar ajustes para alcanzar las metas de seguridad que esperan los ciudadanos. Con anterioridad al 11 de septiembre existían los grupos terroristas, los ataques contra los intereses norteamericanos en el mundo, las armas de destrucción masiva y los regímenes hostiles, pero es después del 11 de septiembre de 2001 cuando Estados Unidos cambió en profundidad.

El punto clave del futuro reside entonces en la forma en que Estados Unidos se concibe a sí mismo y como única su lugar en el mundo. El unipolarismo no tiene por qué estar condenado por el unilateralismo, y Estados Unidos podría jugar un papel realmente relevante en el mundo si, a partir de la defensa abierta de sus intereses, jugara en el tablero multilateral, a sabiendas de que nunca más podrá estar absolutamente seguro de su invulnerabilidad, pero que optar por el unilateralismo implica hacerse a sí mismo y al mundo más vulnerables.

El nuevo gobierno de Estados Unidos tiene que deslindarse del estilo de George W. Bush, el presidente más impopular en décadas. Es probable que Barack Obama adopte una visión cercana a la de William Clinton y opte por vías negociadas y se revalore el multilateralismo, más que por

aventuras militaristas. Si la Doctrina Bush puede ser de corta vida, lo que ciertamente no sufrirá mayores cambios es la necesaria inversión en ciencia y tecnología de la defensa, en sus capacidades para actuar en cualquier escenario mundial, ya que Estados Unidos sigue siendo el mayor jugador del sistema internacional.

Lo que tampoco sufrirá variaciones es la política de seguridad interna y la estructura de controles ciudadanos que los propios estadounidenses reclaman. Lo que hará por lo tanto la diferencia será el estilo de gobernar de Obama, y en particular, su capacidad para relanzar una economía en profunda recesión, por lo que es de preveer que se aproximan años en los que el ya histórico péndulo entre aislacionismo y expansionismo podrían apuntar hacia el primero.

El siglo XXI estará marcado por la globalización. Sin embargo, esta tendencia mundial es con frecuencia reducida, por una parte, a la mayor articulación entre las economías y, por otra, a las consecuencias negativas que ha producido la brecha digital y las asimetrías económicas. En términos de seguridad, la globalización tiene importantes efectos tanto por la emergencia de viejas amenazas bajo nuevas formas de expresión, como por los cambios que inducen hacia nuevos balances de poder. En el mediano plazo, Estados Unidos no puede mantener el actual nivel de tensión internacional, tanto por los costos económicos como políticos que ello implica, por lo que el péndulo se moverá probablemente hacia políticas más liberales y cooperativas, la reconciliación política, pero la transformación de fondo y de largo alcance que revolucionó la política interna de Estados Unidos, seguirá su rumbo.

En una visión de largo plazo de la seguridad de Estados Unidos, este país tiene una doble tarea: responder de manera efectiva a las amenazas que se ciernen hoy sobre su seguridad y aquellas que serán producto de las alianzas internacionales y la emergencia de nuevos actores internacionales. Las nuevas amenazas tienen que ver menos con los actores estatales, tal como fue la historia en el siglo XX; ahora se refieren a la seguridad nacional derivada de la intensa articulación de la información, la internacionalización, la capacidad organizativa de movimientos contrarios a los intereses norteamericanos a través de redes de crimen organizado,

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos  
a principios del siglo XXI

terrorismo, piratería, narcotráfico y movimientos sociales más amplios, menos radicales, pero también desestabilizadores de los intereses de Estados Unidos, tales como el fundamentalismo, el regionalismo, el proteccionismo, el nacionalismo, movimientos étnicos y financieros. Sin embargo, la capacidad militar, económica y política de Estados Unidos es limitada para enfrentarlos.

La historia del mundo durante el siglo XX estuvo definitivamente marcada por las visiones de guerra y seguridad de Estados Unidos. Hasta ahora, la clave para un futuro de mayor certidumbre, estabilidad y seguridad internacional parece ser la propia globalización, como resultado de la articulación y la interdependencia entre los intereses y las naciones.

NOTAS

1. Michel Warner (editor), “Historical Perspective” en *Central Intelligence: Origin and Evolution*, Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, 2001. [http://www.cia.gov/csi/books/cia\\_origin/](http://www.cia.gov/csi/books/cia_origin/)
2. Roger Z George & Robert D. Kline, *Intelligence and the National Security Strategist: Enduring Issues and Challenges*, Sherman Kent Center for Intelligence Studies, National War College, National Defense University, Washington, 2004, pp. 41–42.
3. National Security Act, 1947.
4. Ray S. Cline “The future of U.S: foreign intelligence operations”, en Duignan y Rabushka (editores) *The United States in the 80’s*, Hoover Institution, Stanford University, Stanford, 1980, p. 475.
5. Cline, *op cit.* p. 477.
6. Rockefeller Commission *Report to the President by the Commission on CIA Activities within the United States*, Government Printing Office, Washington, D.C., Junio 1975, p. 17.
7. Samuel F. Wells, “Trasatlantic Ills: Diagnosis and Prescription” en Anne-Marie Le Gloanec y Aleksander Smolar, *Entre Kant et Kosovo, Etudes offertes à Pierre Hassner*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, p. 135.
8. Caspar Weinberger, “Testimonio frente al Comité de Servicios Armados del Senado”, 4 de marzo de 1981, Departamento de la Defensa, Washington, 1981.
9. Seyom Brown, “The Not–So–Grand Strategy of the Reagan Administration” en *The Faces of Power. Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Reagan*, Columbia University Press, New York, 1983, p. 570.
10. *Ibid.*, p. 593.
11. *Ibid.*, p. 577.
12. Barry R. McCaffrey, “Lessons of Desert Storm” en *Joint Force Quarterly* (JFQ), A Professional Military Journal, Winter 00/01, No. 27, National Defense University, Washington, p. 13. El JFQ se publica para el Director de la Junta de Jefes de Gabinete (Joint Chiefs of Staff) de Estados Unidos.
13. Barry R. McCaffrey, *op. cit.*, p. 15.
14. Propósitos de Wiliam Clinton en *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, Washington, Febrero, 1995, p. ii.
15. *Strategic Assessment 1997*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington, p. 3.
16. *Ibid.*, pp. 3–5.
17. *Strategic Assessment 1995*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington, p. 11.
18. *National Security Strategy 1995*, pp. 12–13.
19. William Clinton en *National Security Strategy 1995*, *op. cit.* p. 8.

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos  
a principios del siglo XXI

20. *Strategic Assessment 1995*, op. cit. p. 6.
21. Laurent Zecchini, “L’OTAN retirera progressivement des soldats des Balkans”, *Le Monde*, 12–13 de mayo de 2002.
22. *Strategic Assessment 1999*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington, p. xv.
23. Jaime García Covarrubias, “Transformación de la Defensa: El caso de EEUU y su aplicación en Latinoamérica”, *Military Review*, marzo–abril de 2005, National Defense University, p. 26.
24. John Ikenberry, “Estados Unidos: entre el unipolarismo y el multilateralismo”, transcripción de la conferencia presentada en el Seminario “Estados Unidos y la Política Mundial”, Santiago de Chile, 15 de mayo de 2003, p. 3.
25. Presidente George W. Bush, “Overview of America’s International Strategy”, Discurso en West Point, New York, 1o. de Junio, 2002.
26. *Ibid.*, s/p.
27. *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., 2002, pp. 1–2.
28. Jaime García Covarrubias, op. cit., p. 26.
29. Robert S Litwak, “Proliferation and the New Calculus of Preemption”, mimeo, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, p. 2.
30. Ikenberry, op. cit. p. 18.
31. Robert S. Litwak, “Estados rufianes y el cambio de régimen en Estados Unidos” en Tulchin, Joseph S., Raúl Benítez Manaut, y Rut Diamint (editores), *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires, 2006, Bononiae Libros, Prometeo Editores, pp. 68–69.
32. *Ibid.*, p. 68.
33. *The 9/11 Commission Report*, Washington, D.C., 2005, p. 330. [www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf](http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf)
34. *Ibid.*, p. 332.
35. *Ibid.*, p. 334.
36. *Ibid.*
37. *Ibid.*, p. 336.
38. Condoleezza Rice, “La promoción del interés nacional”, *Foreign Affairs en Español*, México, Council on Foreign Relations–ITAM, primavera 2001, Vol. 1, Num. 1, pp. 127.
39. Richard Clarke, *Against All Enemies. Inside America’s War on terror*, Free Press, New York, 2004, p. 227.
40. *The 9/11 Commission Report*, op. cit., pp. 259.
41. Ley 107–306, 27 de noviembre del 2002.
42. La tarea de la Comisión fue sin duda exhaustiva: debía revisar el funcionamiento de las agencias de inteligencia, de cumplimiento de la legalidad, de la diplomacia, la inmigración y control de las fronteras; de los flujos de capital a las organizaciones terroristas, la aviación comercial, el papel del Congreso en la asignación de recursos y todos los elementos que contribuyeran a esclarecer los hechos. Para ello, la Comisión revisó más de dos y medio millones de páginas de

documentos, entrevistó a más de 1,200 personas en diez países y escuchó a 160 testigos en más de 50 audiencias del Congreso. *The 9/11 Commission Report*, Prefacio, *op. cit.*

43. “Debate over the January 25, 2001 memo in Congress”, Congressional Record: March 25, 2004 (Senate) [Page S3122–S3123] From the Congressional Record Online via GPO Access [DOCID:cr25mr04–92], National Security Archive Electronic Briefing Book No. 147.

44. “A Strategy for Eliminating the Threat from the Jihadist Networks of Al Qaeda; Status and Prospects”, documento redactado a fines de la Administración Clinton y presentado por Clarke en *The 9/11 Commission Report*.

45. Rice declaró al *Washington Post* que ningún plan para enfrentar a Al Qaeda había sido tornado por la administración Clinton, hasta el gobierno de Bush. *Washington Post*, op-ed, «No al Qaeda plan was turned over to the new administration», 22 de marzo de 2004.

46. Richard Clarke, *op. cit.*

47. National Commission on Terrorists Attacks upon the United States, Philip Zelikow, Executive Director (*The 9/11 Commission Report*), *op. cit.*, p. 339.

48. “The reach of war: Leaders; Bush Was Set on Path to War, Memo by British Adviser Says”, *The New York Times*, 27 de marzo de 2006.

49. Condoleezza Rice, *op. cit.*, p. 134.

50. *Ibid.*, p. 135.

51. *Ibid.*, p. 143.

52. *Ibid.*, p. 144.

53. *Ibid.*, p. 145.

54. Cumbre del G8, de la APEC, de Monterrey, de los objetivos del milenio, entre otros.

55. *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., marzo de 2006, p. 3.

56. *Ibid.*, p. 5.

57. *Ibid.*, p. 8.

58. *Ibid.*, p. 10.

59. *Ibid.*, p. 44.

60. Christopher S. Owens, *Unlikely Partners: Preemption and the American Way of War*, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Strategy Essay Competition, Essays 2003, Washington, p. 11–13.

61. Estrategia de seguridad nacional 2006. *op. cit.*, p. 45.

62. *Ibid.*, p. 46.

63. Jaime García Covarrubias “Transformación de la Defensa: El caso de EEUU y su aplicación en Latinoamérica”, *op. cit.*, p. 26.

64. Hans Binnendijk (editor), *Transforming America’s Military*, Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, Washington, 2002, p. xvii.

65. *America’s National Security Institutions to Meet the Challenges and Opportunities of the 21st Century*, National Security Strategy... *op. cit.* p. 43.

66. *America’s National Security Institutions*, p. 20.

67. *Ibid.* p. 21.

68. Kori N. Schake & Justin P. Bernier “Dealing with Rogue States” en Stephen J. Flanagan, Ellen Frost & Richard L. Kugler (editores), *Challenges of the Global Century. Report of the project on globalization and National Security*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington, 2001, p. 284.

69. Jaime García Covarrubias “Transformación de la Defensa: El caso de EEUU y su aplicación en Latinoamérica”, *op. cit.*, p. 27.

70. Hans Binnendijk (editor), *Transforming America’s Military*, *op. cit.*, p. 101.

71. *Ibid.*, p.110.

72. Sam Tangredi *Globalization and Maritime Power*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington, 2002, pp. xxviii–xxx.

73. Por ejemplo, el análisis de ecosistemas, de las bacterias, de los sistemas económicos y la teoría de sistemas asociada a la naturaleza, de manera que se creen escenarios probables de reacción social. Ver James Moffat *Complexity Theory and Network Centric Warfare*, Department of Defense, Washington, Command and Control Research Program, 2003.

74. Se sugiere de Richard Kugler “Dissuasion as a Strategic Concept”, *Strategic Forum*, Número 196, diciembre del 2002” citado en García, *ibid.*, p.30.

75. Alan J Stephenson, *Shades of Gray: Gradual Escalation and Coercive Diplomacy*, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, Strategy Essay Competition, Essays 2002, Washington, p. 10.

76. Howard Ball, *The USA Patriot Act of 2001: Balancing Civil Liberties and National Security. A Reference Handbook*, Contemporary World Issues, ABC–CLIO, Santa Barbara, California, 2004, pp. 51–53.

77. *Ibid.* pp. 51–53.

78. Discurso de Al Gore en contra de la Ley Patriota el 29 de noviembre del 2003. Ball, *op.cit.*, p. 69.

79. Howard Ball *op. cit.*, p.47.

80. The Washington Post “Renewed Patriot Act gets boost in House, Senate Panel”. –dyn/content/article/2005/07/21/AR2005072102338.html»<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/07/21/AR2005072102338.html>, y “United States Senate, U.S. Senate Roll Call Votes 109th Congress–1st Session” [http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll\\_call\\_lists/roll\\_call\\_vote\\_cfm.cfm?congress=109&session=1&vote=00358](http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=109&session=1&vote=00358)

81. “Intelligence Deputy defends surveillance program”, por John O’Neill, *The New York Times*, 23 de enero de 2006.

82. “Swift, o Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Sociedad para Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales) es una cooperativa con sede en Bélgica que maneja información financiera de 7,800 instituciones bancarias de más de 200 países. // El servicio, que contiene más de 11 millones de mensajes diarios, captura principalmente información sobre transferencias electrónicas y otros métodos para movilizar dinero desde y hacia Estados Unidos”, “Realiza EU espionaje financiero ante el terrorismo”, *El Universal*, México, 23 de junio del 2006.

83. Afirmación de Gregory F. Treverton, ex Jefe del Consejo Nacional de Inteligencia y analista de la Rand Corporation, *The New York Times*, 9 de mayo de 2006.

84. *The New York Times*, 8 de mayo de 2006.

85. *The 9/11 Commission Report*, op. cit., p. 403.

86. *Ibid.*, p. 411.

87. *National Security Strategy 2006*, op. cit. p. 43.

88. Bill Gertz & Rowan Scarborough, “Inside the ring”, *The Washington Times*, 29 de marzo de 2002, p. 9.

89. Stephen M. Duncan, *A War of a Different Kind. Military Force and America’s Search for Homeland Security*, Naval Institute Press, 2004, Annapolis, pp.100–101.

90. Por ejemplo, la Comisión de Seguridad Nacional / Siglo 21 (comisión Hart Rudman), que habría sugerido integrar bajo el Departamento de Seguridad Interna a la Patrulla Fronteriza, el Servicio de Guardacostas y el de Aduanas, así como oficinas dependientes de los Departamentos de Comercio y de Justicia; la Comisión Gilmore, encargada de asesorar en relación con las capacidades de respuesta contra el terrorismo involucrado con armas de destrucción masiva, e incluso centros internacionales de investigación –que estimara que Estados Unidos no tiene “una estrategia nacional coherente, funcional para estar preparado internamente contra el terrorismo”–, y centros académicos y analíticos, como el Centro de Estudios Estratégicos Internacionales (CSIS). Stephen M. Duncan, *A War of a Different Kind*, op. cit., p. 82–83.

91. [http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial\\_0413.xml](http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0413.xml)

92. Homeland Security Act of 2002 (HSA)

93. <http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/>

94. Este presupuesto excluye el programa Escudo Biológico (Bioshield).

95. “Fact Sheet: U.S. Department of Homeland Security FY 2006 Budget Request Includes Seven Percent Increase”. [http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/press\\_release/press\\_release\\_0613.xml](http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/press_release/press_release_0613.xml)

96. Estas medidas afectarán todas las actividades del personal (pagos, beneficios, etc.) y fueron reguladas a iniciativa del Secretario de Seguridad Interna, Tom Ridge, y el Director de Gestión del Personal del DHS, Kay Coles James, el primero de febrero del 2005.

97. Los datos presupuestales de la transformación de la seguridad interna fueron tomados de

[http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/press\\_release/press\\_release\\_0613.xml](http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/press_release/press_release_0613.xml).

98. Ver: [http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial\\_0646.xml](http://www.dhs.gov/dhspublic/interapp/editorial/editorial_0646.xml).

99. *Dealing with Rogue States*, op.cit., p. 98.

100. Compuesto por Norcorea, Estados Unidos, China, Rusia, Japón y Corea del Sur.

101. “Consigna AIEA a Irán ante Consejo de Seguridad”, *El Universal*, 4 de febrero de 2006.

102. *National Security Strategy 2006*, op. cit., p. 20.

La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos  
a principios del siglo XXI

103. *Dealing with Rogue States*, op.cit., p. 287.

104. Afirmaciones de los generales Anthony Zinni, ex jefe del Comando Central de las Fuerzas Armadas y John Batiste, que por dos años y medio estuvo al frente de la Primera División de Infantería del Ejército. “La crítica de Batiste fue particularmente dura toda vez que rechazó un ascenso a general de tres estrellas y el regreso a Irak como segundo al mando en las Fuerzas Armadas porque ya no quería continuar prestando sus servicios bajo las órdenes de Rumsfeld”. “George W. Bush sale en defensa de Rumsfeld”, *El Universal*, 15 de abril de 2006.

105. De acuerdo con el General Colin Powell, “el debate explotó en una sesión cuando Madeleine Albright [...] me preguntó frustrada: ‘¿De qué sirve tener estos militares magníficos de los que usted siempre habla si no podemos usarlos?’ Pensé que tendría un aneurisma. Los GI no eran soldados de juguete que pudieran moverse alrededor de una especie de tablero de juegos”. Citado en Sam Sarkesian, John Allen Williams y Stephen J. Cimbala, *U.S. National Security. Policymakers, Processes, and Politics*, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 2002, p. 41.

106. Duncan, *op. cit.*, p. 258.

107. OEA “Declaración sobre seguridad en Las Américas”, México, 28 de octubre de 2003.

108. Para un análisis sobre el crimen organizado y el terrorismo, ver Peter Andreas & Ethan Nadelman, *Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2006. Para un análisis sobre el ascenso de lo ilegal como amenaza a la seguridad de las naciones, ver Moisés Naim, *Illicit*, Anchor Books, New York, 2006.

109. U.S. G. P. O. *The Merida Initiative: Guns, Drugs, and Friends*, 110 Congress, U. S. Senate, Washington, December, 2007.

110. Para un análisis sobre la pérdida de libertades civiles, ver: David B. Cohen & John W. Wells (editores), *American National Security and Civil Liberties in a Era of Terrorism*, Palgrave-McMillan, New York, 2004.

111. Afirmaciones del Contralor General, citado en Duncan, *op. cit.*, p. 101.

112. Al renunciar el jefe de la CIA en 2004 “Dirigir a la comunidad de inteligencia, con 16 agencias y más de 100,000 personas, fue casi imposible. ‘El trabajo se convirtió, francamente, en algo demasiado grande para una persona’, admitió Goss al renunciar.” *The New York Times*, 9 de mayo de 2006.

113. Desde el llamado Plan de Ataque en marzo de 2003, desde un inicio se preveía que sería una guerra larga. Ver Bob Woodward, *Plan of Attack*, Simon & Schuster, New York, London, 2004, p. 412.

114. James A. Baker III, Lee H. Hamilton (co-chairs), *The Iraq Study Group. The way forward—A new approach*, Vintage Books, New York, 2006.

115. “U.S. Military Fatalities in Iraq: A Perspective on Year 5”. News. iCasualties. <http://icasualties.org/oif/> 27 de enero, 2009.

116. Daniel S. Hamilton (editor), *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st. Century*, Center for Transatlantic Relations, The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, Washington, 2004, p. 188.

117. Gilles Andréani & Pierre Hassner, *Justifier la guerre?*, Paris, Sciences Po Les Presses, 2005, p. 24.

118. Nomination Hearing To Be Secretary of State Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Senate Foreign Relations Committee, 13 de enero, 2009. <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>

119. [http://www.whitehouse.gov/agenda/foreign\\_policy/](http://www.whitehouse.gov/agenda/foreign_policy/)

120. [http://www.whitehouse.gov/agenda/homeland\\_security/](http://www.whitehouse.gov/agenda/homeland_security/)

121. La intervención en Kosovo fue ilegal pero legítima, según Koffi Annan, citado en Andréani, Pilles y Pierre Hassner, *op. cit.*, p. 22.

## GLOSARIO

<b>AAL:</b>	American Airlines.
<b>CAP:</b>	Patrulla de Combate Aéreo.
<b>CAPPS:</b>	Sistema de Premonitoreo de Pasajeros Asistido por Computadora.
<b>CENTCOM:</b>	Comando Central.
<b>CIA:</b>	Agencia Central de Inteligencia.
<b>CONR:</b>	Región Norte Continental de Estados Unidos.
<b>CSG:</b>	Grupo de Seguridad para el Contraterrorismo.
<b>CTC:</b>	Centro de Contraterrorismo.
<b>DCI:</b>	Director de la Central de Inteligencia.
<b>DHS:</b>	Departamento de Seguridad Interna.
<b>DIA:</b>	Agencia de Inteligencia de la Defensa.
<b>DOD:</b>	Departamento de Defensa.
<b>DOJ:</b>	Departamento de Justicia.
<b>DOS:</b>	Departamento de Estado.
<b>DOT:</b>	Departamento de Transporte.
<b>EPA:</b>	Agencia de Protección Ambiental.
<b>FAA:</b>	Administración Federal de Aviación.
<b>FBI:</b>	Oficina Federal de Investigación.
<b>FISA:</b>	Ley de Vigilancia de Inteligencia en el Extranjero.
<b>FISC:</b>	Corte de Vigilancia de Inteligencia.
<b>GAO:</b>	Oficina General de Cuentas.
<b>INS:</b>	Servicio de Inmigración y Naturalización.
<b>ISID:</b>	Dirección de Inteligencia Interservicios (Pakistán).
<b>JCS:</b>	Junta de Jefes de Gabinete.
<b>JTTF:</b>	Fuerza Conjunta de Tarea contra el Terrorismo.
<b>NCTC:</b>	Centro Nacional Contraterrorista.
<b>NEADS:</b>	Sector de la Defensa Aérea del Noreste.

<b>NGO:</b>	Organización no gubernamental.
<b>NMCC:</b>	Centro Nacional de Comando Militar.
<b>NORAD:</b>	Comando Aeroespacial de Defensa de América del Norte.
<b>NSA:</b>	Agencia de Seguridad Nacional.
<b>NSC:</b>	Consejo de Seguridad Nacional.
<b>NTSB:</b>	Consejo de Seguridad en el Transporte Nacional.
<b>OIPR:</b>	Oficina de Política de Inteligencia y Verificación.
<b>OMB:</b>	Oficina de Gestión y Presupuesto.
<b>PDD:</b>	Decisión Directiva Presidencial.
<b>PEOC:</b>	Centro Presidencial de Operaciones de Emergencia.
<b>SEC:</b>	Comisión de Valores y Cambios.
<b>Treasury:</b>	Departamento del Tesoro.
<b>TSA:</b>	Administración de Seguridad en el Transporte.
<b>TTIC:</b>	Centro de Integración de Amenazas Terroristas.
<b>USSS:</b>	Servicio Secreto de Estados Unidos.
<b>WMD:</b>	Armas de Destrucción Masiva.

---

## II. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CANADIENSE: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

ATHANASIOS HRISTOULAS

**A** los canadienses les gusta pensar que de alguna forma son especiales. Argumentan que la diversidad étnica, cultural y religiosa de su país es realmente para maravillarse. Un compromiso con la justicia, los servicios públicos, los derechos humanos y civiles y la tolerancia a las minorías son valores que unen a los canadienses. Los canadienses se perciben a sí mismos como abiertos al progreso y a nuevas ideas “postmodernas.” Además, a pesar de que casi la mitad de los canadienses en la actualidad se consideran de herencia británica, francesa o canadiense, según una encuesta del 2003, el 20 por ciento encuentran su herencia en el resto de Europa, y un 13 por ciento en África y Asia. Lo que quizás es más interesante es que el 22 por ciento de la población reportó que su herencia étnica es mixta, un número que está creciendo año con año. Un dato importante es que el 93 por ciento de los encuestados aseguró que nunca o rara vez han experimentado algún tipo de discriminación étnica o racial en Canadá. Esto muestra lo exitoso de las políticas culturales y de inmigración canadienses en los últimos cincuenta años.<sup>1</sup>

La cultura política de Canadá ha sido moldeada por la geografía. Como el segundo país más grande en términos de territorio, ha visto sus políticas influidas simplemente por el espacio disponible en el país y por la amplia distribución de su población. El lema del país, localizado en el escudo de armas dice: “*A mari usque*” (de mar en mar), y refleja el papel central que juega la extensión geográfica en definir Canadá. Uno de los eventos más importantes en la historia del país, crucial para la unión de las provincias en confederación, fue el fin de la labor de construcción del tren en el siglo XIX, que hizo posible la comunicación y el comercio a través de la nación. Sin él, la Columbia Británica se hubiera inclinado a unirse a Estados Unidos.

La imagen de Canadá como “gringos del norte” o los “americanos amables” está siendo gradualmente reemplazada por el deseo de realmente comprender al país y a su gente. Los canadienses son claramente diferentes de sus vecinos estadounidenses, y es un país marcadamente distinto. Por lo tanto, su gente y sus sistemas políticos, económicos y sociales son muy diversos de lo que se ve en el resto del mundo. Mucho de esto se debe, por supuesto, a su historia y reto continuo de combinar las influencias de las culturas anglófona y francófona, así como los retos contemporáneos del multiculturalismo. Otra fuente de diferenciación se encuentra en las relaciones históricas, primero con Gran Bretaña en los siglos XVII, XVIII, XIX, y con los Estados Unidos en los siglos XIX, XX y XXI. Los retos de mantener relaciones amistosas en medio de condiciones de dependencia con dos potencias hegemónicas, y al mismo tiempo desarrollar políticas exteriores y domésticas independientes, han producido una realidad canadiense que sólo puede apreciarse y entenderse mediante un estudio profundo.

Los desafíos de la política exterior por encontrar su lugar en el mundo han sido manejados en forma muy distinta por los sucesivos gobiernos del país a lo largo de los últimos 140 años. Cuando uno observa la influencia ejercida por Canadá en el sistema internacional, un país con una población un poco mayor a los 30 millones de habitantes, resulta en ocasiones complicado recordar que nunca ha sido una “gran potencia,” contrario a sus socios del G8.<sup>2</sup> No posee colonias, pero ha tenido una influencia profunda sobre la comunidad internacional y sus normas, ya que es continuamente reconocida como un poder moral, y un número de líderes canadienses han tenido una influencia profunda y perdurable en el sistema internacional.<sup>3</sup> Lester B. Pearson, por ejemplo, fue el hombre detrás del sistema de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, una innovación que ha contribuido fuertemente a la paz y seguridad internacionales. Desde su inicio, en 1956, Canadá ha participado en 65 operaciones de mantenimiento de paz, y actualmente el país está contribuyendo en 17 operaciones alrededor del mundo.

El reto más grande de su política exterior, por supuesto, ha sido manejar con éxito las relaciones bilaterales con los Estados Unidos.<sup>4</sup> En el

siglo XIX, bajo la cercana y constante amenaza de invasión y anexión, Canadá se apoyó en sus relaciones con Gran Bretaña para mantener su independencia e integridad territorial. En el siglo XX, Estados Unidos se convirtió en su socio económico más importante. En efecto, los dos países han compartido la relación bilateral más grande del mundo, y es que Canadá ha dependido de Estados Unidos no sólo en lo económico, sino también militarmente. Esto no quiere decir que no aporte nada a Estados Unidos; al contrario, ha provisto desde hace tiempo una frontera norte segura, un hecho que se ha vuelto cada vez más importante desde el 11 de septiembre de 2001 y se ha convertido, también, en un socio confiable en un sin número de aventuras extranjeras.

La más reciente es la decisión de Canadá de enviar tropas a Afganistán. Sin duda, el gobierno mandó un batallón a la región en 2001 para asistir en la operación militar liderada por la OTAN y sancionada por el Consejo de Seguridad de la ONU. Actualmente Canadá tiene uno de los contingentes más grandes en la región (2,200 soldados), y también ha sufrido bajas considerables (cerca de 60 muertes para octubre de 2006). Esta solidaridad post 11 de septiembre con Estados Unidos, no obstante, tiene sus límites. Canadá se ha rehusado a participar en la guerra contra Irak. El razonamiento tras esta decisión fue que, a diferencia del caso de Afganistán y el gobierno talibán, el vínculo entre los ataques terroristas y el gobierno de Saddam Hussein era, en el mejor de los casos, débil. Otro motivo, y más importante es que, para la mentalidad multilateral del departamento de Relaciones Exteriores canadienses, la campaña contra Irak era demasiado “unilateral” para que Canadá aceptara. De importancia crítica aquí es el hecho de que ni la ONU ni la OTAN tendrían un papel en la operación militar.

Quizá igualmente importante es que Canadá provee complementariedad a la política exterior de Estados Unidos. El uso del “poder suave,” su devoción a las instituciones internacionales, sus relaciones con gobiernos no amigables con Estados Unidos y su persuasión moral en la comunidad internacional se han visto comúnmente por el gobierno de Estados Unidos como una manera útil de cumplir objetivos de políticas públicas que son inaceptables para los poderosos electorados domésticos.

## **ANTECEDENTES RELEVANTES: CONSTANTES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EXTERIOR CANADIENSE**

Como cualquier otro Estado, Canadá está sujeto a un cierto número de restricciones internacionales para la realización de su política exterior. Estas condiciones van más allá de la habilidad del gobierno para encontrar una opción alterna, aunque son un elemento crítico para la comprensión de las decisiones que toma en el campo de la política exterior. Según Kim Richard Nossal, una de las restricciones más importantes para la realización de la política exterior canadiense es su ubicación geográfica.<sup>5</sup> Hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial, era una nación aislada, con tan sólo un vecino realmente importante: Estados Unidos.

Esto no significa, empero, que no haya jugado un papel importante en las relaciones internacionales. Durante el Siglo XIX y el inicio del XX, participó en múltiples operaciones militares con su entonces patrón, Gran Bretaña. Contribuyó con tropas en todas las guerras coloniales británicas del siglo XIX (notablemente en Sudáfrica y la guerra Boer). Más aún: la participación de Canadá en la Primera Guerra Mundial del lado de los Aliados no tuvo precedentes, dado el tamaño del país. Envío cientos de miles de tropas a los campos de batalla franceses y sufrió aproximadamente 50,000 muertes. Sin duda, las tropas canadienses en Francia tienen el privilegio notorio de ser las primeras en haber sido expuestas al combate con gas. Los canadienses también alcanzaron gran fama por ser los mejores pilotos de guerra. La versión aliada del Barón Rojo, Billy Bishop, era canadiense.

Estados Unidos lentamente reemplazó a Gran Bretaña como el patrón de Canadá a lo largo del siglo XX, aunque amenazó en repetidas ocasiones con sostener una acción militar contra Norteamérica Británica durante una gran parte del siglo XIX,<sup>6</sup> la relación entre ambos países se podría definir como extremadamente pacífica. Nossal postula que “un persistente deseo de tener buenas relaciones con Gran Bretaña disuadió a los presidentes estadounidenses de la idea de intentar adquirir el territorio de Norteamérica Británica por la fuerza”.<sup>7</sup> No obstante, no fue sino hasta mayo de 1931 que los estrategas militares canadienses oficialmente abandonaron la noción de

que una guerra con Estados Unidos sería posible. Por ello, a lo largo del siglo XIX y principios del XX ambos países desarrollaron lentamente una relación política, cultural y económica cercana. De hecho comparten la frontera más larga entre dos países, y esta línea limítrofe no es el blanco de una estructura de defensa ni de control aduanero. Tal situación geográfica, en otras palabras alejada de Europa y amistosa con Estados Unidos, permitió que Canadá desarrollara un relativo aislamiento. Pocas disposiciones por parte de los tomadores de decisiones canadienses pueden influir potencialmente en el balance global del poder. Así, se le dejó comerciar con Estados Unidos y Gran Bretaña y desarrollar lentamente su propia versión de una democracia constitucional.

Sin embargo, la importancia estratégica del país y la percepción de su aislamiento de los asuntos mundiales cambió dramáticamente cuando los nazis invadieron Polonia en 1939, y posteriormente Gran Bretaña le declaró la guerra a Alemania. Canadá eligió apoyar el esfuerzo de guerra británico, contribución que en términos de soldados y material de guerra fue muy superior al promedio de los países involucrados directamente en el conflicto. Pero, más importante, sufrió grandes pérdidas en las operaciones de combate en Europa, especialmente después de la operación aliada del Día D, en junio de 1944. De hecho, Bélgica y Holanda reconocen oficialmente el papel dominante que desempeñó el personal militar canadiense en la liberación de la ocupación alemana. Con su importante contribución en la Segunda Guerra Mundial, los mandatarios del poder en Ottawa sintieron que el país finalmente había entrado a la “escena mundial” como un importante actor internacional.

El surgimiento de la Guerra Fría intensificó aún más la importancia geográfica del país, Canadá ya no era una colonia distante del Imperio Británico y un callado vecino comercial del norte de Estados Unidos. El surgimiento del conflicto Este–Oeste lo situó como el *espacio geográfico* entre Estados Unidos y la Unión Soviética. En una confrontación militar global, serviría como el campo de batalla nuclear “sobre el Ártico”. En efecto, al escribir durante el periodo de la Guerra Fría, un analista militar postuló que Canadá ocupaba “el espacio aéreo más vital del mundo”.<sup>8</sup> Esta realidad tuvo importantes implicaciones en la formulación de la política exterior canadiense. La Guerra Fría y su posición estratégica entre las

dos superpotencias debilitó dramáticamente su habilidad para actuar de manera independiente. Casi siempre tenía que ser visto como el buen vecino de Estados Unidos. El final de la Guerra Fría significó el declive de la importancia estratégica de Canadá. Esto es, probablemente, una importante ventaja porque es mucho más libre de tener su propia agenda, que no necesariamente debe reflejar los intereses de Estados Unidos en todo momento.

### **ESTRUCTURA ECONÓMICA**

Canadá sigue siendo extremadamente dependiente del comercio exterior para su bienestar. Aproximadamente la mitad del producto nacional bruto del país es generado por las exportaciones.<sup>9</sup> Por lo tanto, no debe sorprender que el enfoque de la política exterior canadiense sea casi exclusivamente comercial. A lo largo del tiempo, su comercio se ha concentrado progresivamente en un mercado: el de Estados Unidos, ya que 85 por ciento de las exportaciones se dirigen sólo a ese país. Por lo tanto, “Canadá ha crecido económicamente no sólo dependiendo del comercio exterior para su prosperidad, sino también de un solo mercado para sostener esa prosperidad”.<sup>10</sup> La consecuencia más importante de esta dependencia económica es que todos los asuntos de política exterior tienden a estar vinculados a las relaciones económicas con Estados Unidos. Las decisiones de política exterior a menudo están basadas en un cálculo del grado en que los asuntos económicos interferirán en la relación con Estados Unidos.

Los tomadores de decisiones han sido criticados por no desviarse de manera abierta de los principios más relevantes de la política exterior de Estados Unidos. No obstante reconocen que, históricamente, Estados Unidos ha empleado diversas formas de castigo económico en sus tratos con los Estados que no apoyan sus objetivos específicos y generales de política exterior. En consecuencia, se considera que es muy grande el costo potencial de una crítica abierta. Esta dependencia económica quizá es la única y mejor explicación de por qué Canadá es visto como uno de los mejores aliados de Estados Unidos.

El interés de Canadá en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) proviene precisamente del miedo al poder económico coercitivo de Estados Unidos. El acuerdo comercial Canadá–Estados Unidos, firmado en 1988, no incrementó dramáticamente el porcentaje de bienes y servicios comerciados libremente entre los dos vecinos. Más bien, el interés canadiense en proponer el acuerdo se basó en la necesidad de institucionalizar las relaciones económicas mutuas. En otras palabras, Canadá estaba interesado en firmar un acuerdo que asegurara su acceso a los mercados estadounidenses, independientemente de su postura sobre otros asuntos de política exterior, en apariencia, no relacionados con lo anterior. Por ejemplo, Nossal postula que, sin tal acuerdo, asuntos tan diversos como la postura de Canadá sobre la violación de los derechos humanos en China o el estado de las relaciones con Cuba podrían tener un impacto sobre los intereses económicos canadienses.<sup>11</sup> Por lo tanto, el TLCAN no es visto como una limitación de la soberanía canadiense o de su libertad de acción; más bien ha sido concebido como una herramienta que permite a los canadienses perseguir una política exterior más independiente.

La segunda consecuencia de la extrema dependencia del comercio exterior del país es que también depende de la estabilidad del sistema internacional en general.<sup>12</sup> Por lo tanto, la famosa reputación de Canadá como mediador –e incluso *pacificador*– se deriva de manera directa de la necesidad económica de un ambiente internacional estable. Es decir, la preocupación histórica de Canadá por el mantenimiento de la paz global resulta del hecho de que la inestabilidad generalmente no es buena para los negocios. Cuatro imágenes del “poder” compiten por tener influencia en los académicos y hacedores de la política: Canadá como una *potencia media*, *gran potencia*, como un *Estado dependiente* y una *potencia moral*.

### **CANADÁ COMO POTENCIA MEDIA**

Esta visión de Canadá como potencia media se originó en la Segunda Guerra Mundial. Dada su impresionante contribución a la guerra, los políticos canadienses se propusieron proyectar una imagen del lugar que ocupaban en el mundo como algo más que un pequeño Estado, pero sin llegar

a ser una gran potencia. Aquellos políticos creían que la contribución de su país en el conflicto bélico había sido lo suficientemente importante como para garantizar su clasificación como “potencia media”. Según la definición canadiense, una potencia media es un Estado que tiene una población pequeña y no tiene posesiones coloniales.<sup>13</sup> Esto sugiere que Canadá no es una gran potencia en el sentido en que lo es Estados Unidos o Gran Bretaña. Sin embargo, dada la riqueza natural y la capacidad humana, tampoco puede considerarse una potencia menor.

El *status* de “potencia media” no sólo significa un relativo rango en el sistema internacional, que coloca al país “en medio” de algún lugar. Potencia media también implica un estilo particular de política exterior. Haciendo referencia de manera nebulosa a su cualidad de potencia media, el propósito de Canadá sería ayudar a mantener la paz internacional. Su preocupación particular durante la Guerra Fría era que algún tipo de conflicto regional se extendiera y comenzara un conflicto global. En consecuencia, su papel como potencia media era impedir tal escenario, participando activamente en los métodos institucionalizados para resolver el conflicto.

Ser una potencia media implica:

- (i) una política internacional activista y mediadora que
- (ii) pone énfasis en los vínculos institucionales con
- (iii) el propósito de mantener la estabilidad y la paz globales.

El término “potencia media” no es usado comúnmente hoy en día por los profesionales y analistas de la política exterior canadiense. Sin embargo, la participación activa del país en las Naciones Unidas y su apoyo a las misiones de pacificación sugieren que mucho de lo que el gobierno ha hecho durante los últimos años encaja muy bien en la tradición de ser una potencia media.

## **CANADÁ COMO UNA DEPENDENCIA**

Una segunda visión del poder canadiense sugiere que el país podría, de hecho, ser un apéndice de Estados Unidos. La discusión sobre la dependencia canadiense fue popular durante los años sesenta y principios de los

setenta. Esta perspectiva enfatizaba la idea de que la dependencia económica de Estados Unidos significaba que el país tenía muy poca habilidad para actuar de manera independiente. Por lo tanto, su relación económica y política reducía su marco de acción.

Esta visión era común porque Canadá no deseaba criticar abiertamente el comportamiento de Estados Unidos en Vietnam, aunque, a nivel personal, el primer ministro Pierre Elliot Trudeau (1968–1979, 1980–1984) sentía que las acciones estadounidenses en el sureste de Asia eran injustificadas. De igual importancia en la creación de la imagen de Canadá como un país dependiente era el caso del reconocimiento de China. Aunque los tomadores de decisiones tenían un fuerte interés comercial en reconocer a la República Popular de China, la presión de Estados Unidos era suficiente para inhibir tal movimiento diplomático. Finalmente, Canadá reconoció al gobierno de la China comunista, pero sólo después de que lo hiciera Estados Unidos.

Aunque estos dos casos subrayan la relevancia que tienen aquellos que toman las decisiones para llevar buenas relaciones con Estados Unidos, hay importantes razones por las que Canadá no debe ser vista como una dependencia de Estados Unidos. Primero, ha habido un intento consciente por parte de Estados Unidos de mantener buenas relaciones con el país. La conducta estadounidense con respecto a sus vecinos del sur, es decir, México, el Caribe e incluso América del Sur, no se repitió en el caso de Canadá. Sus experiencias con Estados Unidos pueden ser definidas no sólo como pacíficas, sino también como respetuosas.<sup>14</sup>

Segundo –y más importante–, Canadá es verdaderamente un buen aliado de Estados Unidos por su propia voluntad.<sup>15</sup> Hay una convergencia de ideología, sistema económico, cultura y amistad que no tienen precedentes en las relaciones internacionales modernas. Quizá la única otra excepción sea la relación amistosa entre Estados Unidos y Gran Bretaña.

### **CANADÁ COMO UNA POTENCIA**

Una tercera visión postula que Canadá es la más débil de las grandes potencias del sistema internacional. Esta visión se basa en el hecho de que es un miembro pleno y permanente del Grupo de los Ocho. Esta perspectiva

pudo haber tenido alguna validez hace 20 o 30 años; hoy en día éste no es el caso en un sentido puramente cuantitativo. Aunque sigue disfrutando de prosperidad e incluso ha sido declarado por la Agencia de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas como uno de los mejores países para vivir, Canadá se encuentra en la mitad de la lista de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en términos de producto nacional bruto y capacidad de poder adquisitivo.<sup>16</sup> Esta perspectiva fue particularmente popular hace veinte años, porque los canadienses creían que eran una gran potencia en ciernes. Algunos políticos incluso argumentaron que el siglo XXI sería el siglo de Canadá. Obviamente esto nunca sucedió, y hay diversas razones que explican la relativa decadencia de Canadá durante los últimos veinte años. De manera sencilla, en un sentido cuantitativo, Canadá no es un miembro tan importante de la comunidad internacional como lo fue en el pasado.

### **CANADÁ COMO PODER MORAL**

Una última perspectiva, que surgió desde el final de la guerra fría, ha sido articulada, en torno a la percepción que Canadá tiene de sí misma como una “autoridad moral global.” Independiente desde el punto de vista cuantitativo del poder militar y económico, esta perspectiva argumenta que, aunque Canadá no es una gran potencia, de cualquier manera juega un papel importante en las relaciones internacionales. Su papel consistiría en servir como un modelo de sistema político y/o económico para otros Estados menos desarrollados del sistema internacional.<sup>17</sup>

Esta perspectiva adquirió forma precisamente después de que la ONU hiciera su declaración con respecto a sus estándares de vida en Canadá. Actualmente, los gobernantes canadienses creen que las instituciones democráticas del país, así como su excelente récord en la protección de los derechos humanos y su prosperidad, pueden servir como modelo para otros países a lo largo del mundo. En particular, los tomadores de decisiones ponen énfasis en la naturaleza pluricultural de Canadá y su habilidad para integrar a gente de diversas partes del mundo con relativa facilidad. En un mundo de crecientes conflictos étnicos, consideran que la experiencia canadiense podría resultar muy útil para otros Estados multinacionales.

## INTERNACIONALISMO Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EXTERIOR CANADIENSE

Independientemente de los debates internos sobre el tipo de Estado que es Canadá en términos de poder, ha habido un consenso sorprendente en que la más importante idea en la creación de su política exterior ha sido el internacionalismo, y los principales objetivos de esa política son evitar una guerra entre Estados e inestabilidad del sistema internacional.<sup>18</sup>

Para lograr estas metas, un Estado internacional busca el involucramiento político, económico y social de otros actores en el sistema internacional, porque sólo a través del diálogo constructivo se pueden resolver los problemas entre los Estados. Más allá del acento en la cooperación, los Estados con políticas exteriores internacionalistas, como Canadá, creen que la paz y la estabilidad son indivisibles. En otras palabras, “los internacionalistas aseguran que el destino de cualquier Estado y la paz del sistema internacional están interconectados”.<sup>19</sup> Específicamente, tres factores estrechamente vinculados definen un Estado internacionalizado:

1. La creencia de que cada Estado en el sistema internacional tiene la responsabilidad de jugar un papel constructivo en el manejo de conflictos.
2. El multilateralismo es visto como vital para dispersar el choque de intereses que puedan llevar a la guerra.
3. Un compromiso fuerte con las instituciones internacionales es necesario, porque las instituciones promueven el multilateralismo. Las instituciones se enfocan en promover reglas y normas de interacción entre los países.<sup>20</sup>

La orientación de Canadá hacia el exterior durante la Guerra Fría significó que el país participara activamente en instituciones multilaterales de seguridad. Por ejemplo, con referencia específica a la OTAN, en el año de 1952, había desplegado 10 mil soldados en Alemania y Francia (incluyendo 12 escuadrones aéreos) para ayudar a la defensa en el evento de una agresión soviética.<sup>21</sup> En efecto, en los primeros años de la Guerra Fría, aproximadamente el 45 por ciento del presupuesto de defensa canadiense lo consumía la OTAN.<sup>22</sup> Limitaciones financieras disminuyeron la capaci-

dad militar de Canadá en Europa en los años setenta, y con el final de la Guerra Fría su compromiso con la alianza se debilitó. Sin embargo, continuó participando con la ONU y la OTAN en sus operaciones de mantenimiento de la paz en los Balcanes a lo largo de los años noventa. Actualmente tiene un contingente importante de tropas en Afganistán luchando contra los talibanes junto con otros miembros de la OTAN. Con el fin de la Guerra Fría, el internacionalismo canadiense cambió su énfasis del manejo del conflicto interestatal a otras clases de amenazas a la seguridad internacional.<sup>23</sup> Estas amenazas entran ahora dentro de la famosa agenda de seguridad humana.

### **LA AGENDA DE SEGURIDAD HUMANA**

La seguridad humana como objetivo de la política exterior fue adoptada a mediados de los noventa. El Departamento de Relaciones Exteriores la define como “seguridad para la población en relación con amenazas violentas y no violentas. Es una condición o situación caracterizada por la libertad frente a amenazas a los derechos de la población, su seguridad o incluso sus vidas”.<sup>24</sup> De forma más precisa, los tomadores de decisiones la ven como una forma de “tomar a las personas como punto de referencia en vez de enfocarse exclusivamente en la seguridad del territorio o los gobiernos”.<sup>25</sup>

La seguridad humana ha reemplazado al internacionalismo al terminar la Guerra Fría, puesto que los líderes canadienses creen que la naturaleza predecible de la bipolaridad ha desaparecido y ha sido reemplazada por la incertidumbre.<sup>26</sup> Para precisar, argumentan que:

1. La autoridad en el sistema internacional se está dispersando en forma regional. Nuevos centros de influencia en Europa (UE), Asia (Japón) y las Américas (TLCAN) caracterizan al nuevo sistema internacional. Los dirigentes canadienses consideran que la cooperación entre estos centros es posible y necesaria, pero no debe asumirse que es automática.

2. Aunque el Estado todavía es el actor internacional predominante, otros actores, como organizaciones supranacionales y corporaciones multinacionales, han adquirido una influencia significativa.
3. El poder internacional ahora está más en función de fuerzas económicas que militares.
4. El concepto de *seguridad* ha sido redefinido desde el final de la Guerra Fría. Los dirigentes de Canadá señalan que las amenazas más grandes que se enfrentan son de naturaleza no tradicional. Estas amenazas trascienden fronteras, políticas y afectan regiones enteras, incluso a todo el planeta. Algunos ejemplos incluyen la delincuencia organizada internacional, guerras civiles y étnicas, enfermedades y el calentamiento global.
5. La política exterior canadiense señala además que la posibilidad de guerras entre dos Estados ha prácticamente desaparecido del sistema internacional. Así, nociones tradicionales de *seguridad nacional* parecen obsoletas.<sup>27</sup>

Así, Canadá ha identificado la seguridad humana como un objetivo clave en la era de la post Guerra Fría. La razón central para este énfasis es la arraigada creencia entre funcionarios del Departamento de Relaciones Exteriores de que la economía y la seguridad están fuertemente relacionadas en el mundo globalizado de hoy. En otras palabras, es un prerrequisito para el crecimiento económico y el desarrollo; lo que hace a la política exterior canadiense innovadora a este respecto es la creencia de que la seguridad del país depende de la seguridad de otros. Los dirigentes canadienses consideran que el interés nacional necesariamente se intersecta y depende de los intereses nacionales de otros Estados. Definida ampliamente, la seguridad nacional de Canadá *es* la seguridad global.

La idea de que los intereses nacionales son necesariamente una función de los intereses globales es nueva. La mayoría de los Estados continúan definiendo los intereses nacionales en términos estrechos. Para estos Estados, los intereses de seguridad nacional esencialmente terminan en la frontera, porque lo que pasa “fuera” es considerado de bajo impacto hacia

“dentro”. En forma distinta, la política exterior canadiense ha evolucionado más allá de esta visión; Canadá se ha vuelto esencialmente un estado *posnacional*.<sup>28</sup>

Las interpretaciones posnacionalistas de los intereses nacionales pueden ser vistas de varias formas. Primero, como se señaló, *los asuntos económicos son considerados asuntos de seguridad, y viceversa*. Los tomadores de decisiones de Canadá creen que la causa fundamental de los problemas de seguridad global se deben a la inestabilidad económica. Segundo, ahora mucho más que en el pasado, *las relaciones internacionales son un juego de suma positiva: la cooperación más que la competencia* entre Estados es la única forma de tratar con amenazas a la seguridad global. Finalmente, el posnacionalismo implica una definición más flexible de soberanía para permitir a otros Estados y actores no estatales participar activamente en la solución de problemas nacionales e internacionales.<sup>29</sup> Los dirigentes canadienses llegan a señalar que es el derecho y obligación de los Estados interferir en otro Estado (incluso violar su soberanía) si llega a ser necesario.<sup>30</sup> Tal evento, sin embargo, sólo puede ocurrir bajo el auspicio de una organización internacional como la OEA o la ONU. De hecho, Canadá ha identificado a estas dos instituciones como instrumentos clave en la búsqueda de sus objetivos de seguridad.

La seguridad humana tiene como presupuesto anual 9 millones de dólares. Aproximadamente 80 proyectos son financiados por la agenda de seguridad humana, 17 de los cuales están en Canadá. La segunda región más importante es África, luego Europa del este, América Latina y, finalmente, el Medio Oriente. La agenda sobrevivió los años noventa y sigue siendo, al menos retóricamente, promovida activamente por el Departamento Canadiense de Relaciones Exteriores. Sin embargo, en años recientes, la definición ha ido más allá de la presentada con anterioridad. Hoy en día, el Departamento de Relaciones Exteriores ha dividido la agenda de seguridad humana en 5 áreas de enfoque (separadas, pero no mutuamente exclusivas).

La primera área se refiere a la *Protección de Civiles*.<sup>31</sup> El gobierno argumenta que el conflicto tiene implicaciones devastadoras para la seguridad

del civil común. En efecto, los civiles ahora constituyen la mayoría de las víctimas, siendo el daño y desplazamiento un objetivo principal de los combatientes. El rol de Canadá es promover mecanismos multilaterales diseñados para proteger civiles de las partes en conflicto. El Departamento de Relaciones Exteriores comúnmente se refiere a este aspecto de la seguridad humana como “la responsabilidad de proteger.” En este escenario, el gobierno de Canadá opta por la acción militar directa (preferentemente sancionada por el Consejo de Seguridad de la ONU, aunque esto no es necesariamente el caso) comúnmente conocida como mantenimiento de la paz. Un ejemplo clásico de este tipo de responsabilidad es la guerra contra el régimen de Slobodan Milosevic en Serbia, en 1999.

Dadas las limitantes en la capacidad militar, se espera que Canadá progresivamente ponga menos énfasis en este aspecto de la agenda de seguridad humana en el futuro. Por ejemplo, en septiembre de 2003 el reporte semanal de defensa de Jane’s explicaba: “La falta de fondos, el compromiso excesivo y el descuido gubernamental están causando un daño irremediable a las fuerzas militares canadienses. Políticos, académicos y militares en servicio, así como retirados, están concluyendo que la milicia canadiense está llegando a un punto en que se vuelve irrelevante”.<sup>32</sup> Douglas Bland, de la Universidad de Queens, argumenta que en cinco o diez años la milicia canadiense consistirá en un pequeño contingente de fuerzas armadas.<sup>33</sup> La mayoría de los observadores militares concuerdan en que la milicia canadiense es anticuada e y no está bien equipada para participar en operaciones militares más allá de las fronteras del país. Canadá gasta el 1.1 por ciento de su PIB en defensa, comparado con el promedio de 1.9 de los países no miembros de la OTAN. En efecto, la situación militar canadiense de “estar atentos” se ha convertido en un asunto tan importante que tomó un rol central en las elecciones del país en 2006.

La segunda forma en que se conoce a la seguridad humana es como *Soporte a las Operaciones de Paz*.<sup>34</sup> Aquí, los soldados canadienses y otro tipo de observadores se comportan como monitores de los derechos humanos. Más allá, los oficiales correccionales se utilizan para reconstruir los sistemas judiciales, y para monitorear y entrenar a las fuerzas policíacas locales. Esta forma considerablemente menos violenta de mantenimiento de paz está

bajo presión por motivos financieros. En el 2005, aproximadamente 300 canadienses participaron en este tipo de operaciones, lo que convierte a Canadá en el país número treinta en el listado de los mayores contribuidores. En suma, las dos áreas de seguridad humana que requieran participación directa y financiamiento del gobierno de Canadá y sus fuerzas armadas probablemente tendrán menos importancia en el futuro cercano, debido a la falta de voluntad del gobierno y falta de capacidad militar.

*La Prevención del Conflicto* es la tercera área de seguridad humana.<sup>35</sup> Este enfoque muestra la necesidad de fortalecer la capacidad internacional para la prevención del conflicto a través de la cooperación, particularmente en el plano regional. El gobierno canadiense argumenta que los mecanismos multilaterales deberían ser diseñados para lidiar con los problemas antes de que se vuelvan violentos.

*La Buena Gobernabilidad y Responsabilidad* es la cuarta agenda de seguridad humana.<sup>36</sup> De acuerdo con declaraciones oficiales, sistemas de ley justos y gobernabilidad son garantías indispensables para la paz y seguridad. Garantizar la seguridad de las personas implica establecer una capacidad internacional para responsabilizar por sus actos a quienes violen los derechos humanos. También demanda atención fortalecer la transparencia y responsabilidad de las instituciones públicas, particularmente los sectores directamente relacionados en la provisión de seguridad y administración de justicia. Hacia esta meta, el gobierno canadiense apoya fuertemente a la Corte Internacional de Justicia.

Finalmente, los asuntos de *Seguridad Pública* conforman el último elemento de seguridad humana. El terrorismo, el tráfico humano, drogas ilícitas y lavado de dinero no respetan fronteras y afectan directamente a la seguridad de las personas y sus vidas. El gobierno canadiense argumenta que los Estados deben trabajar en conjunto para manejar estas amenazas de forma consistente.

Un sinnúmero de razones sugiere que la seguridad humana continuará como la base de la política exterior canadiense. La primera razón sugiere que la seguridad humana está inmersa en el Departamento de Relaciones

Exteriores y la sociedad canadiense. Este argumento también la liga directamente con el internacionalismo canadiense, y por lo tanto implica que la agenda se ha institucionalizado. En efecto el ex ministro de Relaciones Exteriores Bill Graham argumentó en 2002 que la seguridad humana no era simplemente la agenda del ex ministro Lloyd Axworthy (quien introdujo el concepto en la política canadiense en los años posteriores a la Guerra Fría). “Para aquéllos familiarizados con los fundamentos de la política exterior canadiense, promover la seguridad humana tiene más que ver con entretener prioridades de largo plazo, incluyendo derechos humanos, mantenimiento de paz, humanitarismo y desarme, que una idea completamente nueva. No debería de sorprender que el compromiso canadiense con un enfoque humano en las políticas de seguridad no sólo sobreviva, sino que se fortalezca con el tiempo”. Relacionado con esto se encuentra la idea de que la seguridad humana se ha institucionalizado no sólo dentro de Canadá, sino también en la agenda internacional. Una red de seguridad humana existe en la cual trece países participan activamente.

También puede argumentarse que la seguridad humana es una reacción a las necesidades políticas domésticas por parte de los creadores de las políticas públicas. Los procesos políticos de Canadá se caracterizan por una amplia participación de la sociedad civil en todas las etapas de la creación de políticas. La opinión pública es sensible a los eventos del exterior, especialmente con respecto a los derechos humanos. Desde esta perspectiva, la agenda de seguridad humana es una reacción a las presiones políticas internas de estos grupos. En el 2000, en la Reunión de las Américas que tuvo lugar en la ciudad de Québec, el gobierno liberal de Jean Chrétien insistió que el documento producido por los líderes hemisféricos incluyera al menos alguna referencia a los valores democráticos. La mayoría de los observadores explicaron que esta insistencia de Chrétien estaba motivada por razones domésticas.

La seguridad humana ha sido un componente crítico del intento de Canadá de crearse una identidad separada de Estados Unidos. La agenda sirve como alternativa a la definición de seguridad internacional estadounidense y permite por ende que los tomadores de decisiones presenten

políticas independientes a las de su vecino del sur. Sin embargo, esto no significa que el énfasis se fije en todos los cinco componentes de la seguridad humana. De hecho hay razones para creer que pasará lo contrario, debido a que los elementos uno y dos necesitan un ejército bien equipado con fondos, algo que el gobierno canadiense no parece estar dispuesto a proporcionar. El tercer elemento, *Prevención del Conflicto*, fue demeritado cuando llegó al poder Paul Martin, en 2004, principalmente porque condujo a problemas con Estados Unidos.

Posterior al enfriamiento de las relaciones entre Ottawa y Washington —dado principalmente, aunque no de manera exclusiva, por la posición de Canadá sobre la guerra en Irak—, Martin hizo del mejoramiento de las relaciones Estados Unidos—Canadá una prioridad. El nuevo gobierno de Stephen Harper lo ha llevado más lejos. Esto porque durante su campaña electoral criticó fuertemente al gobierno de Martin por descuidar la relación Canadá—Estados Unidos. En consecuencia, se decidió que los intentos de presionar a Estados Unidos a través de la agenda de *Prevención del Conflicto* serían disminuidos. De manera similar, la agenda de seguridad pública caería bajo la rúbrica de la guerra contra el terrorismo. Una vez más la motivación principal es mejorar las relaciones con Estados Unidos.

El elemento restante es el de la Buena Gobernabilidad y Responsabilidad. Hay dos razones por las que éste puede ser el enfoque de la agenda de seguridad humana en el futuro. La primera es que es la menos factible de causar problemas en Washington; la segunda y más importante es que esta opción es barata: no requiere del despliegue de tropas con equipo anticuado.

## **COOPERACIÓN DE SEGURIDAD ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS**

Existe una tradición fuerte de cooperación bilateral entre Canadá y Estados Unidos en materia de seguridad continental. Desde la Segunda Guerra Mundial, Canadá y Estados Unidos trabajaron juntos para asegurar la defensa de Norteamérica. En 1940 el Primer Ministro King y el Presidente Roosevelt firmaron el Acuerdo Ogdensburg que, a través de la Junta Per-

manente de Defensa Adjunta, institucionalizó la cooperación para la seguridad en caso de ataque contra América del Norte. El acuerdo especifica que el gobierno canadiense hará lo necesario para garantizar que su territorio no se use como base de operaciones contra Estados Unidos. Como Canadá no tenía la capacidad militar para defender su territorio, el acuerdo institucionaliza la dependencia para defender su soberanía. Aun ante la reticencia de algunos canadienses, el hecho es que la defensa de Canadá es responsabilidad de Estados Unidos.

La Junta de Defensa sirve como foro para la discusión de asuntos militares de importancia para Canadá y Estados Unidos. Otro foro institucionalizado es el Comité para la Cooperación Militar, formado en 1946. El Comité maneja la cooperación en un nivel de planificación militar. En efecto “más de 2,500 acuerdos para fortalecer la defensa conjunta han sido firmados, muchos de los cuales benefician más a Canadá que a Estados Unidos en el sentido de que proveen acceso a la inteligencia, bases de entrenamiento especializado y finalmente espacios para pruebas de equipo”.<sup>37</sup> Más allá de la Junta de Defensa Conjunta Permanente, actualmente existen entre Canadá y Estados Unidos más de 80 acuerdos de defensa, más de 250 memorándums de entendimiento entre los dos departamentos de defensa y aproximadamente 145 foros bilaterales en los que estos asuntos son discutidos.

Algunos de los acuerdos más notables son: Comité de Cooperación Militar (CCM), formado en 1946. El CCM maneja la cooperación en el nivel de planeación militar. Las responsabilidades de su subcomité incluyen mapeo y cartografía, meteorología, oceanografía, comunicaciones y electrónica, así como planeación logística. El segundo, la Producción de Defensa y el Acuerdo de Desarrollo de Defensa Compartida, firmado en 1956, ha permitido a las compañías canadienses competir en un nivel más igualitario con sus contrapartes norteamericanas en el mercado de Estados Unidos. Además ha facilitado una mayor estandarización en el diseño y producción de equipo militar. Desde 1963, el Acuerdo de Desarrollo de Defensa Compartida (ADDC), ha promovido el patrocinio de proyectos de investigación y desarrollo que involucran a los contratistas principales de

Canadá en las etapas iniciales de desarrollo de armas. En este proceso, el ADDC ha llevado más lejos la competitividad de la industria de defensa canadiense en Estados Unidos, al darle al gobierno de ese país interés en lograr el éxito en desarrollo de proyectos conjuntos.

Un tercer ejemplo importante es el Programa de Evaluación y Prueba entre Canadá y Estados Unidos (CANUSTEP, por sus siglas en inglés), creado en 1983 y renegociado en 1993, el cual provee acceso recíproco a las facilidades de prueba y evaluación de tecnologías militares que ofrece cada uno. Algunos ejemplos incluyen la prueba de tecnología electrónica bélica y acceso al simulador de efectos de armas del Ejército de Estados Unidos. El acuerdo CANUSTEP ha reducido considerablemente los costos del Departamento de Defensa para pruebas realizadas anteriormente bajo otros mecanismos. Finalmente, el Programa de Pruebas y Evaluaciones permite a los dos países usar las facilidades de defensa de cada uno para probar y evaluar equipo militar y municiones. El arreglo provee beneficios especiales a Canadá porque le permite acceso a la infraestructura de Estados Unidos que de otro modo sería inalcanzable, y además reduce costos, ya que el cobro se limita a pruebas específicas, evaluaciones y certificaciones realizadas.

El más importante acuerdo de defensa bilateral es el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD, por sus siglas en inglés), establecido en 1958 para monitorear y defender su espacio aéreo. El NORAD monitorea y rastrea objetos de construcción humana en el espacio, valida y previene ataques contra Norteamérica efectuados por aviones, misiles o naves del espacio. El NORAD también provee de vigilancia y control del espacio aéreo. NORAD se ha renovado por períodos variados desde que se firmó inicialmente. El comandante en jefe de NORAD es elegido y responde al primer ministro canadiense y al presidente de Estados Unidos. Su sede está en la Base de Fuerza Aérea Peterson, en Colorado Springs, Colorado. El comando y control está ejercido a través del Centro de Operaciones de la Montaña Cheyenne, localizada a poca distancia. Este lugar sirve como centro de coordinación para un sistema mundial de sensores, diseñados para proveer a NORAD de una imagen

precisa ante cualquier amenaza aéreo-espacial. Para ello, usa radares terrestres, sensores y aviones caza para detectar, interceptar y de ser necesario enfrentar cualquier amenaza al continente. Estos aviones consisten en CF-18 canadienses (la versión Canadiense del F-18) y F-15 y F-16 estadounidenses. También recibe información de vigilancia por parte del Comando Espacial de Estados Unidos sobre amenazas potenciales al espacio aéreo. La vigilancia y responsabilidad del control del espacio de Norteamérica está dividida en tres regiones: una en Canadá, una en Estados Unidos y otra en Alaska. La información de los radares y sensores con base en Canadá es compilada y analizada en un complejo bajo tierra localizado en la Base de las Fuerzas Canadienses de North Bay, en Ontario, y desde ahí pasa a la Oficina Central de NORAD en Winnipeg y, de ser necesario, va también al Centro de Comando y Control NORAD en Colorado. El Sistema de Advertencia del Norte (NWS, por sus siglas en inglés) provee vigilancia contra posibles rutas de ataque por vía del espacio aéreo Ártico. El NWS consiste de quince radares de largo alcance (11 en Canadá y 4 en Alaska) y 39 radares de corto alcance (36 en Canadá y 3 en Alaska) a lo largo de la frontera norte de Norteamérica. Los radares de última tecnología forman un lazo de banda larga de 4,800 kilómetros de extensión y 320 de ancho, desde Alaska hasta Newfoundland. La cobertura de radares aéreos es provista por las aeronaves E-3 AWACS cuando es necesario. Canadá contribuye con el personal militar para las operaciones de los AWACS. Los AWACS de la fuerza aérea de Estados Unidos proveen una mejora significativa sobre las estaciones terrestres de radar y extienden el sistema de perímetro del radar cuando las alertas se incrementan. Las aeronaves AWACS pueden detectar objetivos desde 580 kilómetros de distancia y después guiar a las aeronaves canadienses o estadounidenses a identificar visualmente aeronaves desconocidas. Dos bases canadienses proveen apoyo a las operaciones de los AWACS cuando se requieren: la base de fuerzas canadienses en Cold Lake, Alberta y la base en Bagotville, en la ciudad de Québec.

La primera división aérea canadiense es la organización militar responsable de proveer fuerzas aéreas listas para el combate y para responder a los compromisos de defensa de Canadá. Las fuerzas de defensa aéreas cana-

dienses designadas a NORAD incluyen los escuadrones 441 y 416 de caza tácticos en Cold Lake, Alberta, y los escuadrones 425 y 433 de caza tácticos en Bagotville, Québec. Los cuatro escuadrones vuelan las aeronaves de caza CF-18.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre produjeron un cambio en la organización estructural de NORAD, ya que la alianza para la defensa aérea fue incorporada al Comando Norte estadounidense (NORTHCOM). La misión de NORTHCOM es realizar operaciones para disuadir, prevenir y derrotar amenazas y agresiones dirigidas contra Estados Unidos, sus territorios e intereses dentro de su área de responsabilidad. Esta área incluye acercamientos aéreos, terrestres y marítimos, así como el territorio continental de Estados Unidos, Alaska, Canadá, México y las aguas circundantes hasta 500 millas náuticas, así como el Golfo de México y los estrechos de Florida. El papel de Canadá dentro de NORTHCOM consiste en asistir en la defensa del espacio aéreo norteamericano estipulado en el tratado NORAD. Es importante mencionar que NORTHCOM no es considerado como una amenaza para la soberanía canadiense ni por los militares ni por los tomadores de decisiones. De hecho, Canadá y Estados Unidos trabajan de manera estrecha para determinar en cuáles áreas, además de las presentes, es posible que ambos países cooperen dentro del contexto de NORTHCOM.

También en respuesta a los cambios globales y a las modificaciones en la organización militar estadounidense, Canadá ha alterado a su vez su estructura militar. El primer cambio importante fue la noticia de la creación del Comando Canadiense (Canada COM) en febrero de 2006. Canada COM fue creado para atender las realidades de un nuevo ambiente de seguridad nacional que Canadá enfrentaba y para dar mayor énfasis a la defensa de Canadá y de Norteamérica. Igualmente, es la piedra angular del nivel de comando y control de las Fuerzas de Transformación Canadienses. El Comandante de Canadá COM le reporta directamente al Jefe del Estado Mayor, y es responsable de la conducción de todas las operaciones domésticas, ya sean de rutina o de contingencia, y será la autoridad nacional operativa para la defensa de Canadá y América del Norte. La creación de Canada COM significa que por primera vez una cadena de comando uni-

ficada e integrada, de nivel nacional y regional, tendrá autoridad inmediata para desplegar recursos marítimos, terrestres y aéreos en las diferentes zonas regionales de responsabilidad, apoyando operaciones domésticas.

Segundo, el gobierno creó el Comando de Fuerzas de Operaciones Especiales Canadiense (CANSOFCOM, por sus siglas en inglés). Este comando está diseñado para responder al terrorismo, así como a amenazas hacia los canadienses y los intereses de ese país alrededor del mundo. CANSOFCOM está compuesto por la Fuerza Conjunta 2 (Joint Task Force 2 o JTF 2, por sus siglas en inglés), las fuerzas canadienses de operaciones especiales y una unidad contra terroristas; la Compañía de Defensa Conjunta Nuclear, Biológica y Química, el Regimiento Canadiense de Operaciones Especiales y el Escuadrón Aéreo de Operaciones Especiales 427.

Tercero, Canadá creó el Comando de Apoyo Operacional Canadiense (CANOSCOM por sus siglas en inglés), encargado del apoyo operativo nacional a las misiones de las Fuerzas Canadienses tanto domésticas como internacionales. Esto incluye una gama amplia de apoyo para el combate y servicios de soporte como logística, ingeniería militar, servicios de salud y policía militar. Ya que el equipo de CANOSCOM es responsable de apoyar una misión militar de principio a fin, planifica, coordina y ofrece soporte operativo para la activación de escenarios y el sostenimiento y terminación de una misión. Actualmente, CANOSCOM tiene un núcleo de aproximadamente 1,100 soldados, marinos, pilotos y civiles, quienes activamente proveen apoyo operativo para 3,000 miembros de las fuerzas canadienses que actualmente están en misiones alrededor del mundo. Finalmente, el gobierno conservador creó el Comando de Fuerza Expedicionaria Canadiense (CEFCOM, por sus siglas en inglés). CEFCOM unifica, bajo un comando operativo, recursos de operaciones especiales marítimos, terrestres y aéreos para conducir misiones de ayuda humanitaria, apoyo para la paz o de combate donde sea que se necesiten internacionalmente.

## LA OTAN

La crisis de la milicia canadiense ha tenido un impacto importante en la capacidad del país de ser un buen aliado de la OTAN. Las fuerzas armadas

tuvieron cada vez más problemas para realizar las misiones más simples, al no tener suficiente apoyo logístico e incluso no poder trasladar a sus tropas al área de combate. Esto hace dudar acerca de su capacidad para proyectarse militarmente en alguna forma significativa sin el apoyo de los aliados, más específicamente de Estados Unidos.<sup>38</sup>

La remoción de las tropas canadienses del escenario de operaciones europeo a principios de los noventa señaló la creencia predominante en Ottawa de que el fin de la Guerra Fría significó que la contribución de Canadá a la alianza noratlántica podía ser muy reducida, y que la OTAN era más parte del pasado que del futuro de la política de su seguridad. Varias preguntas se hicieron inmediatamente sobre lo que las reducidas contribuciones canadienses a la OTAN significarían para su influencia en la organización y su peso en la mesa de negociaciones. La exclusión de Canadá del Grupo de Contacto para la ex Yugoslavia fue indicativa de los problemas que esto podría causar.

Esa influencia se está debilitando aún más por la expansión de la OTAN. La llegada de nuevos miembros y la participación de cientos de miles de sus soldados en los ejercicios de la alianza atlántica servirán para destacar el reducido papel canadiense en la OTAN, y no sólo en lo referente a sus actividades europeas.

De igual importancia, como Oliver ha señalado, la cambiante agenda de seguridad canadiense, dominada por el concepto de seguridad humana, no se ajusta fácilmente al compromiso continuo de la OTAN hacia nociones tradicionales de seguridad y la necesidad de poderío militar.<sup>39</sup> Aunque Haglund ha dicho que las visiones a futuro de ambas sobre seguridad cooperativa están en armonía, la insistencia canadiense en esta nueva agenda ha causado cierto recelo, aun cuando otros miembros de la OTAN están de acuerdo con la validez general del enfoque.<sup>40</sup> Otra área de conflicto dentro de la alianza ha sido la sugerencia del gobierno canadiense de que la OTAN se comprometiera a una política de no ser la primera en usar armas nucleares. En este caso Canadá se quedó aislada en la alianza, pues todos los demás miembros rechazaron la idea.

## EL IMPACTO DEL 11 DE SEPTIEMBRE

El 11 de septiembre de 2001 funcionó como alarma de despertador para las autoridades canadienses. De un modo terrible les recordó que, cuando Estados Unidos se preocupa por la seguridad, también deben hacerlo sus socios comerciales más próximos. En las horas siguientes a los ataques terroristas, Estados Unidos cerró sus fronteras con Canadá (y México), imponiendo en esencia un embargo al continente norteamericano en nombre de la seguridad nacional. Los cruces fronterizos hacia Estados Unidos, que normalmente demoran a viajeros y mercancías a lo sumo un par de horas, se transformaron en kilométricos estacionamientos donde los conductores esperaron hasta 15 horas. Los dirigentes canadienses fueron presa de un comprensible temor, no por los ataques terroristas en sí, sino más bien por los efectos producidos por los acontecimientos de ese fatídico día y que seguirían latentes en sus relaciones con Estados Unidos.

En respuesta a la amenaza económica que representaba el ataque de Al Qaeda a los intereses estadounidenses, los dirigentes canadienses promovieron la creación de una “zona de confianza” norteamericana. En su forma más simple, la zona implica mayor cooperación entre las instituciones de seguridad para convertir a la región en una zona “libre de terroristas”.

La cooperación fronteriza y de seguridad tiene sentido para Canadá. Al inicio del debate sobre el perímetro de seguridad (inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre), el entonces ministro de Relaciones Exteriores, John Manley, resaltó este hecho al declarar que “Canadá debe estar dentro (del perímetro de seguridad) porque 87 por ciento de nuestras exportaciones van a Estados Unidos”.<sup>41</sup> En otras palabras, una política en la que Estados Unidos inspeccionará prácticamente todo vehículo que entre en su territorio proveniente de Canadá sería devastador para la economía canadiense. Haciendo eco de preocupaciones similares, la Cámara de Comercio Canadiense señaló que, “con bienes por más de mil trescientos millones de dólares que cruzan la frontera Estados Unidos–Canadá todos los días, el flujo eficiente de bienes y personas entre Canadá y los Estados Unidos es vital para la economía (canadiense)”.<sup>42</sup>

En vista de la amenaza anterior, el gobierno canadiense comenzó un programa inmediato para asegurar a los tomadores de decisiones de Estados Unidos que Canadá no es una amenaza. Más allá de la contribución activa de Canadá a la guerra en Afganistán, (en la actualidad ha desplegado aproximadamente mil soldados en el área), el gobierno anunció que incrementaría su presupuesto de seguridad en 7.7 mil millones de dólares canadienses en los próximos cinco años. Esto incluiría:

- a.– 1.2 mil millones para el Departamento de Defensa Nacional en los próximos cinco años.
- b.– 1.6 mil millones en los próximos cinco años para:
  - Más equipo y oficiales de inteligencia.
  - Mejorar la coordinación de las diferentes agencias de seguridad.
  - Vigilancia costera.
  - Medidas de controlar financiamiento terrorista.
- c.– 1 mil millones en los próximos cinco años para incrementar la protección contra migración ilegal.
- d.– 2.2 mil millones en seguridad de aeropuertos.
- e.– 1.2 mil millones para la frontera con Estados Unidos, lo que incluye:
  - Nueva tecnología para ayudar a los oficiales de aduanas a facilitar los cruces fronterizos de bienes y personas.
  - Nuevos equipos integrados multiagencias para el fortalecimiento de la frontera, con el fin de coordinar los esfuerzos de inteligencia a lo largo de la frontera entre Canadá y Estados Unidos.
  - Tecnología avanzada para unir la información con el fin de ayudar a los oficiales de aduanas a proteger a los viajeros que llegan a los aeropuertos y otros puntos fronterizos.
  - Mejor equipo para detectar explosivos, armas de fuego y otros peligros, sin demorar el flujo de comercio legítimo o turismo.
  - Nueva tecnología segura basada en internet para facilitar el acceso a aduanas para pequeños negocios.

Canadá y Estados Unidos también firmaron un acuerdo de seguridad a finales del 2001, en el que acordaron desarrollar mecanismos bilaterales con respecto a la infraestructura fronteriza, con el fin de asegurar el flujo de bienes y personas. El acuerdo (ver Cuadro 1) coloca especial énfasis en los principios de compartir información y coordinación como componentes críticos de una frontera en común segura.<sup>43</sup>

**Cuadro 1. El Plan de Acción de Frontera Inteligente de Canadá y Estados Unidos: Explicación y Estatus**

<b>Puntos principales</b>	<b>Explicación</b>	<b>Estado al final de 2005</b>
1. Identificadores biométricos	Estándares comunes para biometría	Desde enero de 2004, las autoridades de Estados Unidos han usado identificadores biométricos para revisar a las personas que entran al país.
2. Tarjetas de residencia permanente	Estándares comunes para desarrollar tarjetas resistentes al fraude en ambos países.	En el presente las tarjetas están desarrolladas en ambos países. La tarjeta canadiense es considerada uno de los documentos más resistentes al fraude en el mundo.
3. Sistema de Inspección de una Sola Alternativa	Continuar con el programa piloto (NEXUS con movimiento de viajeros preaprobados de Canadá a Estados Unidos y viceversa	Ahora operacional en varios puertos: –Douglas/Peache Arch –Pacific Highway/Blaine –Boundary Bay/Point Roberts –Sarnia/Port Huron –Windsor/Detroit –Fort Erie/Buffalo
4. Procesamiento de Refugiados/Asilados	Asegurar que los aplicantes sean revisados a fondo ante los riesgos de seguridad y compartan información sobre los demandantes de asilo y refugio.	Avance significativo en la Declaración de Entendimiento Mutuo. Canadá instrumenta cambios a su código legal en materia de refugiados.

Athanasios Hristoulas

5. Manejo de las Reclamaciones de Refugiados y Asilados.	Negociar un acuerdo seguro con un tercer país para incentivar el manejo de reclamos de refugiados.	Ya firmaron un acuerdo seguro con un tercer país cuyo propósito es la reunificación familiar.
6. Coordinación de Políticas de Visa	Revisión conjunta de las listas de nacionales sin necesidad de visa. Compartir información de los listados de viajeros peligrosos en las oficinas de otorgamiento de visas.	
7. Pre autorización aérea	Retomar programas pasados	Proyecto de pre autorización en tránsito en Vancouver. Buscar aprobación del Congreso para inmunidad para agentes de aduanas canadienses en Estados Unidos.
8. Información Avanzada de Pasajero, Registro de Nombres	Compartir información avanzada de pasajeros.	Compartir información avanzada de pasajeros y registros de nombres (API/ PNR) para viajeros de alto riesgo.
9. Unidades de Análisis de Pasajeros Conjunto	Unidades conjuntas en aeropuertos internacionales claves	(Proyecto piloto) Unidades de análisis de pasajeros conjuntos en los aeropuertos de Vancouver y Miami
10. Terminales del ferry	Revisar la presencia y prácticas de aduanas e inmigración.	Ejercicios de punto de referencia para Marina completados. Comenzando instrumentación.
11. Bases de datos compatibles de Inmigración.	Desarrollar una base de datos automatizada en forma conjunta.	Han empezado las discusiones.
12. Oficiales de Inmigración en el Exterior.	Aumentar el número de oficiales canadienses y estadounidenses de inmigración en aeropuertos en el exterior. Profundizar el entrenamiento conjunto de personal aéreo.	Más oficiales en oficinas diferentes en ambos países.

La Política de Seguridad Canadiense: Pasado, Presente y Futuro

13. Cooperación internacional	Tomar cargo de la asistencia técnica a países en tránsito y países fuente.	Los dos países han provisto asistencia a terceros países.
14. Procesamiento comercial armónico	Establecer sistemas complementarios para procesamiento comercial. Programa rápido (para comercio libre y seguro)	Programa rápido establecido en : –Blaine/Pacific Highway –Sarnia/Port Huron –Windsor/Detroit –Fort Erie/Buffalo –Queenston/Lewiston –Lacolle/Champlain
15. Pre-Autorización	Enfoque integrado para mejorar la seguridad y facilitar comercio en carga de camiones y ferrocarril.	Pláticas en progreso.
16. Facilidades conjuntas	Creación de una pequeña y remota infraestructura de frontera	Aceptaron considerar puntos en común: –Calais, ME / St. Stephen, NB –Easton, ME / River de Chute, NB –Monticello, ME / Bloomfield, NB –Vanceboro, ME / St. Croix, NB –Morses Line, VT / Morses Line, QC –North Troy, VT / Highwater, QC –Walhalla, ND / Winkler, MB –Northgate, ND / Northgate, SK –Hanna, ND / Snowflake, MB –Opheim, MT / West Poplar River, SK –Nighthawk, WA / Chopaka, BC –Porthill, ID / Rykerts, BC
17. Información de aduanas	Firmar el acuerdo para compartir la información relacionada a fraudes en aduanas.	Se ha extendido el rango de información con nuevos planes.
18. Contenedor en tránsito enfocado a los puertos marítimos	Contenedores conjuntos enfocados al tránsito marino que llega a los dos países.	Crearon equipos de enfoque conjunto en cinco puertos de marina: Vancouver, Montreal, Halifax, Newark y Seattle.

Athanasios Hristoulas

19. Mejoras en infraestructura	Mejoras conjuntas en puntos de frontera claves.	Nuevo financiamiento apoyará FAST y NEXUS.
20. Sistemas de Transportación Inteligente	Despliegue de tecnologías inter — operables.	Pilotear el Sistema Automático de Identificación (AIS) en el corredor marino del St. Lawrence
21. Protección de infraestructura crítica	Evaluación de riesgos binacional a la infraestructura transfronteriza.	Acordaron un marco común para la cooperación de Estados Unidos y Canadá en la Protección de infraestructura crítica y establecer el Comité de Dirección Binacional
22. Seguridad en Aviación	Finalizar el Acuerdo de Administración y Transporte de Aviación Federal de Canadá.	Reconocer los estándares mutuos de seguridad nacional.
23. Equipos de Reforzamiento Marinos y Frontera Integrada	Expandir IBET/ IMET a otras áreas de la frontera.	Operaciones en 14 áreas geográficas para el despliegue o fortalecimiento de los IBETS
24. Coordinación de Fortalecimiento Conjunto	Coordinación para mayor eficacia en la implementación de la ley.	Continuar con el proyecto North Star.
25. Inteligencia integrada	Equipos conjuntos para analizar y diseminar información e inteligencia.	Equipos integrados de Reforzamiento de Seguridad Nacional en Canadá. Participan también con la Fuerza de Rastreo de Terroristas en el Extranjero de Estados Unidos, en Washington. (FTTTE por sus siglas en inglés).
26. Huellas digitales	Instrumentar el Memorándum de Entendimiento para suplir equipo y entrenamiento en esta área.	Esperando instrumentación.
27. Remover deportados	Tratar los retos legales y operacionales para removerlos en forma conjunta.	Continuar la cooperación en remover individuos a países que son fuente. En el presente hay 5 operaciones conjuntas.

La Política de Seguridad Canadiense: Pasado, Presente y Futuro

28. Legislación contra el terrorismo	Lograr que se lleve a hechos la legislación contra el terrorismo.	Ambos países desarrollaron una nueva legislación 2001–2.
29. Congelar bienes de terroristas	Intercambiar información avanzada.	Procesos de trabajo en su lugar para compartir información avanzada.
30. Entrenamiento Conjunto y Ejercicios	Incrementar el diálogo y compromiso para entrenamiento y programas de ejercicios.	A punto de culminar TOPOFF II (ejercicios de contraterrorismo) en Mayo de 2004.

En junio de 2005 Canadá, Estados Unidos y México firmaron la Sociedad de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Considerando las preocupaciones canadienses, los tres países acordaron que el documento pondría fuerte énfasis en la idea del desarrollo económico, al mismo tiempo que tomaría en cuenta las preocupaciones de Estados Unidos. Esta sociedad lleva la idea de cooperación para la seguridad en Norteamérica a otro nivel. Por ejemplo, los tres países se comprometieron a una coordinación de seguridad incrementada con el fin de prever “Viajeros que representan una amenaza criminal o de seguridad por viajar en Norteamérica”.<sup>44</sup>

Como se vio, la reacción de Canadá a los ataques terroristas fue inmediata e intensa. Algunos sectores en Estados Unidos sostienen que Canadá es un semillero para la actividad terrorista. En efecto, esta percepción puede no estar tan alejada de la verdad. De acuerdo con el Comité del Senado para la Seguridad, “Canadá es principalmente un lugar para la oportunidad, para apoyar, planear o perpetrar ataques en otro lugar”.<sup>45</sup> Esto es principalmente por las reglas laxas de inmigración y refugiados que tiene que, aunque nobles, permiten a los terroristas y sus organizaciones operar dentro del país con relativa facilidad. Se estima, por ejemplo, que hay al menos 50 grupos terroristas operando en Canadá, principalmente en las áreas de recaudación de fondos, planificación y ejecución de actividades terroristas en otros lugares.<sup>46</sup> En un nivel básico, los oficiales estadounidenses quieren que Canadá cambie sus procedimientos para admitir a personas al país, bien como turistas, refugiados o inmigrantes.

Canadá está instrumentando estos cambios a pesar del hecho de que los 19 terroristas que entraron a Estados Unidos el 11 de septiembre lo hicieron por la vía de un tercer país que no pertenece a Norteamérica. De la misma forma, recibió aproximadamente 37 mil refugiados en 2001,<sup>47</sup> 13 mil de los cuales vinieron directamente de Estados Unidos.<sup>48</sup> Claramente existen problemas, pero Estados Unidos también tiene parte de la responsabilidad. Por ende, para Canadá el asunto de importancia no es la existencia de terroristas en su territorio, sino la percepción estadounidense de que representa una amenaza terrorista.

Sin embargo, los movimientos hacia una cooperación intensa con Estados Unidos se moderaron. Para empezar, fueron construidos en una forma segmentada, y no como parte de una visión general de la integración en América del Norte,<sup>49</sup> porque Canadá quería evitar una unión entre temas estratégicos y temas económicos. Una segunda característica fue la forma en que Canadá quiso despolitizar los asuntos fronterizos. En términos operacionales, se mostró a favor de cooperar con Estados Unidos, incluso en áreas que tocarían fibras sensibles en términos de soberanía. Por ejemplo, colocar oficiales estadounidenses de aduanas en aeropuertos canadienses. Sin embargo, y para efectos domésticos, estas iniciativas fueron presentadas como medidas para facilitar el preacceso a Estados Unidos para viajeros canadienses.

Un tercer componente en el enfoque fue la búsqueda por mantener el status especial con Estados Unidos, o al menos un status distinto al de otros países, incluido México.<sup>50</sup> Un aspecto crucial de la administración fronteriza fue cuando estuvo en riesgo el status especial bajo la Sección 110 del Acta de Responsabilidad de Migración y la Reforma de Migración Ilegal. Un repertorio de técnicas de cabildeo se usó para limitar los impulsos de Estados Unidos sobre el control de fronteras. El enfoque del esfuerzo canadiense era señalar que esta legislación tenía un efecto adverso en los puntos de entrada entre los dos países, los cuales se caracterizan por estar ampliamente congestionados.<sup>51</sup> Para negociar este punto, los oficiales canadienses trabajaron de cerca con sus socios estadounidenses a través de la Alianza Canadiense–Americana de Comercio Fronterizo.

En el caso de Canadá, lo que sobresale en la respuesta oficial es la negativa a cambiar el *status quo* a través de un salto gigante. Como en otras áreas de la política exterior, el enfoque incremental fue juzgado como la primera y mejor opción. Cualquier noción de un perímetro de seguridad en Norteamérica fue rechazada a favor de una serie de medidas incrementales con el enfoque de tener un manejo más eficiente de la frontera entre los dos países.

Aparte del empuje de muchas voces en Estados Unidos (incluida la del embajador estadounidense en Canadá, Paul Celucci), y otros tomadores de decisiones, la lógica del perímetro ha sido impulsada más vigorosamente en Canadá por los miembros prominentes de la elite económica, más notablemente por Thomas d'Aquino (la cabeza del Consejo Canadiense de Jefes Ejecutivos), Perrin Beatty (el presidente CEO de los Manufactureros y Exportados Canadienses), Paul Tellier (CEO de la Ferroviaria Nacional Canadiense) y representantes de la Asociación de Camioneros.<sup>52</sup>

Cualquier apoyo a la noción de un área de seguridad fue rechazado por elementos claves del gobierno liberal como John Manley. Aunque en su labor como ministro del Exterior y como viceprimer ministro, Manley parecía tener una postura pro estadounidense, se mantuvo firme en que era innecesario. La oposición a esta idea no se debió a la percepción de que Canadá perdería soberanía, sino a otras razones que también son fundamentales.<sup>53</sup> Un problema fue que se privilegia la seguridad sobre los asuntos económicos y comerciales, condicionando y legitimando un cambio en la percepción que ve la relación Canadá–Estados Unidos desde la perspectiva realista y no desde la interdependencia.

Un segundo problema concierne la amplitud o extensión del espacio de seguridad. Un cuestionamiento sobre las proporciones del mismo es complicado, ya que incluye tierra, mar y aire, además de una zona económica exclusiva. Sin embargo, en un contexto global, esta noción es más flexible y no muy clara. Por ejemplo, ¿un agente de boletos para Lufthansa (un socio de AirCanada Star Alliance) en Delhi u otros sitios del subcontinente o el Medio Oriente constituye la primera línea de defensa en un perímetro?

Un tercer punto importante se refiere a la imagen de la política exterior canadiense que emana de este cambio de visión, lo cual requiere de una decisión sobre si Canadá está “dentro o fuera”. Concentrarse en este concepto envía una señal de que favorece una visión de “nosotros y ellos” sobre el mundo. Incluso si el proyecto fuera viable, la pregunta que se mantiene es si los canadienses realmente quieren encerrarse en un bloque norteamericano.

Por todas estas razones es comprensible que los políticos y funcionarios canadienses hayan intentado remarcar la frontera como parte de una serie de iniciativas que reafirman a Estados Unidos que toman la seguridad con seriedad, sin olvidar sus intereses comerciales o su identidad en política exterior. Por lo tanto, en lugar del perímetro de seguridad, Canadá ha impulsado la idea de una frontera inteligente, más aceptable domésticamente y no da la apariencia de que está reformulando su política exterior enfocándose solamente en los intereses de seguridad de Estados Unidos. Con un enfoque en aspectos técnicos de la cooperación bilateral, el acuerdo Manley–Ridge de 30 puntos sobre la *Frontera Inteligente*, firmado en diciembre de 2001, subraya los esfuerzos por una pre autorización o acceso más sistemático y sofisticado, así como una extensión del trabajo de la Sociedad Canadiense Estadounidense (CUSP).

### **EL PLAN DE CANADÁ PARA EL HEMISFERIO: VINCULANDO LA SEGURIDAD AL ÉXITO ECONÓMICO**

Desde el fin de la Guerra Fría, Canadá ha estado intentando convertirse en un “país de las Américas”.<sup>54</sup> Hasta cierto grado, ve su prosperidad económica futura ligada a América Latina.<sup>55</sup> Sin embargo, dado el hecho de que muchos países latinoamericanos todavía tienen bastante que hacer en términos de democratización (es decir: respeto a los derechos humanos y desarrollo de la sociedad civil), los tratos económicos con estos países seguirán siendo cuestionados en el nivel político interno como poco éticos. Más aún: la creación de vínculos económicos con países que experimentan periódicamente altos niveles de inestabilidad interna podría dañar a su eco-

nomía. Una posible explicación para la vinculación entre política y economía en la política exterior canadiense viene de la creencia de que, para establecer una relación económica exitosa con un país, ese país también debe ser exitoso políticamente. En consecuencia, la presión política en temas como derechos humanos, reforma electoral, justicia social, y el énfasis en temas de seguridad colectiva como mantenimiento y construcción de la paz, así como la ayuda en caso de desastres, son considerados necesarios para ayudar a los países latinoamericanos a que logren estabilidad política. De esta manera, el Plan de Canadá para las Américas incluye no sólo mayores vínculos económicos, sino también seguridad humana como una garantía para el futuro éxito de la integración hemisférica. Los dirigentes canadienses no consideran que los países de América Latina puedan tener éxito económicamente a menos que logren solucionar sus problemas internos políticos y sociales.

Esta postura quedó clara en un discurso del ex ministro de Relaciones Exteriores, Axworthy, “Canadá está trabajando en concierto con otros países con posturas parecidas para avanzar en la acción regional sobre temas de seguridad humana, y en muchas formas las preocupaciones de seguridad humana (y sus respuestas hemisféricas colectivas) ya forman parte de la agenda regional.” El discurso continúa señalando que los temas centrales que todos los países de las Américas necesitan enfatizar son “(i) fortalecimiento de la democracia, justicia y derechos humanos, (ii) erradicar la pobreza y la discriminación, (iii) mejorar el acceso a la educación y (iv) asegurar la prosperidad económica”.<sup>56</sup> Estos temas están interrelacionados, y el éxito de uno depende de los otros tres. En una posición casi arrogante, el Departamento de Relaciones Exteriores presenta la seguridad humana como la condición necesaria y suficiente para la estabilidad política y social, sin tomar en cuenta de forma seria las diferencias de país a país.

Los objetivos específicos de Canadá en sus relaciones hemisféricas del siglo XXI se centran en dos áreas. Primero, intenta construir un liderazgo propio en la promoción de temas normativos, como la protección de derechos humanos y la democratización. Es aquí donde la seguridad humana

tiene su expresión más evidente. La segunda concierne a la cuestión del futuro económico de la región y en particular las relaciones de libre comercio en el hemisferio, donde Canadá se ve buscando un papel de liderazgo. Estos objetivos se concentran en dos instituciones principales: la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Cumbre de las Américas.

Canadá claramente no tiene el poder para imponer su visión en otros Estados, dentro o fuera de la región. Así, los analistas de la política exterior de este país, y de hecho el Departamento de Relaciones Exteriores mismo, históricamente han visto a Canadá como una potencia “moral” e intelectual, que lidera mediante el ejemplo y la búsqueda de soluciones aceptables y posibles para problemas comunes.

## **LA OEA**

Además de las relaciones bilaterales, el punto central de la promoción canadiense del concepto de seguridad humana en las Américas desde mediados de los noventa ha sido la OEA. Desde que ingresó oficialmente a la organización, en enero de 1990, Canadá se ha visto a sí misma en papel de “líder”, promoviendo consensos en temas como minas antipersonales, renovación institucional, derechos humanos y drogas. Es importante notar que presente en la posición canadiense en la mayoría de los temas ha estado el concepto de seguridad humana. Según pronunciamientos del Departamento de Relaciones Exteriores, las prioridades canadienses en la Asamblea General de la OEA se fundan en el principio de seguridad humana, y de hecho hay un vínculo discernible entre el concepto y ocho de las diez áreas prioritarias identificadas por el Departamento. La siguiente discusión examina críticamente estas áreas, antes de seguir hacia el debate de otra de las prioridades identificadas por el Departamento, la del libre comercio.

La primera y claramente más importante prioridad identificada por el Departamento para la Asamblea General de la OEA es promover el concepto de seguridad como tal. Las declaraciones oficiales repetidamente explican la importancia del concepto, señalando que la globalización y la naturaleza cambiante del sistema internacional necesitan una redefinición

comprehensiva de la seguridad. Curiosamente, esas mismas declaraciones no hacen mención de las posturas de otros Estados respecto del concepto.

La segunda área de prioridad, es el tráfico ilícito de drogas. En vez de enmarcar el tema como un desafío a los sistemas legales y soberanía de los Estados, como todos los otros países del hemisferio lo han hecho, Canadá ha intentado llevar a los Estados de la región a considerar el tema a la luz de la seguridad humana con el Secretario de Estado para América Latina y África, David Kilgour, quien dirigió una sesión de “Diálogo ministerial” en la cumbre de la OEA en Guatemala, en 1999. Sin embargo, no hubo mención de la seguridad humana en los documentos finales sobre drogas que surgieron de la Asamblea General.

La tercera y cuarta prioridades de Canadá en la OEA han sido las minas antipersonales y armas de fuego. En gran parte debido a iniciativas de este país, la organización ha firmado acuerdos para eliminar las minas en el hemisferio a largo plazo y para controlar la manufactura y tráfico de armas. El gobierno canadiense señala que cada uno de estos temas tiene un aspecto obvio de seguridad humana, aunque otros Estados de la región también asocian estas dos áreas con cuestiones de soberanía nacional y seguridad tradicional.

Los derechos humanos y la protección de la democracia constituyen la quinta y sexta áreas de prioridad. Estos dos temas demuestran la naturaleza verdaderamente radical de la redefinición canadiense de seguridad, pues violaciones a derechos humanos y sistemas no democráticos pueden incluirse bajo la categoría de amenazas. La séptima prioridad es la seguridad hemisférica. Como se mencionó previamente, los dirigentes canadienses reconocen la diferencia entre las áreas de seguridad hemisférica (centradas en los Estados) y la seguridad humana (centrada en los individuos). Sin embargo en la aplicación de las políticas esta diferencia se olvida con mucha frecuencia.

La octava área es el fortalecimiento de la sociedad civil en las Américas. La influencia de la sociedad civil en el proceso de política exterior canadiense es responsable en gran medida de la agenda de seguridad hu-

mana, y ahora Canadá parece desear la creación de estructuras políticas y sociales parecidas en la región. Dos áreas que no reflejan directamente esta agenda de seguridad son la estabilidad financiera y renovación institucional, así como el comercio y la integración. Sin embargo, hay una cercana, y no necesariamente complementaria, conexión entre el segundo de estos temas y la seguridad humana.

### **LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS**

Mientras Canadá no habla explícitamente del tema de seguridad humana en referencia al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, se conectaron inextricablemente cuando las naciones del hemisferio se reunieron para la Cumbre de las Américas en la ciudad de Québec en 2001. Debe recordarse que éste es un foro tanto político como económico. Todavía no está claro cómo el gobierno canadiense vinculará o distinguirá entre sus dos principales objetivos en el hemisferio. Lo que sí es claro es que, después de las crecientes protestas contra la globalización y el capitalismo global que hemos presenciado en los últimos años, las ONGs canadienses y la sociedad civil no verán con buenos ojos que el DFAIT firme tratados de libre comercio con países en la región cuyas credenciales democráticas y de derechos humanos sean cuestionables. Esta presión social hacia el Departamento de Relaciones Exteriores asegurará que Canadá intente concretar acuerdos en seguridad humana y libre comercio.<sup>57</sup> Como se señaló previamente, el gobierno canadiense no percibe tensiones entre las dos áreas: para el Departamento de Relaciones Exteriores, la seguridad humana está estrechamente ligada con la prosperidad a largo plazo de los individuos en la región y a Canadá como país. La interconexión entre seguridad humana, estabilidad y crecimiento económico es endémica a la visión mundial del gobierno canadiense.

Aun si no hay un vínculo específico entre las dos áreas, los gobiernos latinoamericanos probablemente seguirán teniendo una actitud recelosa hacia el concepto de seguridad humana. Lo que debería ser un elemento de preocupación para los dirigentes canadienses, así como para los analistas

políticos y económicos que desean ver progresos en el tema de libre comercio en la región, es que los gobiernos latinoamericanos puedan decidir que la credibilidad del gobierno canadiense como líder en el tema de libre comercio se ha desvirtuado por su incesante diatriba diplomática sobre la seguridad humana. En vez de ser compatible con el libre comercio, es concebible, incluso probable, que ciertos gobiernos en la región verán la insistencia de Canadá en el tema, como motivo de irritación y provocación innecesaria.

Si acaso, muchos dirigentes encuentran esta obsesión canadiense como molesta; en el peor de los casos la ven como un intento directo de involucrarse en asuntos internos. Como resultado de esto, funcionarios del Departamento de Relaciones Exteriores buscan diferenciar los conceptos de seguridad hemisférica y seguridad humana. La primera se usa normalmente para referirse a temas de seguridad nacional e interestatal, mientras que la segunda se centra no en el Estado como unidad de análisis, sino en el individuo.<sup>58</sup> Sin embargo, el Departamento tiende a combinar las dos áreas de forma que puede ofuscar y confundir. En un documento que pretendía explicar el concepto, el Departamento explicaba que “la seguridad humana no suplanta la seguridad nacional [...] la seguridad estatal y la seguridad humana se complementan mutuamente”,<sup>59</sup> y sugería que las áreas se traslapan considerablemente. Mientras tanto, diplomáticos canadienses suelen argumentar, en el contexto del Consejo Permanente de la OEA, que la seguridad humana debería ser vista como fundamental para las discusiones sobre mejoramiento de la seguridad en la región.<sup>60</sup> En efecto, no hay una diferencia discernible en la forma en que el Departamento utiliza los dos conceptos.

¿Por qué entonces el tema de la seguridad humana sería tan problemática para los negociadores canadienses y para la relación entre Canadá y los Estados latinoamericanos? Se pueden identificar varias razones. Primero, deberíamos ver el tipo de problemas de seguridad y perspectivas que algunos Estados en la región siguen teniendo. La seguridad todavía es vista por muchos de los países más influyentes en el hemisferio (como Brasil y

Estados Unidos) de manera muy tradicional y realista. Las amenazas que preocupan a los dirigentes políticos en estos países no son amenazas a individuos, sino a la integridad y sobrevivencia del Estado mismo. Los tomadores de decisiones en las áreas de seguridad en esos Estados están más preocupados con temas de corte militar, tanto en el interior como hacia el exterior de su territorio, drogas e incluso añejas disputas fronterizas, que con la noción de proteger a individuos de la excesivamente larga lista de amenazas incluidas en el concepto de seguridad humana.

En segundo lugar, algunos Estados de la región siguen preocupados por el tema de intervención extranjera, algo poco sorprendente, dada la historia de las actividades de Estados Unidos y otras naciones en el hemisferio. La no intervención sigue siendo una prioridad y un principio inviolable del derecho internacional para muchos dirigentes latinoamericanos, y se trata de algo en lo que no están dispuestos a ceder. Esta preocupación se ha visto en varias ocasiones en las discusiones sobre narcotráfico, y derechos humanos.

La tercera explicación es tal vez la más importante y se encuentra en el nivel del sistema político interno. Los sistemas políticos en la región siguen basados en el control de las elites, en vez de incluir a la sociedad civil en la forma que el DFAIT ha logrado hacerlo en la última década. La política exterior todavía se formula en un ambiente enrarecido, lejos de la discusión pública. Cuando los temas se presentan a la sociedad civil, se hace en tal forma que se busca incrementar la popularidad del régimen. Esto no es inusual en el sistema internacional; de hecho es la forma en que la mayoría de los Estados continúan formulando su política exterior.

Canadá, sin embargo, no es un Estado común. Como se señaló anteriormente, es un país en el que la sociedad civil es muy activa en el ámbito de la política exterior, y es vista por el gobierno como una aliada en vez de una amenaza. En muchos Estados latinoamericanos pasa exactamente lo contrario. Ésta puede ser la razón por la que el gobierno canadiense ha promovido el desarrollo de la sociedad civil y su involucramiento en el proceso político en los Estados de la región en los últimos años. En cierta

forma esto podría verse como un intento de transformar a los Estados latinoamericanos a la imagen y semejanza de Canadá. Tal intento será probablemente rechazado por sus socios latinoamericanos. En última instancia, Canadá se arriesga a alienar a aquellos Estados que perciben la seguridad de forma más tradicional.

### **CANADÁ-MÉXICO Y LA SEGURIDAD EN NORTEAMÉRICA**

Un factor final ha generado un enfoque incrementalista a la seguridad en Norteamérica. De manera interesante, la participación de México en un mecanismo de seguridad continental parecer ser problemática para los dirigentes canadienses. Stéphane Bergeron, parlamentaria del Bloc Québécois, en la sesión de preguntas parlamentarias, mencionó que lo que parece molestar al ex ministro canadiense de Relaciones Exteriores John Manley sobre la idea de un perímetro de seguridad es que las discusiones involucrarían a México. Bergeron dijo que “Canadá tiene todo que ganar al ver que las discusiones pasen de lo bilateral a lo multilateral. ¿Cómo puede Canadá decir que es socio de México y Estados Unidos en el TLCAN y al mismo tiempo excluir a uno de ellos de las cruciales discusiones concernientes a la seguridad y el comercio en América del Norte?” En respuesta, Manley mencionó que Canadá y México no comparten fronteras. A este respecto, el gobierno canadiense parece promover la idea de que los tipos de preocupaciones de seguridad que Canadá y Estados Unidos enfrentan son completamente diferentes de las amenazas presentes en la frontera México–Estados Unidos, lo cual contrasta claramente con la agenda de seguridad humana.

A primera vista, el 11/9 debió haber servido como una excelente oportunidad para los dirigentes canadienses para aplicar la agenda de seguridad humana en el contexto de las relaciones norteamericanas. México es un socio comercial de Canadá, y lo que es bueno para uno, generalmente debe ser bueno para el otro. En forma similar, el comercio bilateral casi se ha triplicado desde la firma del TLCAN y ésta tendencia positiva probablemente no continuará si México queda fuera del proceso. Además, la

corrupción, la migración y el desarrollo social son temas centrales para ambos países, pues son esencialmente temas de seguridad humana. Las propuestas del ex presidente Vicente Fox de una mayor cooperación trilateral están precisamente en las áreas en que funcionarios canadienses han señalado repetidamente que México debería hacer cambios. Así, pues, al menos con respecto a México, Canadá ha desarrollado una versión inconsistente de la agenda de seguridad humana.

Los intentos de Canadá para excluir a México del proceso de integración norteamericana se basan en el interés nacional. Los tomadores de decisiones canadienses argumentan que los temas entre Canadá y Estados Unidos se refieren sobre todo al flujo eficiente de bienes y personas en el contexto de las elevadas preocupaciones de seguridad estadounidenses. Por otra parte, la frontera México–Estados Unidos es mucho más compleja, caracterizada no sólo por un alto nivel de comercio, sino también por la existencia de migración ilegal, narcotráfico y corrupción. La negociación de un mecanismo de seguridad trilateral requeriría, por tanto, de mucho más tiempo. Canadá necesita un acuerdo lo más pronto posible y la participación de un tercer actor, en particular México, retrasaría (desde la perspectiva canadiense) de forma innecesaria todo el proceso o incluso lo detendría por completo. Más aún: la tecnología de “frontera inteligente” en la frontera Canadá–Estados Unidos ha existido por algún tiempo, evitando ataques terroristas por varios años. Ése no es el caso a lo largo de la frontera México–Estados Unidos.

Relacionado con esto se encuentra la idea de que cualquier acuerdo trilateral sería poco adecuado desde la perspectiva canadiense. Dado el hecho de que los funcionarios de policía, aduanas e inmigración de México no están bien pagados ni bien entrenados, la posibilidad de “huecos” en el flanco sur del perímetro presentaría un serio problema para Estados Unidos. Dada la naturaleza trilateral de la defensa fronteriza, los problemas de ese flanco se podrían trasladar políticamente al norte. Estados Unidos podría, por meras razones de política interna, insistir en que el tratado que establezca un mecanismo de seguridad norteamericano, el TLCAN–plus, se base en el común denominador más bajo, es decir: la capacidad mexicana para

contribuir. De esta forma queda claro el interés de Canadá para excluir a México de sus discusiones.

### **REFLEXIONES FINALES: EL GOBIERNO DE STEPHEN HARPER**

La inhabilidad del país de reconciliar su activismo durante la Guerra Fría con las cambiantes realidades nacionales e internacionales en la posguerra probablemente va a llevar a una reducción importante en la influencia canadiense en asuntos globales. Aunado al hecho de que la capacidad militar de Canadá se ha visto reducida por las políticas de negligencia del gobierno liberal de Jean Chrétien, se presenta una política de seguridad enfocada en América del Norte. El impacto del 11 de septiembre sugiere aún más que la política de seguridad canadiense se concentrará en los intereses de Estados Unidos. El nuevo gobierno de Stephen Harper sólo reforzará la tendencia expuesta anteriormente. El cambio sustancial en la política exterior de Canadá ha sido más de forma que de fondo. En otras palabras, el gobierno de Harper ha iniciado una labor ardua con el fin de demostrar a quienes dictan la política exterior estadounidense, así como a la opinión pública, que Canadá de hecho es un buen aliado de Estados Unidos, en particular con respecto a la lucha contra el terrorismo.

Primero, y sobre todo, Stephen Harper ha cambiado dramáticamente la retórica de la política exterior canadiense, alineando a su país de manera más cercana a Estados Unidos. Ejemplos de ello son el abandono de la llamada “política equilibrada” hacia el Medio Oriente, desarrollada por figuras liberales en el cargo de Primer Ministro (primero fue Jean Chrétien y después Paul Martin) y el fuerte apoyo a Estados Unidos e Israel en la reciente guerra en Líbano. De forma similar, la retórica canadiense antiestadounidense, en particular con respecto a la guerra en Irak, ha sido completamente descartada. Más aún: tras la prueba nuclear de Corea del Norte, Canadá y Estados Unidos emitieron un comunicado conjunto condenando al país comunista. Incluso el gobierno canadiense está contemplando la posibilidad de enviar un contingente naval para asistir en la aplicación de las sanciones contra Corea del Norte.

Es importante notar que el gobierno de Harper también ha utilizado millones de dólares, incrementando su gasto, con el fin de llevar a cabo una diplomacia pública más activa, abriendo nuevos consulados y vendiendo el mensaje de que Canadá es un socio confiable en la guerra contra el terrorismo. Sin duda, las referencias hacia Stephen Harper y George Bush como “gemelos ideológicos” están justificadas, al tomar posturas similares no sólo en cuestiones de política exterior, sino también en asuntos domésticos.

No obstante, esto no significa que no haya habido cambios sustanciales, ya que la administración de Harper ha extendido la presencia militar canadiense en Afganistán hasta por lo menos el 2009, haciendo a un lado la promesa del gobierno liberal antecesor de regresar a las tropas para inicios de 2007. Actualmente Canadá tiene 2,200 soldados en Afganistán, involucrados básicamente en misiones de combate junto con Estados Unidos y otras tropas de la OTAN.

En el caso específico de América del Norte, y a la luz de las pruebas nucleares de Corea del Norte, el gobierno de Harper ha reabierto el debate nacional sobre si Canadá participará o no en el U.S Ballistic Missile Defense Program (nuevamente cabe señalar que esto es algo que el gobierno liberal había rechazado, por estar fuera del interés nacional). Si el gobierno de Harper decide que Canadá participará en el sistema, y cada vez más parece que lo hará, entonces se requerirá de una renegociación del NORAD.

Sin duda –porque éste es ahora parte de NORTHCOM– la mayoría de los observadores concuerdan con que cualquier renegociación del tratado resultará eventualmente en una cooperación militar más cercana entre los dos países, no sólo con respecto al espacio aéreo, sino con la defensa de las líneas costeras y el espacio terrestre. Efectivamente, de acuerdo con la página web del Departamento de Relaciones Exteriores, “el gobierno continuará fomentando la cooperación EU–Canadá en otras áreas, involucrando otros departamentos e incluyendo la cooperación en materia de seguridad marítima [...] y con respecto a cuestiones fronterizas.” En relación con lo anterior, el gobierno de Harper tiene que balancear el deseo de incrementar la cooperación en seguridad con Washington con una opinión pública antiestadounidense a la alza. Dada la minoría de la facción de Harper en el

Parlamento canadiense, el *vox populi* jugará un papel importante dentro de la formulación de la política canadiense en el corto y mediano plazo, moderando la postura proestadounidense ahora característica del gobierno de Canadá.

Por esta razón, la continuidad existe entre el gobierno liberal anterior y la nueva postura de Harper, sobre todo con respecto a cuestiones fronterizas. Y es que los movimientos hacia una cooperación intensa con Estados Unidos han sido y seguirán siendo moderados. La disyuntiva que existe entre los liberales y el gobierno conservador de Harper radica en el rol que debe jugar México en una Norteamérica “nueva.” Mientras que los liberales prefieren un acercamiento bilateral en cuanto a cuestiones de cooperación en materia de seguridad, temiendo que la inclusión de México en las negociaciones quite velocidad al proceso de integración, los conservadores de Harper han demostrado voluntad de trabajar trilateralmente o incluso directamente con México. Es por esto que, mientras los liberales utilizaban el acuerdo bilateral Manley–Ridge sobre fronteras inteligentes, firmado en diciembre de 2001 como base para la cooperación regional, la administración de Harper ha puesto énfasis en el documento de la ASPAN de marzo de 2005 como eje de la relación de seguridad.

Por otra parte, han aparecido en Canadá nuevos desafíos a la seguridad. El calentamiento global ha tenido efectos importantes en el Ártico, y Canadá ve la posible expansión futura de Rusia y otros países como una amenaza a su soberanía. Anteriormente, un asunto considerado local, la política de Canadá en su helado norte, se vuelve un tema de seguridad global, debido a que con los deshielos observados en los últimos años, submarinos y embarcaciones adaptadas para la navegación en hielo, pueden atravesar las aguas del Polo Norte, además de que ha cambiado súbitamente el paisaje antes helado de forma permanente. Ya se han abierto rutas de navegación naval en el mar Ártico y se estima que en los próximos diez años el pasaje del Polo Norte va a estar abierto de forma total a la navegación en el verano. Por ello, va a ser una opción mucho más corta el paso norte entre los océanos Pacífico y Atlántico para las embarcaciones comerciales. Esto ha llevado a muchos países, pero principalmente a Estados Unidos, Rusia y China, a cuestionar la soberanía canadiense sobre el Árti-

co. La respuesta del gobierno canadiense ha sido comprometer un mayor despliegue naval en esta zona, así como construir nuevas bases. Ello para demostrar el dominio canadiense.

El gobierno de Harper ha llegado a reconocer que la cooperación en cuestiones de seguridad en América del Norte tendrá un acercamiento a dos tiempos. Mientras que Canadá y Estados Unidos se adelantarán tanto como les sea posible en materia de seguridad bilateral, el proceso entre Estados Unidos y México seguirá posteriormente un mecanismo similar (pero no idéntico). En ese sentido, México ya no será visto como un agente conflictivo en el proceso de cooperación e integración en Norteamérica.

## NOTAS

1. Michael Adams, “Fire and Ice”, en *The United States, Canada and the Myth of Converging Values*, Toronto, Penguin, Canadá, 2003.
2. Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Rusia y Japón.
3. Andrew Cohen, *While Canada Slept*, McClelland & Steward Ltd., Canada, 2003, p. 19.
4. Charles Doran, “Canada–U.S. Relations: Personality, Pattern, and Domestic Politics”, *Handbook of Canadian Foreign Policy*, Lexington Books, Estados Unidos, 2006, p. 398 y siguientes.
5. Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Prentice Hall, Scarborough, 1997.
6. De hecho, Norteamérica Británica y Estados Unidos sí estuvieron en guerra en dos ocasiones. La primera fue durante la Guerra de Independencia de Estados Unidos (1776) y la segunda durante la Guerra de 1812.
7. El Acta Británica de América del Norte de 1867 dio origen territorial y político a lo que posteriormente sería conocido como Canadá. Este país adquirió el derecho de dictar su propia política internacional, independientemente de Inglaterra, gracias al estatuto de Westminster (1931) y la Declaración de Balfour (1926).
8. Douglas Bland, *Canada’s National Defence*, School of Policy Studies, Canadá, 1997, p. 67 y siguientes.
9. Athanasios Hristoulas, “Canada in Latin America: A Foreign Policy of Ambivalence, Pragmatism or Inconsistency”, *Handbook of Canadian Foreign Policy*, Lexington Books, Estados Unidos, 2006, pp. 321–323.
10. Kim Richard Nossal, *op. cit.*, p. 67.
11. *Ibid.*, p. 55.
12. La lista de países que dependen ampliamente del comercio también incluirían a Bélgica, los Países Bajos y los Países escandinavos.
13. Kim Richard Nossal, *op. cit.*, p. 73.
14. Charles Doran, *op. cit.*, p.399.
15. Pero con algunas notables excepciones, como fue el caso de la guerra en Irak en 2004.
16. [www.oecd.org/canada](http://www.oecd.org/canada)
17. Athanasios Hristoulas, *op. cit.*, pp. 321–322.
18. Kim Richard Nossal, *op. cit.*, p 43.
19. *Íbid.*, p. 53.
20. Tomado de *íbid.*, pp. 54–60.
21. Douglas Bland, *op. cit.*, pp. 70–75.
22. *Íbidem.*
23. Kim Richard Nossal, *op. cit.*, p.69.
24. <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp>

25. <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp>
26. [www.dfait-maeci.gc.ca](http://www.dfait-maeci.gc.ca)
27. Athanasios Hristoulas, "El ejercicio del poder internacional de Canadá a través de su política exterior" en Teresa Gutiérrez-Haces (coord.), Canadá: *Un Estado Posmoderno*, Plaza y Valdéz, México, 2000, p. 65.
28. Para una explicación más profunda de esta terminología, véase Barry Buzan y Gerald Segal, "The Rise of Lite Powers: A Strategy for the Post-Modern State", *World Policy Journal*, vol. 13, núm. 3.
29. Athanasios Hristoulas, *op. cit.*, p 75.
30. <http://www.iciss.ca/menu-en.asp>
31. <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp>
32. Sharon Hobson, "Canada-Readiness at a price", *Jane's Defence Weekly*, 17 de septiembre de 2003, p. 35.
33. *Íbidem*.
34. <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp>
35. <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp>
36. <http://www.humansecurity.gc.ca/menu-en.asp>
37. David Jones, "Fortress North America", en *Ehgloo Magazine*, Enero 21, 2002.  
[www.ehgloo.com/archive/northamerica/dj020121.htm](http://www.ehgloo.com/archive/northamerica/dj020121.htm)
38. Andrew Cohen, *op. cit.* p. 35.
39. Dean F. Oliver, "Canadian International Security Policy and the North Atlantic Treaty Organization: A Contradiction in Terms?" en Michael J. Tucker, Raymond B. Blake y P.E Bryden (coordinadores), *Canada and the New World Order: Facing the New Millennium*, Irwin Publishing, Toronto, 2000.
40. David G. Haglund, "The NATO of its Dreams? Canada and the Cooperative Security Alliance", *International Security*, vol. 52, núm. 3, 1997.
41. Reporte del Comité de la Cámara de los Comunes, 2001.
42. "Border choices: Balancing the need for trade and security", in The Conference Board of Canada, 2001, pp. 3-5.  
<http://www.conferenceboard.ca/pubs/borderchoices.10.01.pdf>
43. "Security and Opportunity at the U.S.-Canada Border", sitio web de la Casa Blanca, Junio 28, 2002.  
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020628.html>.
44. Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, junio 2005, p. 61. Desafortunadamente para el gobierno de Fox, él no fue capaz de asegurar un compromiso claro para un acuerdo migratorio con Estados Unidos, un objetivo de política clave para el gobierno en los últimos 5 años.
45. "Report of the Special Senate Committee on Security and Intelligence" Senate of Canada Committee Reports, 1999. <http://www.parl.gc.ca/36/1/parlbus/commbus/senate/com-e/secu-e/rep-e/repsecintjan99part1-e.htm>
46. "International Terrorism: The Threat to Canada. Report # 2000/4", Canadian Security and Intelligence Service, Mayo 3, 2000. [http://www.csis-scrs.gc.ca/eng/miscdocs/200004\\_e.html](http://www.csis-scrs.gc.ca/eng/miscdocs/200004_e.html).

47. Allan Thompson, “Flow of Refugees at heart of deal”, *The Toronto Star*, 26 de octubre de 2001.

48. “Canada Bound asylum seekers housed in New York refugee shelter”, 27 de junio de 2002, *Associated Press*.

49. Para visiones estratégicas, post septiembre 11, ver Wendy Dobson “Shaping the Future of the North American Economic Space: A Framework for Action,” C.D. Howe Institute, Commentary 162, abril de, 2002; Allan Gotlieb “Why Not a Grand Bargain with the US?”, *National Post*, 11 de septiembre de 2002.

50. Sobre las preocupaciones canadienses antes del 11 de septiembre, ver William Walker, “Bush woos ‘most important’ Mexico,” *Toronto Star*, 6 de septiembre de 2001.

51. Barrie McKenna, “Ottawa Fights U.S. Visa Legislation”, *Globe and Mail*, 16 de septiembre de 1997.

52. Para evaluaciones instantáneas, ver por ejemplo Bertrand Marotte, “Tellier Calls for Debate on Closer Economic Ties,” *Globe and Mail*, 15 de diciembre de 2001. Para perspectivas posteriores, ver Perrin Beatty, “Canada in North America: Isolation or Integration?” en Peter Hakim y Robert E. Litan (editores), *The Future of North American Integration*, Washington, DC, Brookings Institution, 2002: 31–72; Canadian Council of Chief Executives, “Security and Prosperity: The Dynamics of a New Canada–United States Partnership in North America”, Ottawa, enero de 2003.

53. Ver por ejemplo, los comentarios de Carolyn Parrish, “People in the States want to build a wall around North America but that’s not realistic.” Citado en “Canada will make its own laws,” *Globe and Mail*, 20 de septiembre de 2001.

54. Kim Richard Nossal, *op. cit.*, p. 73.

55. Duncan Wood y George MacLean, “A new Partnership for the Millennium”, *Canada Foreign Policy*, vol. 7, núm. 2, invierno de 1999.

56. Athanasios Hristoulas y Duncan Wood, “Idealismo pragmático en la política exterior canadiense: América Latina y la seguridad humana”, *Comercio Exterior*, Vol. 52, No. 5, mayo 2002.

57. *Ibid.*

58. DFAIT, *Human Security: safety for people in a changing world*, Ottawa, 1999, p.5.

59. *Ibid.*, p. 6.

60. Notas para un discurso por el Honorable Lloyd Axworthy, Ministro de Relaciones Exteriores al Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, 11 de febrero de 2000. –[maeci.gc.ca/»http://www.dfait-maeci.gc.ca/oas04m-e.htm](http://www.dfait-maeci.gc.ca/oas04m-e.htm).

---

### III. MÉXICO: SEGURIDAD NACIONAL, DEFENSA Y NUEVOS DESAFÍOS EN EL SIGLO XXI

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

#### SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DE MÉXICO CON AMÉRICA LATINA

Una diferencia notable de México con el resto de América Latina es que fue uno de los países más estables del continente en los años de la Guerra Fría. Ello se debió a la solidez de su sistema político autocrático, presidencialista y vertical.<sup>1</sup> En el siglo XX México sólo vivió un golpe de Estado: el perpetrado contra el presidente Francisco I. Madero el 22 de febrero de 1913.<sup>2</sup> En los años inmediatos posteriores a la revolución, el país vivió una lucha entre los caudillos donde prácticamente todos murieron en el poder, o al intentar acceder a él. De igual manera, hubo movimientos contrarrevolucionarios armados muy importantes, como la guerra cristera, entre 1926 y 1929. En los años treinta del siglo XX, la revolución se consolida, se institucionaliza, el partido que diseñan los caudillos comienza a echar andar la maquinaria del poder, y el país diseña las reglas para hacer funcionar el sistema político, tanto las escritas como las no escritas, que van a ser vigentes hasta el año 2000. El eje de la estabilidad política se dio con la construcción del partido y sus sectores. Este fenómeno *sui generis* de sistema político presidencialista y corporativo–populista también se intentó construir en países como Brasil, Perú y Argentina; sin embargo, los caudillos y el sistema heredado de ellos, no lograron permanecer en el poder como en el caso mexicano.

En términos de las misiones de las fuerzas armadas, México tiene similitudes y diferencias con otros países de América Latina. Aunque la misión fundamental se mantiene –la defensa de la soberanía–, las misiones de seguridad interna siguen siendo la principal prioridad operativa de los ejércitos, con la excepción de Argentina y, en menor medida, Chile y Uru-

guay.<sup>3</sup> Por todo lo anterior, a fin de siglo se observan nuevas misiones, pues no en todos los países aparecen de forma simultánea. En algunos casos estas misiones no son nuevas, pero cambia el eje gravitacional de acción de las fuerzas armadas (como la guerra contra el narcotráfico) y también la estructura organizativa de los ejércitos se transforma para enfrentar los nuevos desafíos. Después del 11 de septiembre de 2001, el combate al terrorismo internacional, principalmente el de origen islámico radical, se vuelve otra prioridad. En la Conferencia Especial sobre Seguridad, organizada por la OEA los días 27 y 28 de octubre de 2003 en México, se enunció un gran listado de amenazas, algunas de las cuáles corresponde enfrentar a las fuerzas armadas. Entre las principales amenazas a la seguridad están:

1. El terrorismo, el crimen organizado transnacional, el narcotráfico, la corrupción, el lavado de activos financieros, y el tráfico ilícito de armas.
2. La pobreza extrema y la exclusión social.
3. Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH-SIDA.
4. La trata de personas.
5. Los ataques a la seguridad cibernética.
6. El transporte de materiales peligrosos.
7. La posesión de armas de destrucción masiva por terroristas.<sup>4</sup>

De estas amenazas a la seguridad, sólo un conjunto de ellas corresponde a las fuerzas armadas enfrentarlas. Por ello, las fuerzas armadas, en su acción cotidiana, asumen nuevas tareas que se agregan a las tradicionales. Así, las misiones de las fuerzas armadas a inicios del siglo XXI en América Latina son:<sup>5</sup>

1. Defensa de la soberanía (territorio). Misión constitucional básica en todos los países. En términos generales se han resuelto la mayoría de los diferendos fronterizos mediante negociaciones bilaterales, aunque quedan por resolver algunos conflictos limítrofes en aguas territoriales. Los conflictos fronterizos y las amenazas de enfrentamiento entre naciones que comparten fronteras fueron las causas principales de las carreras armamentistas subregionales.

2. Integración y comunicación del territorio. Esta misión se dio en casi todos los países durante los siglos XIX y el XX, por las deficiencias de las estructuras de comunicación. Actualmente esta misión sigue siendo crucial para Brasil, por la necesidad de integrar la región amazónica y evitar una posible tendencia autonómica en esa región.<sup>6</sup>
3. Seguridad colectiva en tres niveles: mundial, hemisférica y regional. Preparación de fuerzas de mantenimiento de paz.<sup>7</sup>
4. Contrainsurgencia, como continuación de la estrategia contra el comunismo durante la Guerra Fría. Actualmente sólo sigue vigente en Colombia, y en menor medida en Perú.
5. El activismo político se reformula como misión. Se reduce en casi todo el Cono Sur y Centroamérica. Se amplía de forma directa en Venezuela.
6. Modernización tecnológica (es parte de la nueva profesionalización), por ejemplo guerra electrónica (ejércitos de América del Sur) y adquisición de armas convencionales modernas (los programas de modernización del equipo aéreo y naval en Chile). La guerra contra el narcotráfico en una modalidad (intercepción aérea y naval) se adapta a la guerra electrónica.
7. Protección de la población civil ante desastres naturales. Ésta es una modalidad muy importante en México, Centroamérica y el Caribe. Se puede considerar una misión humanitaria.
8. Lucha contra el separatismo territorial potencial y por una ampliación de derechos de territorialidad (Bolivia).
9. Lucha contra el terrorismo: exógeno (colaboración principalmente en el nivel de inteligencia y despliegues disuasivos de fuerzas, por ejemplo en la región denominada Triple Frontera) y endógeno en el caso de Colombia y Perú.
10. Lucha contra el narcotráfico (México, Centroamérica, Caribe y países andinos).<sup>8</sup>
11. Responsabilidad de colaborar o realizar de forma directa la seguridad pública.<sup>9</sup>
12. Actividad empresarial: institucional y a nivel individual (Cuba, Nicaragua, Honduras y Ecuador).

13. Defensa de los recursos naturales. Muy importante en México y Brasil.
14. Desarrollo de campañas de salud, educación, etcétera (acción cívica o labor social). Ésta es muy importante en México.
15. Actividades de inteligencia. Todos las fuerzas armadas tienen sus propios sistemas de inteligencia (sección segunda), pero en muchos países participan de forma importante en los sistemas de inteligencia civiles.
16. Guerra contra el crimen organizado.<sup>10</sup>

De estas 16 misiones, las fuerzas armadas mexicanas realizan las siguientes:

1. Defensa externa.
2. Integración y comunicación territorial.
3. Contrainsurgencia.
4. Modernización tecnológica. Se está planteando con mucho énfasis para fortalecer la guerra contra el narcotráfico.
5. Protección de la población civil ante desastres naturales.
6. Lucha contra el terrorismo (en el nivel de inteligencia).
7. Guerra contra el narcotráfico.
8. Seguridad pública.
9. Defensa de los recursos naturales.<sup>11</sup>
10. Acción cívica.
11. Actividades de inteligencia.
12. Guerra contra el crimen organizado.

Así, las fuerzas armadas mexicanas no participan en esquemas activos de seguridad internacional, ni realizan activismo político abierto, aunque tienen un peso político muy importante. Una ventaja es que México no tiene ningún planteamiento de separatismo territorial, y las fuerzas armadas no realizan actividades empresariales significativas, fuera del ámbito de la industria militar de abastecimiento propio.

La polémica sobre la acción de las fuerzas armadas para responsabilizarse de algunas de estas misiones surge en el nivel de las realidades nacionales, y la sugerencia para asumir estas labores por otros ejércitos, básicamente por el de Estados Unidos. Las misiones internas se realizan por las fuerzas armadas debido a la debilidad de las instituciones civiles (en casi todos los países se da en el nivel de la seguridad pública). Por ello, las misiones se deben de analizar con el siguiente desglose de importancia:

1. Cuáles son constitucionales en cada país.
2. Misiones que, sin ser constitucionales, son “positivas” (para la nación, el Estado o la población).
3. Misiones que son cuestionadas por la población.
4. Misiones desarrolladas por presión internacional.

Dependiendo de cómo enfrentan las fuerzas armadas de América Latina estas misiones, se habla de países que están en proceso de desmilitarización y otros que viven fenómenos de militarización. La forma en que se definen las misiones determina el nivel de profesionalización de las fuerzas armadas. En ese sentido, un ejército se “profesionaliza” si sus misiones se acoplan a su profesión, o sea: si se circunscriben al ámbito de la defensa de la nación, y poco a poco dejan de realizar tareas no militares.<sup>12</sup> Se supone que, en un contexto de democracia, el “tipo ideal” de democratización se orientará a cambiar las misiones, llegando a lo que se entiende por un “militar posmoderno”.<sup>13</sup> Sin embargo, este esquema está lejos de darse en América Latina y México. Por ello, la realización de misiones internas, que en esencia son “civiles”, puede ser un elemento que actúe en contra de la profesionalización de las fuerzas armadas mexicanas, principalmente del ejército.<sup>14</sup> El factor decisivo depende de la construcción institucional civil, con reglas democráticas de supervisión y con profesionalidad.<sup>15</sup>

Los países que viven procesos de desmilitarización reducen sus efectivos y se da la salida de las instituciones militares de la tradicional tutela política del aparato del Estado, como en América Central después de los conflictos civiles, y en América del Sur. En muchos casos la nueva militarización se da por el deterioro de la seguridad pública, debido a que los cuerpos policíacos son notablemente ineficaces. También donde prevale-

cen movimientos armados de izquierda o guerrilleros las fuerzas armadas continúan teniendo actividades importantes (Colombia y, en menor medida, Perú). Igualmente, la militarización se da para hacer más eficaz el combate al narcotráfico (México, Ecuador, Bolivia, Colombia y Centroamérica), o por la existencia de movimientos armados. En México se da en los estados de Chiapas y Guerrero, y por la reaparición de la actividad de sabotaje a la infraestructura por parte del grupo armado Ejército Popular Revolucionario, EPR.

Es importante tener presente que esta nueva “militarización” es diferente de la época de la Guerra Fría, pues no implica ruptura del orden constitucional, sujetándose las fuerzas armadas a los poderes constitucionales legalmente establecidos. Esto se observa en todos los casos. En México se ha hablado de una significativa “militarización” promovida desde el nivel presidencial, para enfrentar al narcotráfico desde el cambio de gobierno en diciembre de 2006.

### **HISTORIA DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA GOBERNABILIDAD: AUTORITARISMO EXITOSO**

Los militares triunfantes de la revolución construyeron un régimen político exitoso en términos de seguridad nacional. El Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1929 por el general Plutarco Elías Calles, imitando estructuras similares en Europa (Italia, Unión Soviética, Alemania, Francia), logró levantar una sólida estructura partidaria–corporativa. A ello se le agrega el llamado populismo, basado en el liderazgo carismático del presidente Lázaro Cárdenas (1934–1940) y el gobierno a través de los “sectores”: campesino, obrero, popular y militar. Así, cuatro fueron los elementos fundamentales del análisis de la seguridad nacional:

1. La seguridad del país se vinculó estrechamente con la estabilidad política, y ésta con la reproducción de la elite política derivada de la revolución.
2. Fue más importante la gobernabilidad y estabilidad que la construcción de un sistema político democrático; se sacrificó democracia por la seguridad.

3. Se identificó la seguridad con la defensa de la soberanía, mediante el desarrollo de una cultura nacionalista, hecho realidad a través del sistema educativo nacional y los medios de comunicación. Este nacionalismo es mucho más pronunciado en las escuelas militares.
4. Los vectores externos de la seguridad nacional se vincularon con las fronteras, principalmente la relación con Estados Unidos y, en menor medida con Guatemala, Cuba y Centroamérica.

En lo que respecta a lo militar, en el periodo de institucionalización de la revolución, entre 1930 y 1945, tres fenómenos determinaron la orientación de la profesionalización de las fuerzas armadas y las nuevas relaciones cívico–militares. En primer lugar, la creación de instituciones para profesionalizar a las fuerzas armadas, principalmente el sistema educativo militar, cuya base ahora son las escuelas de oficiales, como la Escuela Superior de Guerra. Posteriormente, como segundo elemento se dio la nacionalización del petróleo en 1938, que consolidó el elemento central de la cohesión y unidad de las fuerzas armadas: el “nacionalismo”. Finalmente, como tercer factor decisivo, está el estallido de la segunda guerra mundial y el apoyo que México dio a los aliados, principalmente a Estados Unidos. Esto determinó una configuración contradictoria de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, como aliado estratégico, pero no incondicional en todas las circunstancias, como fue evidente durante la Guerra Fría, donde México no compartió las formas de combatir al comunismo en América Latina.

Lo anterior implicó construir un complejo sistema de interacciones militares y políticas. Se estableció una relación cívico–militar *sui generis*, donde el poder se distribuyó de forma simétrica entre aquellos que triunfaron en la revolución (los militares) y sus descendientes (los civiles). Con ello, en conjunto, se identificó al régimen de la Revolución Mexicana con la seguridad nacional, dando como resultado un proceso de desmilitarización de presupuestos y hombres en armas, desde el fin de la etapa armada de la revolución, como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Egresos del gobierno federal destinados al ejército 1925–1960<sup>16</sup> (en porcentajes)**

1925	27.41
1930	26.32
1935	20.85
1940	19.07
1945	14.89
1950	10.00
1955	7.98
1960	5.38

Consolidada la institucionalidad del país en la segunda mitad del siglo XX, se da un ciclo de gradual desmovilización de tropas y la reducción de éstas en relación con la población entre 1940 y 1980, y posteriormente un aumento de las tropas movilizadas en las fuerzas armadas, regresando en el año 2000 a los niveles de 1940, como se muestra en el cuadro 2:

**Cuadro 2. Efectivos de las fuerzas armadas mexicanas 1940-2000<sup>17</sup>**

1940:	50,000 efectivos	(1 por cada 393 habitantes)
1950:	50,000 efectivos	(1 por cada 515 habitantes)
1960:	55,000 efectivos	(1 por cada 684 habitantes)
1965:	60,750 efectivos	(1 por cada 702 habitantes)
1970:	67,100 efectivos	(1 por cada 718 habitantes)
1975:	82,000 efectivos	(1 por cada 687 habitantes)
1980:	90,300 efectivos	(1 por cada 746 habitantes)
1985:	166,000 efectivos	(1 por cada 475 habitantes)
1990:	192,994 efectivos	(1 por cada 437 habitantes)
1995:	225,200 efectivos	(1 por cada 413 habitantes)
2000:	240,000 efectivos	(1 por cada 400 habitantes)

La clave de la seguridad nacional después de la Segunda Guerra Mundial fue el establecimiento de relaciones civiles–militares estables.<sup>18</sup> Los militares entregaron el poder en 1946 a los civiles, que incluso fueron más nacionalistas que los propios militares, debido a que debían mostrar su lealtad al proyecto de la revolución. Sin embargo, de forma paradójica, primero se desmilitarizó la presidencia de la República, cuando llegó Miguel Alemán en 1946 a asumir la responsabilidad. El PRM, transformado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) el mismo año, siguió controlado por los militares de forma directa hasta los años sesenta, a través del liderazgo de los dos militares–políticos más influyentes en el país en aquellos años: Rodolfo Sánchez Taboada y Alfonso Corona del Rosal. Por eso no es de extrañar la estructura vertical, autoritaria y clientelar del partido, así como la lealtad y disciplina de sus miembros. En otras palabras, mediante disciplina y lealtad militares, el partido garantizó la estabilidad del país y logró enfrentar las disidencias de todo tipo con éxito.

En lo externo, los caudillos que ganaron la revolución no fueron los agraristas utópicos como Emiliano Zapata. Triunfaron los líderes del norte, acumularon gran poder debido a la vecindad de sus teatros de operaciones con la frontera con Estados Unidos, de donde se abastecían de armas y dinero. Por ello, a pesar de que la revolución estalló en el sur (el pronunciamiento de Puebla y los levantamientos agrarios de Morelos), terminó en el norte. Ello explica la gran contradicción de la revolución: se escribe el Artículo 27 de su texto, relativo a la soberanía, la propiedad de la tierra y el subsuelo, pero no se aplica lo respectivo a las inversiones extranjeras en energía y minas sino hasta 1938, veintiún años más tarde. Sólo hasta que llegó a la presidencia un *no norteño*, Lázaro Cárdenas, es que se aplicó a cabalidad la expropiación de las inversiones extranjeras relativas al petróleo. Sin embargo, con Estados Unidos, el respeto a la Ley de Minas de 1889 por los revolucionarios norteños, cuando culminaron los enfrentamientos, llevó a que el gobierno del poderoso vecino del norte reconociera a los revolucionarios triunfantes en 1923, a través de los llamados Tratados de Bucareli.

México, no tuvo ningún importante conflicto militar con otro país durante el siglo XX. Ello se debe a que las fronteras terrestres fueron fija-

das durante el siglo XIX con Estados Unidos, Guatemala y Gran Bretaña. No quedó ningún territorio en disputa. Hacia el norte, la línea de la frontera se fijó después de la guerra–invasión de Estados Unidos a México en 1847, aceptando México ceder el territorio de Texas, Nuevo México, Arizona y California en 1848 mediante los Tratados de Guadalupe–Hidalgo. Con Guatemala se resolvieron las disputas en 1882, quedando pendiente el reconocimiento de Guatemala al territorio de Honduras Británica (Belice). México igualmente reconoció los derechos de Gran Bretaña sobre sus territorios en Centroamérica a fines del siglo XIX. Esto hace que no exista ninguna carrera armamentista de México con ningún país vecino. Además, la relación existente entre el territorio, la población y el poder nacional de los vecinos hace imposible una carrera de armamentos.<sup>19</sup> Con Estados Unidos la diferencia de poder económico y militar es muy grande, por lo que sería imposible querer igualar su poder militar. Con Guatemala y Belice es inversa la proporción. En la última década del siglo XX se observó en México un desmantelamiento gradual de las estructuras verticales y autoritarias del sistema político. Ello derivó en un proceso de debilitamiento del Estado, principalmente por su incapacidad para afrontar el crimen organizado y la inseguridad pública. Estos dos fenómenos son el aspecto crucial que amenaza a la seguridad nacional en la primera década del siglo XXI, y demuestra las dificultades del Estado mexicano para afrontar estos problemas en un contexto de democracia.

El debate que también ha provocado intensas discusiones, e incluso mantiene dividida a la opinión pública, el Congreso, a los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a los oficiales de rango superior y medio de las Secretarías de Defensa Nacional y Marina, son las interacciones y vínculos entre la seguridad nacional y las seguridades hemisférica y global. Un país del tamaño estratégico de México, el tercero en población en el hemisferio y el cuarto en territorio, con un producto interno bruto similar del de Brasil, es requerido por la comunidad internacional para ser más activo en el llamado “sistema de seguridad internacional”. México sólo en momentos muy localizados en el tiempo, y principalmente ante crisis muy cercanas geográficamente, ha sido activo en la seguridad internacional y regional. Esto fue evidente ante la crisis de los misiles de 1962, cuando la

respuesta mexicana se desplegó en la concreción del Tratado de Tlatelolco en 1967, y el largo proceso posterior para su firma y ratificación.

Ante la crisis de Centroamérica, estallada a fines de los años setenta con la revolución nicaragüense, México fue un activo interlocutor y trató de encontrar salidas negociadas no militares a dicha crisis, que finalmente se resolvió mediante acuerdos de paz auspiciados por la ONU en el primer quinquenio de los noventa. A pesar del éxito diplomático y el reconocimiento alcanzado en la comunidad de naciones por este activismo, inexplicablemente el país se replegó e interiorizó en materia de seguridad internacional.

Después de alcanzados los acuerdos de paz de El Salvador (1992) y Guatemala (1996), súbitamente México dejó de respaldar a la ONU y OEA en sus esfuerzos internacionales. Ya no participó en las distintas misiones de paz en Haití entre el año 1994 y 2000, y posteriormente a la gran crisis política y de gobernabilidad en ese país, con la nueva misión de paz instrumentada desde 2004, a pesar de gran insistencia de la ONU, para que envíe tropas o asistencia civil.<sup>20</sup> En otras palabras, dejó el camino abierto al activismo y al despliegue geopolítico de países como Brasil, Chile, Argentina, Uruguay e incluso Guatemala. La misma posición se mantiene ante Estados Unidos. A pesar de que este país intenta incrementar los programas de asistencia militar y policial, no se observa ningún aumento en los últimos 10 años. Comparado con América Latina, México fue hasta el 2007 el cuarto receptor de asistencia de Estados Unidos. Encabeza la lista Colombia, y es seguida por Perú y Bolivia.<sup>21</sup> Posteriormente, al implementarse la Iniciativa Mérida, se convirtió en el segundo receptor de ayuda estadounidense a partir de 2008, ubicándose la asistencia de Estados Unidos en la *guerra* a las drogas.

De esta manera, México transitó del siglo XX al XXI viviendo muchos paradigmas. El principal, que marcó el conjunto de la vida nacional, fue el fin de la llamada *era del PRI*, con las elecciones del 2 de julio del año 2000. Sin embargo, este momento crucial se ha visto opacado por numerosos acontecimientos en la vida nacional, así como factores decisivos provenientes de un ambiente externo muy inestable. La transición mexicana a la democracia es diferente a la del resto de los países latinoamericanos, pues

en todo el continente las transiciones se dieron desde gobiernos militares o viviendo situaciones de guerra civil, donde la prioridad se centró en transformar las relaciones entre civiles y militares. Esto no se da en México.

Tampoco la transición a la democracia en México pretende modificar la sustancia de la Constitución de 1917, siendo el país de América Latina y el Caribe que ostenta la Constitución más vieja. Esto en sí es un obstáculo a la democratización, pues dicha Carta Magna respondió a condiciones históricas propias del siglo XX, pues era un país agrario casi en desintegración, que vivía una cruenta guerra civil, la más sanguinaria de todas las que se han vivido en el hemisferio, tanto por el número de víctimas como por su impacto económico, social, político e incluso internacional. La Revolución Mexicana, en su fase armada, tuvo un desenlace de aproximadamente un millón de muertos, el diez por ciento de la población mexicana de entonces.

En consecuencia, las principales determinantes de la seguridad nacional de México son la historia, la herencia de su longevo sistema político autoritario, la ubicación geográfica del país, determinada por la vecindad con Estados Unidos, y la aparición constante de conflictos internos. Por ello, la seguridad del país no tiene vocación geopolítica ni disuasiva y se sostiene en una orientación “hacia dentro”, o de seguridad interna. Esto ha generado intensos debates en el seno de la elite política y la sociedad civil sobre la naturaleza de la seguridad nacional en un mundo globalizado e interdependiente.

Esto generó contradicciones y ambivalencias conceptuales sobre el rol de las dependencias del aparato de gobierno en México. Por ello el abismo fue muy grande entre la “doctrina asumida” de seguridad nacional *principista*, y la práctica de la seguridad nacional. Durante el régimen de la revolución, la seguridad nacional *en teoría* era la defensa de la soberanía y la no intervención, y *en la práctica* del gobierno era el desempeño cotidiano de la Secretaría de Gobernación y sus sistemas de inteligencia, la acción de la Procuraduría General de la República, las fuerzas armadas, y los cuerpos de seguridad pública. Debido a que el régimen autoritario determinó esta dualidad sin debate público, la confusión y el sigilismo de la acción gubernamental para mantener la seguridad nacional fue la realidad prevaleciente.

A medida que envejeció el régimen de la revolución, a fines de los años ochenta e inicios de los noventa del siglo XX, la Secretaría de Gobernación sufrió grandes modificaciones en su accionar. Durante los “años dorados” del PRI, fue una secretaría de Estado multifuncional y multipropósitos, responsable de la política electoral (o el control de las elecciones); de las relaciones con los otros poderes (Legislativo y Judicial); de las relaciones con los otros niveles de gobierno (gobiernos estatales y locales); de la política migratoria (a través del Instituto Nacional de Migración); de la política hacia las agrupaciones religiosas; del control del sistema de inteligencia civil, también muy cambiante, y que vivió profundas crisis en su accionar, y de la supuesta coordinación de las políticas de seguridad pública en todo el país. Con lo anterior, esta *súper secretaría de Estado*, cuyo secretario *de facto* era una especie de vicepresidente en funciones, tuvo que ir mutando a medida que el país inició el tránsito a la democracia desde mediados de los años ochenta, y desde que fue evidente la inviabilidad y obsolescencia de este esquema de operación propio de un país autoritario y centralizado.

Así, en los años noventa, el manejo operativo de las políticas de seguridad nacional comenzó una profunda reestructuración. Ello inició con el desprendimiento del sistema de control electoral y la construcción de la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE). En el ámbito de la inteligencia, se desmanteló la vieja —y siniestra— Dirección Federal de Seguridad (DFS) y comenzó la construcción de un sistema profesional de inteligencia mediante el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).<sup>22</sup> Sin embargo, entre las dependencias gubernamentales la inteligencia se mantiene descoordinada y en muchos casos está politizada.<sup>23</sup> Además, entre las distintas agencias existe una gran desconfianza. Una de las primeras medidas asumidas en materia de seguridad por el presidente Vicente Fox, cuando tomó posesión de la Presidencia de la República, el 1 de septiembre de 2000, fue crear la Secretaría de Seguridad Pública, sacando esta responsabilidad del área de trabajo del secretario de Gobernación.

Otro de los elementos que aparecen como un gran problema de seguridad nacional, y que a la fecha el gobierno ha mostrado su incapacidad para neutralizar con eficacia, es la aparición del crimen organizado, princi-

palmente el narcotráfico. El narcotráfico es un fenómeno interméstico y trasnacional que, desde mediados de los años ochenta, con la emergencia de la oferta de cocaína en los países andinos y su demanda en Estados Unidos, México fue víctima fatal de su ubicación geográfica y los cárteles colombianos tuvieron necesidad de buscar asociaciones estratégicas con mafias mexicanas. Así, aparecieron los grandes cárteles mexicanos, todos descritos por su área de influencia y operaciones (Juárez, Golfo, Pacífico, etcétera). La PGR se mostró incapaz, rebasada, y en muchas ocasiones ha sido infiltrada. Las fuerzas armadas, por su capacidad organizativa y presencia nacional, así como por su despliegue regional y organización en zonas militares, son el *recurso estratégico del Estado*. Difícilmente una institución civil tiene capacidad para enfrentar el desafío, y no se observa ningún indicio de que haya efectividad en las distintas reformas a los sistemas de seguridad pública implementados desde mediados de los años noventa, que puedan sustituir a los militares en el mediano y largo plazo en estas tareas.

Otro desafío emergente es el aumento del crimen común. La población exige eficacia al Estado, y éste, en innumerables experimentos de reformas institucionales, constitucionales, organizativas, no logra encontrar una estrategia para reducir la incidencia del crimen y el sentimiento de inseguridad entre la población. De igual manera, el recurso del Estado es el empleo de las fuerzas armadas para intentar detener el aumento de la criminalidad.

## LOS PLANES DE DEFENSA DE MÉXICO

Los planes de defensa de las fuerzas armadas mexicanas se dividen en: DN-I, DN-II, y DN-III.<sup>24</sup> La legislación militar mexicana actual señala que el armamento en posesión de las fuerzas armadas debe estar acorde a los tres planes de guerra.<sup>25</sup> La defensa no ofensiva se dio por un acentuado nacionalismo que vivió México entre los años treinta y los ochenta, distinguiéndose éste por ser no expansivo.<sup>26</sup>

**DN-I.** Es el plan de guerra ante un agresor externo. Las fuerzas armadas mexicanas sólo pueden participar en una guerra con otro país si previamente ha sido atacado el territorio o los bienes,<sup>27</sup> no tienen armamento

ofensivo y está inhibida la salida de efectivos militares sin declaración de guerra. En la práctica, la organización militar no está adaptada para la guerra externa. Las excepciones se han dado en la Segunda Guerra Mundial, y en los últimos 15 años, para operaciones humanitarias, no de combate. Por ello México no posee armas ofensivas, ni sus fuerzas armadas participan en operaciones de mantenimiento de la paz. Es la adopción del concepto de “Defensa no-ofensiva” en la doctrina y organización de las fuerzas armadas. Este concepto también se soporta en la inexistencia de disputas fronterizas con los países vecinos, tanto terrestres como marinas, y los debates existentes, sobre todo por delimitación de fronteras navales, se dan con los países vecinos mediante la negociación.<sup>28</sup> La defensa contra enemigos externos no se realiza para afrontar “Estados” o fuerzas convencionales, siendo amenazas irregulares (trafico de drogas) las que afronta el país ante el exterior.

**DN-II.** Es el plan de guerra ante alteraciones graves al orden público, cuando los cuerpos de seguridad policíacos son superados. Incluye la guerra contra la subversión, el narcotráfico, la inseguridad pública y, de forma hipotética, el terrorismo. Ésta es la misión más frecuente de las fuerzas armadas, y se desarrolla principalmente para el control de movimientos de protesta cuando éstos se radicalizan, sobre todo en el ámbito rural. El despliegue militar, la mayoría de las veces, es para el desarrollo del “despliegue de la fuerza mediante la disuasión”. Las fuerzas armadas constitucionalmente están autorizadas para actuar en el territorio nacional de forma permanente a través de las doce regiones militares en que se divide el país. En menor medida, la Armada de México también participa de esta misión.

**DN-III-E.** Es el plan de guerra que ordena el despliegue de las fuerzas armadas para apoyar a la población ante catástrofes de la naturaleza. Principalmente se organizan contra huracanes, inundaciones y terremotos. El despliegue militar de reacción rápida ante los desastres es el que se emplea con un respaldo activo de la población. El plan DN-III existe desde 1966, cuando, ante inundaciones del río Pánuco, en Veracruz y Tamaulipas, el gobierno solicitó a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) la elaboración del plan. Sus funciones están enmarcadas en la Ley Orgánica

del Ejército y Fuerza Aérea, Artículo 1º, fracciones III, IV y V.<sup>29</sup> Éste es sin duda el plan que proyecta la mejor imagen de las fuerzas armadas ante la población y la opinión pública, e incluso en el plano internacional. En el apoyo a la población damnificada, de forma preventiva (como por ejemplo ante la posibilidad de actividad volcánica peligrosa), o para auxilio ante desastres, como los huracanes en la temporada de junio a diciembre de cada año, o ante sismos, tanto el Ejército, como la Fuerza Aérea y la Armada han aplicado el concepto de operaciones especiales y de despliegue rápido en misiones no militares. En el lenguaje militar internacional, estas misiones se consideran misiones militares humanitarias, de no combate.<sup>30</sup>

Una de las vertientes nuevas del Plan DN-III-E, es que, mediante su aplicación, se ha desarrollado la salida de tropas del país. Esto tiene antecedentes en los años setenta, cuando, ante el terremoto de la ciudad de Managua, el gobierno autorizó el despliegue de la Armada, o en El Salvador, para colaborar ante la destrucción causada por el sismo de 1986. Sin embargo, durante 1998, en octubre, el despliegue para colaborar a las tareas de rescate ante el Huracán Mitch en Centroamérica fue muy importante y significativo, pues abarcó ayuda a cuatro países, organizándose un importante puente aéreo y naval con Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. El despliegue fue ordenado por el presidente el 3 de noviembre de 1998. Se trasladaron a Centroamérica mediante un puente aéreo 3 aviones 727, 5 C-130, 4 AN-32, un Buffalo, 4 aviones Arava, 28 helicópteros, más 4 buques de la Armada. En ésta misión participaron casi mil 500 efectivos, entre personal militar y civil, incluidos personal de otras dependencias federales como la secretaria de Salud. También se distribuyeron alimentos y agua embotellada, medicamentos, vacunas, plaguicidas, y se ayudó a restaurar la electricidad.<sup>31</sup> Igualmente, se participó con el Plan DN-III-E en Bolivia, en mayo de 1998, para auxiliar a población afectada por un sismo; en Colombia, en enero de 1999, y en Venezuela, en diciembre de 1999. Durante el gobierno del presidente Vicente Fox, el plan DN-III-E, se emplea de forma coordinada con los gobiernos de Centroamérica, principalmente el de Guatemala, durante la temporada de huracanes, entre agosto y diciembre de cada año.

Cabe mencionar que la salida de tropas no ha tenido como obstáculo los supuestos enunciados constitucionales de prohibición de la moviliz-

ción al exterior de las tropas; sin embargo, se puede hablar de una nueva diplomacia militar mexicana caracterizada por sustentarse en “ayuda humanitaria”. En la movilización externa de las tropas, incluidas las destinadas a Estados Unidos en septiembre de 2005, para ayudar a los damnificados por el huracán Katrina, que destruyó Nueva Orleans, operó el factor “concentración presidencial de poderes”, pues el presidente ordenó el despliegue inmediato de tropas sin consulta. En la mayoría de las ocasiones no se ha pedido autorización al Congreso, no obstante que tampoco en las Cámaras de Diputados o Senadores se ha reclamado la inconstitucionalidad.

### **CHIAPAS: CASO POST-MODERNO DE SEGURIDAD NACIONAL**

Una misión de importancia de las fuerzas armadas es que se han focalizado en combatir a los grupos que han tomado las armas como medida de presión hacia el sistema político. México, a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, no vivió fenómenos importantes de inestabilidad política durante la Guerra Fría. El momento más crítico fue el movimiento estudiantil de 1968. Debido a la debilidad de los grupos armados, a pesar de que fueron muy numerosos los intentos de construir guerrillas para enfrentar al sistema político y construir el socialismo, éstos no pasaron al nivel de amenazar al Estado.<sup>32</sup> Por esto no hubo necesidad de tener una doctrina de seguridad nacional basada en la guerra contra el comunismo, aunque en la práctica se ejerció esta doctrina tanto por las fuerzas armadas como por los servicios de inteligencia.<sup>33</sup>

Los grupos armados en México fueron de dos tipos: los que se asentaron en zonas rurales, básicamente en el estado de Guerrero, cuya máxima expresión se dio con las acciones del Partido de los Pobres (PdIP), y gran cantidad de grupos armados urbanos, que actuaban con base en comandos. Estos grupos no tuvieron respaldo de la población, y en la segunda mitad de los años setenta la gran mayoría de ellos dejó de actuar. El gobierno impulsó una amnistía política en 1977, que fue la modalidad para que sus integrantes pasaran a la vida civil.

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) aparece en la región más pobre de México,<sup>34</sup> donde las condiciones de vida de la población y la violencia política son similares a las de Centroamérica.<sup>35</sup> El otro

grupo que apareció en 1996, el Ejército Popular Revolucionario (EPR), está organizado como una guerrilla clásica, y surge como derivado de la reorganización de los movimientos rurales en el Estado de Guerrero, y de pequeños comandos urbanos.<sup>36</sup> Estos grupos no tienen características “fundamentalistas”, y sus acciones militares son de muy poco impacto. Los actos del EZLN si tuvieron un elevado impacto político.

Ante el EZLN el gobierno mexicano ha desplegado una estrategia de “contención pasiva”, que combina la disuasión militar –sin acciones ofensivas– con el diálogo. Desde 1994 es vigente un “cese de fuego” entre el ejército y el EZLN. El resultado ha sido una “negociación política de baja intensidad” y prolongada. El gobierno busca la entrega de las armas, y el EZLN pretende un acuerdo de paz que modifique las condiciones legales y sociales de vida de las comunidades indígenas. El conflicto de Chiapas ha tenido repercusiones internacionales, aunque, debido a que su dimensión militar está desactivada, éste se expresa en los ámbitos socio-políticos (principalmente por la división en las comunidades). Lo grave del conflicto chiapaneco es que subsiste una negociación de paz paralizada desde 1996.<sup>37</sup>

Frente a los movimientos armados, sólo la finalización exitosa de la transición a la democracia llevaría a que el EZLN y el EPR no tuvieran argumentos para sostener que no hay condiciones por la vía legal para acceder al poder. La vía legal debe incluir la reinserción política de los integrantes de las guerrillas, y reformas muy importantes que mejoren las condiciones de vida de la población, principalmente la campesina e indígena. Una solución militar activa provocaría graves conflictos políticos y sociales y deterioraría la estabilidad política del país. 16 años después del alzamiento zapatista, es difícil sostener que sigue siendo un asunto de seguridad nacional o problema militar, transformándose en un asunto de subdesarrollo y carencias del Estado en sus políticas hacia las comunidades indígenas del país.

## **EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN DEFENSA**

Los militares en México diseñaron las reglas de entrega del poder de la presidencia a los civiles (1946), y construyeron mecanismos para que hubiera armonía y equilibrio entre la presidencia y las fuerzas armadas. Estos

mecanismos en su mayoría son informales, y se basan en la soledad del presidente al interactuar con los militares, lo que les otorga a ellos gran dosis de autonomía.<sup>38</sup> De igual manera, para evitar la concentración de poder entre las fuerzas armadas, la estructura quedó dividida desde 1939 en dos: La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), que incluye al Ejército de tierra y la Fuerza Aérea, y la Secretaría de Marina, (SEMAR), responsable de la conducción de la fuerza naval. Con la siguiente estructura, en el gabinete de gobierno, existen dos ministros militares en activo, de un total de 18 secretarios de Estado (al que hay que agregar al Procurador General de la República y al Jefe del Estado Mayor Presidencial, que lógicamente también es militar en activo).<sup>39</sup>

Así, en su nivel superior, la estructura de la administración y el comando de la defensa en México opera de la siguiente manera:

1. Comandante en jefe: Presidente de la República.
2. Máxima autoridad militar: Secretario de la Defensa Nacional.
3. Segunda máxima autoridad militar: Secretario de Marina.
4. Tercera máxima autoridad militar: Jefe del Estado Mayor Presidencial.<sup>40</sup>

No existe Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Tampoco existe Ministerio de la Defensa, en el sentido democrático del término, conducido por civiles, y responsable de la planeación política y administrativa de las fuerzas armadas. Hay que señalar que la conducción del presidente sobre las fuerzas armadas se realiza de manera personal, pues en la Presidencia no existe una oficina especializada, que opere como enlace permanente.<sup>41</sup> De lo anterior, el elemento de fortaleza en dicha relación es la lealtad y subordinación.<sup>42</sup> El principal elemento que define la relación civil-militar es la lealtad. México es el país de América Latina donde menos amenazas de golpe de Estado, insubordinación o indicios de rebeldía provienen de las elites militares.<sup>43</sup> Por ello, en la Presidencia de la República no se considera un cambio en la estructura, pues la lealtad implica subordinación y apoliticidad. La conducción casi personalizada del presidente sobre las fuerzas armadas deriva de la propia Constitución. El Artículo 89 (“Facultades del Presidente”), de ocho facultades mencionadas, sólo dos

involucran al Congreso (Facultad IV, nombrar a coroneles y generales –y equivalentes en la Armada– con aprobación del Senado; y Facultad VIII, Declarar la guerra, previa Ley del Congreso de la Unión).<sup>44</sup>

### **LA (AUSENCIA DE) TRANSPARENCIA INFORMATIVA Y LA INTERACCIÓN CIVIL-MILITAR**

Uno de los elementos centrales de la autonomía militar de México es el aislamiento de los militares del resto de la sociedad civil. Las fuerzas armadas, por ejemplo, no hacían públicos sus informes anuales de labores ante el presidente, que en teoría debía ser leído, avalado, aprobado y debatido en el Congreso. En ninguna biblioteca pública de México es posible consultar los informes de actividades de los dos ministros militares, o del Estado Mayor Presidencial. Este secreto fue la norma vigente durante el siglo XX.

A lo anterior se agrega que los archivos de la Presidencia son inexistentes. Cada presidente, al término de su responsabilidad, se lleva a su casa, o lo deposita en alguna biblioteca, el archivo de la Presidencia, y no hay proceso de entrega-recepción de documentos. Con lo anterior, si los militares sólo reportan al presidente, y si éste no deriva la documentación a alguna biblioteca o fondo documental donde se archiven los documentos, hay un gran vacío informativo sobre la actividad de las fuerzas armadas.

Este elemento comenzó a transformarse en el año 2000. Las dos secretarías de Estado abrieron sus páginas web (siendo las últimas en abrir los portales de internet entre el conjunto de las secretarías de Estado); sin embargo, la información contenida en las páginas no es sustancial, y se refiere a elementos históricos, efemérides y cables de prensa. En ellas se divulga la estructura de las secretarías de Estado, y recientemente se ha hecho público uno de los secretos mejor guardados entre los militares: los salarios.

En el caso de la SEMAR, desde el 2001 se incluye en la página web el informe de labores del secretario. En el caso de la SEDENA, el Informe Anual de labores se incluyó en el portal de internet en 2007. Sin embargo, la presión por la transparencia informativa es creciente desde el ámbito civil (tanto político como societal), además de la presión internacional por

la transparencia. En el caso del Estado Mayor Presidencial, en el año 2005 dio un paso sin precedentes al divulgar un libro con su historia, estructura, armamento, personal, salarios, y esta obra asimismo es de consulta abierta en el portal web de la Presidencia de la República.<sup>45</sup>

La Armada de México divulga un primer libro en 2004,<sup>46</sup> y en 2006, se complementa este esfuerzo con la publicación *Armada de México: Retos y Desafíos*.<sup>47</sup> La Secretaría de la Defensa Nacional publicó un libro (en 2003–2004) de divulgación,<sup>48</sup> en el que se narran en detalle las misiones del Ejército y la Fuerza Aérea. A la par, en 2005, todas las secretarías de Estado editaron un libro institucional bajo el sello del Fondo de Cultura Económica, y en dichas publicaciones se resumen las misiones, doctrina y estructura.<sup>49</sup> Mediante estas publicaciones, se trata de solventar las críticas provenientes desde la sociedad civil y del exterior, acerca de que no hay un *Libro blanco de la defensa*. En este sentido, la apertura de las fuerzas armadas, está aun lejos de la lograda en la gran mayoría de los países latinoamericanos, donde se han publicado Libros Blancos, pero se avanza, por presión externa a las instituciones, a la apertura informativa de forma gradual.

Debido al incremento del narcotráfico y de la inseguridad pública, se produce en el país una especie de militarización cualitativa de la seguridad nacional. O sea: por ineficacia y falta de profesionalismo en todos los niveles de los sistemas civiles (federales, estatales y locales), los militares son requeridos por el presidente. En los primeros días de su gobierno, en diciembre de 2006, el presidente Felipe Calderón le otorgó una especie de *bono de confianza* a los militares, prometiendo incrementos salariales y respaldos políticos a sus funciones, para poder asignarles la misión de ser la principal fuerza para combatir al narcotráfico. Esta política también se refleja en las relaciones internacionales del país. Calderón extraditó a los 15 narcotraficantes más importantes reclusos en prisiones mexicanas en enero de 2007, con lo que de forma inmediata provocó una reacción muy positiva en el gobierno de Estados Unidos.

Con esta militarización cualitativa de la política de seguridad nacional, las estructuras gubernamentales corren el peligro de la permanencia militar en dichas funciones, pues no se vislumbra ninguna estrategia de

reforma del Estado para construir la institucionalidad civil, eficaz y profesional, que dé paso a un futuro repliegue de los militares a sus misiones esenciales. Con lo anterior se puede desvirtuar, o incluso si el crimen organizado y común mantiene su presencia, se puede afectar el proceso de construcción de la democracia en el área del Estado referente a la seguridad nacional, la justicia, la seguridad pública, la defensa y la inteligencia. En aras de lo urgente y el corto plazo, se detiene la democratización y profesionalización pendiente de las estructuras de seguridad de México. Es decir: mientras que el país avanza con grandes tropiezos al intento de construir un Estado democrático, la realidad de la amenaza que representa el crimen organizado *podría paralizar indefinidamente* la reforma en el sector de la defensa.

### **INSEGURIDAD PÚBLICA Y SU EFECTO EN LA SEGURIDAD NACIONAL**

El aumento de la violencia y la delincuencia en sus dos modalidades – crimen organizado y crimen callejero– tiene dos causas. La primera es el deterioro de las condiciones de vida de la población, y la segunda es la corrupción e ineficiencia de los cuerpos de seguridad pública. Esto ha llevado a que las fuerzas armadas sean empleadas desde mayo de 1996 en misiones de seguridad pública, para contener la violencia social y organizada.<sup>50</sup>

La preocupación de la población por la participación del Ejército en el “endurecimiento” de las tácticas policíacas se liga con la posible violación de derechos humanos. La opinión pública sostiene que el elemento estructural (pobreza) no puede ser resuelto por las fuerzas armadas, y el factor causal institucional necesita de una mejora muy profunda, que debe originarse en el cambio de doctrina y una mejora sustancial del entrenamiento y del presupuesto, para eliminar la corrupción.

Así, la inseguridad ciudadana se ha convertido en un problema de seguridad nacional en México. La población reclama al gobierno mayor seguridad en todos los niveles, y las corporaciones de policía no logran resolver el dilema de cómo actuar con eficacia contra el crimen. Uno de los problemas es la desconcentración de las policías, que afecta notablemente su profesionalización. En el año 2005 había 1,661 corporaciones

policíacas, según el actual secretario de Seguridad Pública.<sup>51</sup> Cuando se inició el sexenio de Fox, casi la mitad de la Policía Judicial Federal (PJF), dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR), estaba conformada por militares. Evidentemente no había ninguna confianza en los policías civiles, y se optó por la asistencia de las fuerzas armadas.<sup>52</sup> De igual manera, al crearse la Policía Federal Preventiva (PFP), en 1998, su base fueron las fuerzas armadas.<sup>53</sup>

Otro cuerpo policiaco, la principal creación durante el gobierno de Fox, fue la transformación de la PJF en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), en el año 2002.<sup>54</sup> El principal problema al inicio, a la par de desarrollar un nuevo modelo policiaco, fue enfrentar la corrupción: en el año 2001, 7,61 por ciento de los policías judiciales tenían procesos penales en su contra; en el 2002, fue 3,64 por ciento; en el 2003, 6,56 por ciento, y en el 2004 y 2005 se erradicó a los policías de la AFI que tenían cargos penales.<sup>55</sup> En el año 2005, en México existían 338 mil policías distribuidos como se señala en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Distribución de la fuerza policiaca en México (2006)**

Tipo de fuerza policiaca	Número	%
Preventivos municipales	139.901	40,02
Preventivos estatales	156.993	44,91
Judiciales o ministeriales	31.590	9,03
Agentes federales	21.034	6,04
Total	349.518	100,00

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública: "Prevención del delito", [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx).

Estas corporaciones policiacas no han logrado resolver el problema de la delincuencia. De esta manera, aunque las estadísticas oficiales muestran que la tendencia de la expresión de los delitos no ha variado —y en algunos casos incluso ha disminuido levemente en los últimos 20 años—, la población lo percibe como un grave asunto de seguridad personal,

ineficiencia del Estado y desconfianza en las instituciones gubernamentales en casi todos los niveles. Este fenómeno, además, se ha vuelto incluso un reclamo político de la ciudadanía a los gobernantes (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Principales delitos cometidos en el fuero federal: 1997-2008**

	Total	Contra la salud	Portación de arma de fuego	Ataque a vías generales de comunicación	Asociación delictuosa
1997	73.913	21.071	13.852	1.886	71
1998	74.866	19.629	14.761	2.248	76
1999	76.169	23.156	15.719	1.943	58
2000	81.781	24.212	16.765	1.797	48
2001	74.113	23.232	16.271	1.763	27
2002	73.803	23.588	16.080	1.813	10
2003	81.230	28.645	15.123	1.394	32
2004	81.539	28.715	14.145	1.361	17
2005	89.530	38.903	13.719	1.013	6
2006	109.629	58.066	13.331	1.350	0
2007	137.289	81.491	13.739	1.421	0
2008	68.461	38.889	7.570	719	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Segundo *Informe Presidencial*, anexo estadístico. Disponible en [http://informe.gob.mx/descargas/PDF/Anexo\\_Estadistico.pdf](http://informe.gob.mx/descargas/PDF/Anexo_Estadistico.pdf). 2008 hasta junio.

En el caso de los delitos federales, como se observa en el cuadro 4, entre 1997 y 2008 los delitos del fuero federal, básicamente el narcotráfico (contra la salud), han aumentado, mientras que, por el contrario, los del fuero común se han reducido, como se observa en el cuadro 5.

**Cuadro 5. Principales delitos cometidos en el fuero común**

	<b>Total</b>	<b>Robo</b>	<b>Homicidio</b>	<b>Violación</b>	<b>Secuestro</b>	<b>Fraude</b>
1997	1.490.923	582.740	35.341	11.664	N. D.	43.929
1998	1.375.635	593.281	34.444	11.315	N. D.	50.165
1999	1.390.467	563.941	33.242	11.492	N. D.	47.258
2000	1.338.473	509.729	31.669	13.264	591	48.133
2001	1.438.335	535.964	31.185	12.971	505	52.361
2002	1.442.226	514.551	29.140	14.373	433	60.122
2003	1.436.669	515.122	28.330	13.996	413	61.970
2004	1.424.321	514.922	26.530	13.650	323	59.956
2005	1.415.681	515.916	25.780	13.550	325	56.822
2006	1.471.101	545.232	27.551	13.894	595	58.084
2007	1.578.680	606.693	28.877	14.300	596	59.905
2008	771.902	303.592	15.671	6.594	314	27.221

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Segundo Informe Presidencial, anexo estadístico. Disponible en [http://informe.gob.mx/descargas/PDF/Anexo\\_Estadistico.pdf](http://informe.gob.mx/descargas/PDF/Anexo_Estadistico.pdf). 2008 hasta junio.

Entre los delitos en los que las instituciones policíacas de investigación respondieron con eficacia entre 2002 y 2005 —por ejemplo el secuestro, combatido por la AFI—, se observa que en 2000 se cometieron 591 secuestros, mientras que en 2005 la cifra bajó a 323. Sin embargo, los secuestros volvieron a aumentar en 2007 y 2008 de forma alarmante, sobre todo los de alto impacto. Un descenso importante es el del número de homicidios: en 1997 se cometieron 35 mil, y en el 2005 bajaron a 26 mil. Lo que se registra es un incremento totalmente desproporcionado de homicidios cometidos por el crimen organizado (ejecuciones cometidos por bandas de narcotraficantes), sumando casi 6000 en 2008. Esta cifra es record en la historia del país, y es uno de los indicadores de alarma del incremento de la actividad del narcotráfico y la lucha entre los carteles.

Estas cifras presentadas por el gobierno deben ser interpretadas con reserva. Hay investigaciones que señalan una brecha importante entre la estadística oficial y la cifra real, diferencia que se produce por la ausencia

de denuncias, por el temor o simplemente por la desconfianza de la población en el resultado de las investigaciones. Por ejemplo, en algunas encuestas se señala que por cada 100 delitos registrados en las estadísticas, se cometen 826.<sup>56</sup> Además, esta brecha entre la cifra blanca y la negra se registra en las percepciones de la población. En el plano nacional, 7 de cada 10 habitantes de las principales ciudades del país dicen sentirse inseguros, de acuerdo con una encuesta del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), realizada en el 2005. En el caso del Distrito Federal, la situación es aun más preocupante: 9 de cada 10 personas se sienten inseguras, y 3 de cada 10 han sido víctimas de algún delito, mientras que en el resto del país esta cifra es de 2 por cada 10 personas.<sup>57</sup> Así, el principal problema entre la población y el gobierno es el de la desconfianza. La población no cree en el gobierno y no denuncia por presuponer que la investigación no va a tener ningún éxito, y que, además, probablemente haya corrupción.<sup>58</sup>

Uno de los principales debates es sobre la participación de los militares y el despliegue de estrategias de mano dura.<sup>59</sup> La mayoría de los análisis señala que, para combatir el crimen común, la mano dura no es la solución, sino más bien hay que buscar estrategias de acercamiento comunitario, profesionalidad, honestidad e incluso la participación activa de la ciudadanía. El problema en México es que la mano dura siempre se identifica con el empleo de las fuerzas armadas y con posibles violaciones de los derechos humanos. En cambio, el debate es más intenso en relación con las estrategias hacia el crimen organizado: “Con excepción del crimen organizado, que en muchos casos requiere de una respuesta dura, las autoridades se equivocan al creer que controlar la delincuencia es asunto de armas, patrullas o más agentes policíacos. La verdad es muy simple: controlar la criminalidad del orden común es sobre todo asunto de buen gobierno”.<sup>60</sup>

Otra expresión de delincuencia nueva es un pandillerismo transnacional de muy elevada peligrosidad. Se le denomina *maras*.<sup>61</sup> Hay una polémica sobre si las *maras* son un fenómeno de seguridad pública, nacional o regional. Las pandillas callejeras en Centroamérica han puesto en alerta a los servicios de inteligencia para poder contenerlas. En El Salvador, Honduras y Guatemala la “amenaza” ha elevado el nivel del riesgo, y por ende, las

fuerzas armadas serían el instrumento del Estado, dada la gravedad de la situación, pues las policías están rebasadas en sus capacidades de contención. Incluso hay quien sostiene que es una nueva forma de insurgencia.<sup>62</sup> Debido al nivel alcanzado por el crecimiento de las *maras* en El Salvador, Honduras y Guatemala, el fenómeno también ha rebasado el nivel de lo nacional, afectando la seguridad regional. Sin embargo, en México no tiene el mismo impacto el fenómeno, y las corporaciones policíacas y servicios de inteligencia lo definen como una amenaza “importada” de Centroamérica y California.

### **SEGURIDAD NACIONAL Y NARCOTRÁFICO**

El narcotráfico es la causa del aumento de los delitos del fuero federal en México. Es un fenómeno que tiene muchos años de estar presente en sus variables de producción, tráfico y consumo de marihuana y amapola.<sup>63</sup> Lo que transformó el tráfico de drogas en un crimen de alto impacto, con creciente repercusión social, fue el ingreso al mercado de la cocaína proveniente de los Andes, desde la década de 1970. Desde la década de 1990, como producto del narcotráfico, se consolidan las grandes organizaciones criminales como factores de poder real en México.<sup>64</sup> Estas organizaciones criminales, de igual manera, participan en una especie de transnacionalización empresarial en la que la cocaína se produce en Colombia, se transporta a través de corredores aéreos, marinos y terrestres, y se consume en Estados Unidos, configurando redes transnacionales.<sup>65</sup>

A fines del gobierno de Fox, el secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora, señaló que no hay zona del país que esté libre del crimen organizado. Según Medina Mora, el negocio es del orden de los 8,500 millones de dólares –aproximadamente 1 por ciento del PIB– y uno de sus principales elementos es la corrupción policial. Medina Mora afirma que en Michoacán, en Nuevo Laredo, así como en Baja California, los cuerpos policíacos locales estaban, hacia el 2006, totalmente penetrados por el narcotráfico.<sup>66</sup> Por la dimensión que ha adquirido el fenómeno, Medina Mora sostiene que el narcotráfico es un grave problema de seguridad nacional, por la forma como erosiona al Estado:

“[...] es un problema de seguridad nacional, porque hay una amenaza a las estructuras de seguridad del Estado, aunque sea a nivel municipal y estatal. Podemos hablar desde luego de estructuras federales, pero con un colapso municipal y estatal”.<sup>67</sup>

Otra evaluación cuantitativa sobre las ganancias del narcotráfico la realizó el zar antidrogas de Estados Unidos, John P. Walters, quien sostuvo que las ganancias del narcotráfico en México ascienden a 13,800 millones de dólares. De este total, 8.5 mil millones (61 por ciento) provienen de la venta de marihuana, 3 mil 964 millones por venta de cocaína, mil millones por metanfetaminas y 339 millones por la colocación de heroína.<sup>68</sup> Estas ganancias reflejan que es una actividad interiorizada en México, con muchas ganancias en los niveles local y estatal.

Si las estructuras municipales y estatales están semi-colapsadas, sólo queda el recurso del empleo de las instituciones del gobierno federal. El listado de dependencias responsables del combate al narcotráfico abarca prácticamente todo lo que se denomina el gabinete de seguridad. Constitucionalmente, esta labor corresponde a la PGR, pero debido al crecimiento y expansión del delito, participan de forma directa seis dependencias federales: la Secretaría de Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Seguridad Pública –tanto sus unidades de inteligencia como la Policía Federal Preventiva y el Sistema Federal Penitenciario–, la Secretaría de Salud –para el combate contra las adicciones y el consumo–, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –principalmente para el combate contra el lavado de dinero, a través del Servicio de Administración Tributaria y la Unidad de Inteligencia Financiera– y la Secretaría de Gobernación, a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

En el seno de la PGR, a su vez, casi 80 por ciento de sus estructuras se dedican al combate contra el narcotráfico. Entre las más importantes están la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO); el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia –principal institución que realiza inteligencia en la PGR– y la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de

Armas.<sup>69</sup> Además, para la cooperación internacional, participa en forma destacada la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En México se observa que entre los carteles hay una guerra sin precedentes por el control de las plazas y los embarques de drogas. Hacia fines del año 2009, el gobierno admitió que los homicidios causados por la violencia de los enfrentamientos entre carteles, y derivado de la presión que hacen las fuerzas de seguridad del Estado a ellos, ascendieron a más de 23 mil, en el periodo de diciembre de 2006 a diciembre de 2009, que corresponde con el periodo de gobierno de Felipe Calderón.<sup>70</sup> Las mayores rutas de abastecimiento de cocaína se registran en las costas del Pacífico sur, en Oaxaca y Guerrero, provenientes de Colombia, y en la península de Yucatán y Veracruz, provenientes de Venezuela y Brasil. En el tránsito por tierra, la mayor parte entra por la región del Petén, en Guatemala.

A fines de 2009 existen siete grandes carteles: Tijuana, Golfo, los Zetas (desprendidos del Golfo), Juárez, Sinaloa (Beltrán Leyva), Pacífico (el Chapo Guzmán) y La Familia Michoacana. El poder de los cárteles se da de la siguiente manera: el cártel de Tijuana, con el control del mayor mercado de consumidores, está asentado en Baja California; el cártel del Golfo, que controla Tamaulipas y la exportación hacia el sureste de Texas; los Zetas se disputan los territorios en la frontera texana y Tamaulipas; el cartel de Juárez controla la introducción de drogas hacia el oeste de Texas; el cartel de Sinaloa de la Familia Beltrán expande su poder a estados como es estado de México, Morelos y Guerrero; el gran cartel del Pacífico, dirigido por el Chapo Guzmán, se ubica en Sonora, Chihuahua, Coahuila, Sinaloa, Durango, Nayarit y Quintana Roo; la Familia Michoacana, controla el estado de Michoacán, y tiene una guerra declarada con los Zetas. Se distinguen territorios en disputa en Chihuahua, Michoacán, Guerrero, Tamaulipas, Nuevo León y Veracruz, que es donde se registran los más altos niveles de violencia, precisamente por ser áreas peleadas por los diferentes cárteles. Las distintas fuentes de información señalan que el cártel del Golfo fue el más poderoso durante el gobierno de Vicente Fox. Esto explica los altos niveles de violencia registrada en el Estado de Tamaulipas, principalmente en las ciudades fronterizas.<sup>71</sup>

El narcotráfico ha causado una especie de “Estado de terror”, en el que tanto la acción de los carteles como las estrategias del gobierno han generado espirales de violencia. El gobierno federal necesita recuperar el control de ciudades ocupadas totalmente por el narcotráfico, como por ejemplo Nuevo Laredo en el 2005. Otro factor es la incorporación de prácticas de sicariato, propias de Colombia o Guatemala. Aparecen ex militares guatemaltecos que fueron miembros de las unidades especiales del ejército de ese país. Se supone que estos ex kaibiles<sup>72</sup> entrenan a los sicarios de los diferentes carteles. De igual manera, ex integrantes del ejército mexicano, conocidos como *zetas*, trabajan para entrenar y realizar las acciones más importantes de los carteles.<sup>73</sup>

Una de las estrategias empleadas por el gobierno federal mexicano consiste en emplazar operativos en los que principalmente se despliegan fuerzas militares. Durante el gobierno de Fox, el más importante esfuerzo fue el operativo México Seguro, iniciado el 11 de junio del 2005. Este operativo se inició en Nuevo Laredo, para remover a 700 policías locales comprometidos con el narcotráfico. Como evidencia del vínculo entre los policías municipales, los *zetas* y los cárteles, se encontró, el 26 de junio del 2005, a 44 personas secuestradas que eran retenidas por los policías municipales.<sup>74</sup> Sin embargo, el operativo México Seguro es cuestionado debido a que el Ejército tiene una limitada capacidad de despliegue, y solo puede enviar fuerzas en forma parcial, debiendo retirarlas después de un tiempo, por lo que el lugar regresa al control de los cárteles.<sup>75</sup> En el gobierno de Felipe Calderón, el reto fundamental es reducir la violencia y la guerra entre los carteles, pues en lugares como ciudad Juárez se ha desatado una espiral de violencia donde solamente en esa ciudad se registran casi 5 mil muertos entre 2007 y 2009.<sup>76</sup>

#### **SEGURIDAD NACIONAL Y DEFENSA: EL FACTOR ESTADOS UNIDOS EN LA DOCTRINA Y SISTEMA DE DEFENSA**

Producto de la historia de 180 años de vida independiente, México tiene una doctrina militar de “defensa–no ofensiva”<sup>77</sup> y su política exterior se sostiene en los principios de autodeterminación de los pueblos, no intervención<sup>78</sup> y solución pacífica de las controversias. Ello se debe a la existen-

cia del *factor Estados Unidos* omnipresente y sobredeterminante. La única guerra externa en que ha participado México fue la Segunda Guerra Mundial, peleando con los aliados a través de un pequeño contingente de tropas con las fuerzas expedicionarias en Filipinas. Militarmente fue un acontecimiento simbólico, de apoyo fundamentalmente a Estados Unidos.<sup>79</sup> Con este hecho se normalizaron por completo las conflictivas relaciones que tuvieron los dos países entre 1913 y 1940, producto del estallido de la Revolución Mexicana, la intervención de Estados Unidos en Veracruz durante 1914 y la expropiación del petróleo realizada por el gobierno mexicano a empresas de Estados Unidos y Gran Bretaña en 1938. El apoyo militar a Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial llevó a la conformación de una Comisión Mexicano–Estadounidense de Defensa Conjunta, que nunca fue disuelta, pero que no mantiene activa la cooperación militar. Por la vecindad, México no tuvo necesidad de desarrollar un sistema de defensa de alta tecnología, debido a que el país se encontró, *de facto*, bajo el “paraguas de seguridad” de Estados Unidos. Por ello, la principal condicionante geopolítica de México es la vecindad con ésta superpotencia:

“La vecindad directa con tal coloso le ha costado a México una guerra abierta y declarada, la pérdida de más de la mitad de su territorio original, varias intervenciones militares, la constante interferencia en los asuntos políticos internos y la penetración económica a todos los niveles [...] en efecto, en pocos países como en México se puede ver tan claramente el fenómeno de que la situación geográfica haya operado como una condicionante de la política exterior y una limitante a la soberanía”.<sup>80</sup>

Durante la Guerra Fría, México se mantuvo al margen de la conflagración bipolar. El régimen político vivía un periodo de desmilitarización y consolidación de los liderazgos políticos civiles, y no se sumó a la “guerra contra el comunismo” que Estados Unidos generalizó en el hemisferio occidental. En los años noventa del siglo XX, dos realidades presentes en la relación México–Estados Unidos –los vínculos comerciales y la concentración de actividades económicas exteriores de México, y la migración del 10 por ciento de la población mexicana– establecen relaciones transgubernamentales entre los dos países. El comercio vuelve

interdependientes las actividades económicas, tornándose los sectores empresariales mexicanos en aliados estratégicos de Estados Unidos por la dependencia de sus mercados. Por otro lado, en el sector más pobre de la población mexicana, el campesinado, la migración al norte se vuelve la principal estrategia de sobrevivencia de millones de familias.

En el nivel comercial, esto se oficializó entre ambos gobiernos con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993 y su entrada en vigor en 1994, mientras que, por el contrario, no se ha logrado suscribir un acuerdo migratorio binacional que regule a los trabajadores migrantes. Ambos elementos, comercio y migración, se consideran como asuntos de seguridad nacional en ambos países. Sin embargo, en el caso de la migración, los gobiernos sostienen posiciones contrarias, pues Estados Unidos pretende regular y “legalizar” la migración, mientras que para México, por la incapacidad de creación de empleos de su estructura económica, es necesaria tener “semi-abierta” la frontera norte.

El TLCAN se institucionaliza como un acuerdo comercial y, a diferencia del proceso de integración vivido en Europa, no ha implicado mayor integración en materia de defensa o seguridad. De esta forma, las estructuras de defensa y seguridad se mantienen “soberanas” en doctrina y práctica, a diferencia de otros aspectos de la relación binacional. En otras palabras, no existe interdependencia en seguridad y defensa, sino simplemente cooperación para aspectos específicos como la guerra al narcotráfico, el entrenamiento de personal o la compra de equipo. Este factor lleva a que la llamada “integración silenciosa” con Estados Unidos sea desigual, siendo los sectores de seguridad y defensa los más difíciles de acoplarse a esta dinámica.<sup>81</sup>

## **LA INICIATIVA MÉRIDA: NUEVO PARADIGMA DE SEGURIDAD**

En el siglo XXI el crimen organizado es una amenaza nueva a la seguridad de los países. Desde los años noventa del siglo XX, se vuelve el sustituto del comunismo, como el cáncer de las sociedades occidentales, democráticas y de libre mercado.<sup>82</sup> Esto plantea un desafío nuevo a la seguridad internacional. En América Latina el gran negocio es la cocaína y su exportación a Estados Unidos, apoyada por comerciantes mexicanos súbditos de los

colombianos.<sup>83</sup> Este negocio sufrió una metamorfosis: los mexicanos se volvieron los dueños y monopolizadores para abastecer a los consumidores de cocaína en el país del norte, calculados entre 1.5 y 2 millones de personas.<sup>84</sup> Se estima que ingresan a Estados Unidos un promedio de 275 toneladas de cocaína al año, y que sólo son capturadas 36 en México (2006). De igual manera, ha aumentado la exportación de marihuana de México a Estados Unidos, y también el nuevo producto de moda, las metanfetaminas. De éstas, las capturas en la frontera en el año 2000 fueron de 500 kilos, mientras en el 2006 ascendió a 2 mil 700 kilos.<sup>85</sup> Así, los cárteles mexicanos se volvieron las organizaciones criminales más poderosas de América Latina. Las otras dos grandes actividades del crimen organizado, son el tráfico de armas (muy vinculado con el narcotráfico)<sup>86</sup> y el tráfico de personas. Este último es particularmente grave en la región centro, caribe y norte, debido al gran flujo de inmigrantes que transitan hacia Estados Unidos. Estos en un 60 por ciento, emplean redes criminales para lograr llegar a su destino. Estados Unidos define la migración como una amenaza a su seguridad, por poner en evidencia la vulnerabilidad de sus fronteras, principalmente desde el 11 de septiembre de 2001.<sup>87</sup> Así, este factor se vuelve un conflicto de seguridad no resuelto entre Estados Unidos y América Latina, principalmente con México, por ser el país de mayor expulsión de población.

Los gobiernos latinoamericanos no tienen instrumentos eficaces para enfrentar el crimen organizado. Las leyes son inconsistentes y, si las hay, no logran desarrollar estructuras ni recursos humanos y materiales para combatirlo a plenitud. Éste no es un asunto militar, como pudiera creerse con una lectura simplista. El crimen organizado se vuelve invisible y tiene gran capacidad de penetración en el Estado a través de la corrupción. Los militares son igualmente corrompibles por el poder del dinero. Los servicios de inteligencia apenas están desarrollando capacidades investigativas para enfrentarlo, y difícilmente se pueden emplear las fuerzas armadas con eficacia si no actúan en cooperación y coordinación con otras dependencias del Estado y con una amplia cooperación internacional. Además, el nuevo crimen organizado latinoamericano es por naturaleza transnacional, por lo que uno de los obstáculos es la soberanía de los países, tal como se entiende de forma tradicional.

El crimen organizado aprovecha los distintos sistemas judiciales y sus vacíos e inconsistencias legales; la falta de control de las fronteras físicas (como la México–Guatemala y la México–Estados Unidos); la falta de transparencia en el control de los bienes de los funcionarios públicos; la falta de profesionalidad de los cuerpos policíacos; la falta de adecuación 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. Así, en el continente la debilidad de las instituciones de seguridad, inteligencia, de seguridad pública y de defensa de los gobiernos ha tenido un claro ganador: el crimen organizado.

Estados Unidos está viviendo las consecuencias de haber dirigido su estrategia de seguridad nacional a otras partes del mundo. Hay una especie de “vacío” en su política latinoamericana, o está plagada de contradicciones que lo enfrentan con la gran mayoría de los países, aun aquellos que se consideran aliados estratégicos, como México y Colombia. Por ejemplo, el debate sobre migración ha tensado desde el año 2004 las relaciones con México a un nivel sin precedentes. Al transformar la política de cooperación con América Latina, abandonando de facto al terrorismo y sustituyéndolo con el crimen organizado, se abre una puerta a relaciones realistas. Esta nueva amenaza está en todos lados, corrompe todo, y justifica una nueva política integral de cooperación. El problema se presenta en la cúspide de la pirámide, sobre todo con los grandes cárteles de narcotraficantes y sus dirigentes, pues son realmente limitadas las capacidades de los gobiernos para enfrentarlos. Además, hay países donde el nivel de penetración de las estructuras del gobierno por el crimen llega a niveles que se acercan a la definición de *Estado fallido*. Reforzar las estructuras institucionales de seguridad se vuelve la prioridad. Ello se puede dar con recursos propios o con asistencia externa. Por ello, la Iniciativa Mérida es el primer experimento de cooperación en el hemisferio con estas características.<sup>88</sup> Su diferencia con el Plan Colombia se debe a que en ese país se combate a los

grupos armados y paramilitares junto al crimen, mientras que en México y Centroamérica el enemigo son los grandes criminales.

En México, para combatir esta amenaza a la población y el Estado, el gobierno tiene como principal herramienta a los militares. Esto de hecho podría modificar la relación civil–militar, debido a que las fuerzas armadas deben fortalecerse en equipo, presupuesto y también en prerrogativas, lo que podría debilitar el proceso de reforma del sector defensa. El plan de cooperación Iniciativa Mérida<sup>89</sup> se basa en entregar para tres años mil 400 millones de dólares a México y Centroamérica. Es una cantidad muy limitada de dinero para lograr un combate integral al crimen organizado y a los grandes cárteles del narcotráfico. De igual manera, los detractores de la iniciativa sobrevalúan las capacidades de Estados Unidos y su poder para “vulnerar la soberanía”. Es muy poco dinero para afectar la soberanía. La soberanía de un país es un bien incuantificable, es un asunto cualitativo y se desarrolla en el nivel de las percepciones. La soberanía verdaderamente la viola el crimen organizado por debilitar al Estado y descomponer la cohesión social, por lo que ésta ayuda, por modesta que sea, puede servir para reponer la debilitada autoridad del Estado para imponer la ley en México.

Lo realmente grave en México es que el propio Estado no haya logrado diseñar, por su propia cuenta y con sus propios recursos, una estrategia eficaz después de 20 años de múltiples intentos infructuosos para combatir el narcotráfico. En otras palabras, el problema es la ausencia de una verdadera estrategia de seguridad nacional.<sup>90</sup> El mayor responsable de que este plan de combate al crimen sea binacional es el Estado mexicano, por incapacidad manifiesta, pues recursos financieros los tiene. Solamente se debe tener en cuenta que las reservas del país casi alcanzan la cifra de cien mil millones de dólares a inicios de 2010. Esto quiere decir que, si no se pueden emplear contra la mayor amenaza a la seguridad del país, es porque el Congreso mexicano no concuerda con la valoración del nivel de la amenaza, pues es la instancia que podría cambiar la forma de empleo de las reservas monetarias del país.

Uno de los argumentos principales del gobierno de Estados Unidos es el bajo porcentaje de captura de drogas en México. Un informe del Government Accountability Office (GAO) del año 2007 estima que llega a

introducirse un promedio de 275 toneladas de cocaína por año a Estados Unidos desde México, y que el gobierno mexicano sólo captura 36 toneladas. Dicho informe recomienda reforzar la cooperación para aumentar la capacidad de intercepción de las agencias mexicanas responsables de la guerra a las drogas.<sup>91</sup> Debido a esta capacidad de traspasar las fronteras por los cárteles de drogas, penetrar y corroer al Estado, la Iniciativa Mérida para asistir a las agencias mexicanas de seguridad, inteligencia y a las Fuerzas Armadas, en teoría debería mejorar las capacidades de intercepción de drogas.<sup>92</sup> En otras palabras, la soberanía la están destruyendo los cárteles y la cooperación de emergencia tiene costos, pero en este contexto es un mal menor, y podría ayudar a reconstruir las instituciones corroídas.

A diferencia de otros países de América Latina, México se había rehusado a recibir montos importantes de Estados Unidos para ayuda militar o para la guerra a las drogas. Estados Unidos colaboró a inicios de los noventa en la creación de un centro de inteligencia contra las drogas (Centro de Planeación para el Control de Drogas, Cendro), el respaldo a la creación de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES) en las fuerzas armadas, y entregó 73 helicópteros UH-1H, que fueron devueltos en 1998, causando una gran fricción bilateral.<sup>93</sup> En los últimos 12 años la ayuda para la guerra a las drogas del gobierno de Estados Unidos entregado a las diferentes agencias de seguridad y las fuerzas armadas fue de 440.62 millones de dólares, y se entrenó a 5 mil 140 personas (entre 1996 y 2007). En 2007 México recibió 59 millones de dólares en ayuda militar. En otras palabras, con la Iniciativa Mérida se va a recibir más asistencia en un año que el total de los últimos 12 años. Hay que tener en cuenta que la base de esta guerra son las llamadas Fuerzas de Operaciones Especiales del Ejército y la Armada. Tienen capacidades de inteligencia, pero éstas se deben convertir en capacidades reales de intercepción, cosa que no se da como se requiere debido a que las fuerzas armadas mexicanas carecen del equipo suficiente para hacer eficaz esta guerra.

En México, la modernización del equipo militar es una necesidad impostergable si se quiere estar en condiciones de enfrentar con éxito esta guerra. Así, la modernización dependerá en parte importante de Estados Unidos, por su elevado costo. Sólo tengamos en cuenta que en la propuesta

de presupuesto de 2008 se le redujo el presupuesto a la Armada de forma por demás inexplicable. Esto podría llevar a una no deseada dependencia de la provisión de equipo por Estados Unidos, y además a que se ejerza una presión nueva, para la adecuación de las estructuras de defensa y seguridad nacional mexicanas a los requerimientos estadounidenses, como se está implementando con la Iniciativa Mérida.

Otra vulnerabilidad de México en relación con el crimen organizado es la porosidad y la falta de control de su frontera sur. En el caso de Guatemala, la ayuda internacional para superar un grave conflicto, como fueron los acuerdos de paz firmados en diciembre de 1996, o recientemente la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG), firmada el 19 de noviembre de 2006,<sup>94</sup> lleva a considerar que este país se encuentra en una grave emergencia por el poder del crimen organizado, lo cual llevó a su gobierno a llamar a la ONU para colaborar en su combate. Al igual que México y Colombia, el reconocimiento de incapacidad lleva a invitar a la colaboración al combate a esta nueva amenaza.

El aumento de la asistencia de Estados Unidos mediante la Iniciativa Mérida puede tener dos efectos: uno positivo y uno negativo. Lo positivo es que el gobierno mexicano requiere de la modernización del equipo militar, la actualización tecnológica de los sistemas de inteligencia y el entrenamiento de las personas que participan en las instituciones de defensa y seguridad nacional. Lo negativo es que está llevando a una militarización de la estrategia de combate al crimen organizado, pues podría tener consecuencias negativas en materia de derechos humanos, y también puede implicar un predominio de las fuerzas armadas en el control de muchos cuerpos de seguridad policíacos que deben ser civiles por naturaleza institucional.<sup>95</sup> Con estos dos elementos, la Iniciativa Mérida puede tener un efecto colateral en que no se produzca la modernización del proceso de toma de decisiones en materia de defensa, con lo que se puede afectar la democratización plena del Estado. De cualquier manera, el primer paso es combatir al crimen organizado y, si no se puede con recursos propios, los externos pueden ayudar a hacer el trabajo. En la realidad, si se avanza en el combate al narcotráfico dependerá de quién lo desarrolle: los soldados, policías y agentes de inteligencia del gobierno mexicano.

## CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

En México hay una gran confusión para definir la seguridad nacional. Lo que se entendió como seguridad nacional en México durante el régimen de la revolución (1917–2000) se concentró principalmente en los problemas de gobernabilidad y control político. Cuando este régimen comenzó su proceso de deterioro, dos factores, uno interno y otro externo, cambiaron todos los parámetros de la seguridad nacional del país. El elemento interno fue el proceso de transición a la democracia; el externo fue el proceso de globalización, acelerado con la caída del régimen soviético y el triunfo de la democracia liberal, y su variable subregional, la integración de los países en bloques, principalmente económico–comerciales, donde México se incluyó en América del Norte a través del TLCAN, firmado con Estados Unidos y Canadá. Por ello, en la transición hacia la democracia se remodelan los elementos que definen las políticas de seguridad:

- La seguridad interna, que significa lograr la gobernabilidad mediante la consolidación de la democracia y la vigencia del estado de derecho. Estos dos elementos son paradigmas nuevos al sistema de seguridad, obligados por la transición desde el año 2000. El problema se transforma en la operación del sistema de seguridad interna, donde predominan los militares.<sup>96</sup> Con la guerra al narcotráfico, se están debilitando ambos factores, pues la democracia está siendo afectada por la violencia, y el estado de derecho no logra imponerse en el país.
- La llamada seguridad perimetral–geopolítica derivada del TLCAN, establecida como un parámetro inevitable desde 1994. A esta seguridad se le denomina seguridad trinacional.<sup>97</sup> Sin embargo, en la práctica, México diseña e implementa su seguridad básicamente con Estados Unidos.
- La seguridad hemisférica, que implica el mantenimiento, cuestionamiento o desarrollo de nuevos elementos de cooperación con los países del hemisferio. Este debate se desarrolla principalmente en el seno de la OEA. Esta organización está incorporando en su agenda de trabajo el combate al crimen organizado a través de la Convención Interamericana contra las Drogas (CICAD).<sup>98</sup>

- La seguridad internacional, que ha abierto una gran discusión sobre si México tiene o no responsabilidades en el sistema internacional de seguridad. La política de México hacia la ONU, principalmente en el Consejo de Seguridad, pone en cuestión la vigencia o modificación de la forma para defender los intereses de México en el mundo. En la opinión pública y política mexicana hay dos posiciones: los aislacionistas, cuya posición es diseñar las políticas de acuerdo con los principios constitucionales de política exterior, y los globalistas, que ponen énfasis en coordinar las posiciones de México con base en los equilibrios entre las distintas potencias que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y en una participación más activa en la solución de diversos conflictos internacionales. En particular, el debate se da sobre si participar o no en operaciones de paz. En México esta discusión se acentuó desde la misión de paz en Haití, en 2004, y el papel protagónico de un grupo importante de países latinoamericanos, que desplazaron a México, *de facto*, de la diplomacia de seguridad en el continente.<sup>99</sup>

El otro debate conceptual proviene de la adopción del concepto de seguridad multidimensional de la OEA en 2003. Este concepto, por su amplitud, abarca prácticamente todos los aspectos de la vida de los países, dejando sin definición precisa lo que se restringe al ámbito estricto de la seguridad y la defensa. En México este concepto omnicompreensivo tiene una amplia aceptación entre la comunidad académica especializada.<sup>100</sup> En el nivel gubernamental, esta confusión se alimenta por la falta de documentos guía y la desconcentración de las secretarías de Estado y organismos vinculados a las políticas de seguridad nacional.

El TLCAN cambió los parámetros fundamentales de México como nación soberana. Desde el fin de la Guerra Fría, con el colapso de la Unión Soviética, Estados Unidos considera que las principales amenazas a su seguridad provienen de enemigos no estatales y se deben confrontar nuevas amenazas no convencionales. Así, Estados Unidos pretende que el TLCAN también pueda convertirse en un futuro Sistema de Seguridad de América del Norte. Canadá está de acuerdo implícitamente en lo anterior, debido a que su doctrina de seguridad es totalmente transnacional. México se ha opues-

to a está concepción, pues va en contra de sus doctrinas de soberanía y nacionalismo. Sin embargo, México es la parte más débil de la alianza trinacional. Entre los tres gobiernos la principal dificultad radica en la falta de armonía institucional existente de México con dos socios. Esto es notorio al desarrollarse los acuerdos de Fronteras Inteligentes (2002) y la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN-2005). En los conceptos geopolíticos de Estados Unidos elaborados después de finalizada la Guerra Fría, la frontera geográfica, por el hecho de serlo, debe llevar a la cooperación y al establecimiento de compromisos de largo plazo. Sin embargo, después del 11 de septiembre de 2001, las políticas de seguridad, defensa y exterior de México tienen muchas dificultades para adaptarse a los mecanismos de seguridad binacional, hemisférica o internacional.

Los servicios de inteligencia mexicanos han permanecido sin modificaciones sustantivas durante la transición a la democracia. El principal elemento es la ausencia de control legislativo, el desconocimiento de sus estructuras por parte de la opinión pública y la elite política, y sus vínculos de dependencia con las fuerzas armadas, principalmente en lo relacionado con el combate al narcotráfico. Los servicios de inteligencia fueron construidos sobre la lógica institucional del viejo sistema político autoritario y las responsabilidades que tuvo la Secretaría de Gobernación en ellos.<sup>101</sup>

Por presión de Estados Unidos, se crearon sistemas novedosos de inteligencia en el seno de la PGR contra el narcotráfico y el crimen organizado, como el INCD-UEDO (ahora CENAPI) y el CENDRO, con resultados cuestionables. En el seno de Gobernación, la permanencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en ella, y el desprendimiento que en 1999 dio pie a la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP), son los elementos estructurales-institucionales sustantivos. Respecto del CISEN, la opinión pública constantemente debatió durante los gobiernos de Zedillo y Fox la falta de información sobre su estructura y actividades y el frágil sustento legal que regula su existencia.<sup>102</sup>

Una de las polémicas mayores es la lentitud de las reformas en el sistema de defensa de México. El pacto no escrito de 1946 que regula las relaciones entre civiles y militares, que le da autonomía casi total a las fuerzas

armadas, se reprodujo sin modificaciones en el gobierno de Vicente Fox y, con ello, se deriva que el sector defensa tiene estructuras de un sistema autoritario, y para las modalidades que México adoptó durante la Guerra Fría.<sup>103</sup> Durante el gobierno de Felipe Calderón este acuerdo no sólo no se ha modificado, sino que se han fortalecido a las fuerzas armadas, por ser el instrumento fundamental del combate al narcotráfico. En otras palabras, el sistema de defensa no se ha modernizado a la velocidad que requiere la transición a la democracia y la globalización. Hay muchos cambios que hablan de una apertura gradual en las fuerzas armadas, como aceptar la transparencia informativa y reconocer que los derechos humanos son parte de la agenda de defensa.<sup>104</sup> De igual manera se ha incrementado el ingreso de mujeres a planteles militares. Sin embargo, en lo que respecta a la relación civil-militar, la estructura permanece inalterada, o sea: no existe ministerio de defensa civil, ni estado mayor conjunto de las fuerzas armadas.<sup>105</sup>

Además, institucionalmente continúa la división en dos secretarías de Estado. Esto lleva a que las fuerzas armadas establezcan sus relaciones con las elites políticas con base en su carácter *sui generis* (atipicidad), y con mitos que se difunden entre las elites políticas, que se generalizan y se vuelven realidades inmutables.<sup>106</sup> Entre éstos está el nacionalismo: “Los mexicanos siempre han expresado su nacionalismo y mantienen una distancia prudente en sus fuerzas armadas que surge del sentimiento antiyanqui, que está presente desde el siglo XIX”.<sup>107</sup> Esto le permite al gobierno eludir mecanismos de rendición y control de cuentas parlamentario, presupuestal o por parte de la sociedad civil. Al respecto, las fuerzas armadas mexicanas están controladas por el presidente de forma objetiva, pero sin mecanismos democráticos.

A lo anterior se agrega que México no tiene una política de seguridad internacional que busque la proyección militar de sus fuerzas armadas. Respecto del plan DN-I, cabe señalar que la seguridad nacional de México no tiene capacidad para ser defendida en términos militares ante una posible agresión externa. En otras palabras, México no ha sido —ni aspira a ser— una potencia militar. Por ello, en el plano de la seguridad internacional, el activismo diplomático, la defensa del derecho en la solución de controversias y una promoción activa en los foros internacionales continúa siendo la

modalidad de acción en materia de seguridad internacional. Esto fue funcional para la Guerra Fría, pero para el mundo post Guerra Fría y post 11 de septiembre no se corresponde con las necesidades de la seguridad internacional y hemisférica.

Las misiones de las fuerzas armadas mexicanas se han reordenado en prioridades. Básicamente las tres principales misiones operativas, para las cuales se destina el equipo y se entrena al personal, son la guerra al narcotráfico y crimen organizado, apoyar la seguridad pública y atender a la población ante desastres naturales. Los programas de trabajo de SEDENA<sup>108</sup> y SEMAR<sup>109</sup> ubican estas misiones como las fundamentales para las fuerzas armadas mexicanas. En el caso del Ejército y la Fuerza Aérea, se pone énfasis en el eje nodal de la doctrina militar mexicana, basado en la seguridad interna, y en ella la guerra contra el narcotráfico y la seguridad pública se vuelven la prioridad para su trabajo. Inmediatamente después, en la lista de prioridades, el programa de SEDENA menciona el respaldo a la población en caso de desastres:

“Por ello, este documento especifica los objetivos, estrategias y líneas de acción que realizarán el Ejército y Fuerza Aérea para cumplir con sus misiones de Defensa Nacional y, a la vez, constituir un sólido apoyo a la política del Estado Mexicano, mediante la coordinación y cooperación con otras dependencias, en actividades relacionadas con el mantenimiento del orden interno, el combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada, seguridad pública, auxilio a la población civil, y otras que tiendan al progreso del país”.<sup>110</sup>

La Secretaría de Marina ubica, en orden de prioridades en sus misiones, lo siguiente: “El reto no es menor, son incontables los recursos que hay que proteger; la vastedad de los mares y sus características los hacen proclives para el desarrollo de actividades ilícitas; nuestra ubicación geográfica nos sitúa en la ruta de uno de los fenómenos naturales más devastadores: los huracanes; el incremento de las actividades marítimas, pesca, turismo, investigación, explotación de hidrocarburos, demandan de una mayor presencia para garantizar la seguridad de quienes las desarrollan”.<sup>111</sup>

El impacto de los fenómenos internacionales como el crimen organizado, agregados a los cambios en el nivel interno, llevan a que se pueda

hablar de que México está en una situación que algunos analistas han denominado “fenómeno de área gris”.<sup>112</sup> Esto quiere decir que, si se da un reordenamiento exitoso de las fuerzas de la sociedad civil y el Estado para conducir la transición a una economía de mercado exitosa y una democracia política, se podrán enfrentar con éxito los desafíos del siglo XXI. En cambio, podrían imponerse las fuerzas negativas de la sociedad civil y el Estado perdería la capacidad de conducir la transición democrática, creciendo las organizaciones criminales, el narcotráfico, la corrupción, el desempleo, la violencia social, y la emergencia de fenómenos de desintegración social, étnica, etcétera. Esto podría llevar al fracaso de la transición, al caos y la ingobernabilidad. Estos fenómenos comenzaron a aparecer desde los años noventa del siglo XX.

En México hay una naciente pero muy activa sociedad civil que comienza a discutir y proponer formas alternativas de estrategias para sostener la seguridad nacional. Es un proceso reciente, que se da básicamente en el nivel de las demandas por transparencia, eficiencia policial y control de la corrupción. También han aparecido organismos civiles preocupados por los sistemas de inteligencia y defensa.<sup>113</sup>

## NOTAS

1. Otros dos países latinoamericanos gozaron de gran estabilidad, precisamente después de dos movimientos revolucionarios armados, de distinta naturaleza: Costa Rica, tras la llamada Revolución de 1948, y Cuba, después de la toma del poder por Fidel Castro en 1959. Los países de habla inglesa, por tener sistemas parlamentarios de gobierno, también demuestran elevados niveles de estabilidad política.

2. El presidente Venustiano Carranza murió asesinado, al igual que otros caudillos de la revolución, en Tlaxcalaltongo el 21 de mayo de 1920. Queda abierta la pregunta para la historia de la Revolución Mexicana: ¿Obregón mató a Carranza? Si la respuesta fuera positiva, sería otro golpe de Estado, con un significado similar al que emprendió Huerta contra Madero, o sea: un segundo golpe de Estado.

3. Sólo en Argentina está prohibido a las fuerzas armadas la realización de misiones “internas”. Ello se debe al cuestionamiento generalizado por la masiva violación de derechos humanos.

4. OEA: “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, México, 28 de octubre de 2003. [www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity](http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity).

5. En el lenguaje militar oficial, las fuerzas armadas tienen una misión fundamental, la defensa externa, y gran cantidad de “tareas”, sin embargo, estas “tareas” al volverse permanentes, modifican el entrenamiento, adquisición de equipo, presupuesto y organización, por lo que nosotros las entendemos como “misiones”.

6. Anthony Hall (editor), *Amazonia at the Crossroads. The Challenge of Sustainable Development*, Institute of Latin American Studies, London, 2000.

7. Quince países de América Latina han participado con personal policiaco o militar en operaciones de mantenimiento de paz de la ONU hasta inicios de 2007: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. De estos países sobresalen como contribuyentes Uruguay, Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, Guatemala y Perú. Entre ellos, hacia 2007 han dejado de enviar policías o militares, por diversas razones, México, Cuba, Colombia y Venezuela. Ver [www.resdal.org/atlas/](http://www.resdal.org/atlas/), el capítulo: “La participación en misiones de paz”.

8. Ver: Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (editoras), *Drogas y Democracia en América Latina*, WOLA, editorial Biblos, Buenos Aires, 2005.

9. Sobre el impacto de esta misión en las fuerzas armadas, véase en Rut Diamint: “Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar en los ‘90”, en Rut Diamint (editora): *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, GEL, Buenos Aires, 1999, pp. 43–45. Ver también Lilian Bobsa

(editora), *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Woodrow Wilson Center, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 2003. Sobre la forma en que la inseguridad puede afectar los procesos de democratización, véase Hugo Fruhling y Joseph S. Tulchin (editores), *Crime and Violence in Latin America. Citizen Security, Democracy and the State*, Woodrow Wilson Center y The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2003.

10. Mónica Serrano y Maria Celia Toro, “From Drug Trafficking to Transnational Organized Crime in Latin America”, en Mats Berdal y Mónica Serrano (editores), *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?*, Lynne Rienner, Boulder, 2002. Ver también Francisco Rojas: *El crimen organizado transnacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*, FLACSO, Secretaria General, San José, 2006.

11. Una de las actividades más importantes del ejército mexicano es la producción de árboles. De 2001 a 2003 se produjeron 80 millones de árboles por parte de SEDENA. Ver *Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, SEDENA, México, sin fecha, p. 48.

12. En México la Constitución autoriza realizar actividades de defensa interna y paz social. En los países desarrollados, un indicador muy importante de profesionalidad es cuando se disuelve el servicio militar obligatorio.

13. Jaime García: “El militar postmoderno en América Latina”, en *Security and Defense Studies Review*, Vol. 2, Summer 2002. Por institución militar postmoderna se entiende aquella que no realiza misiones internas, que está totalmente profesionalizada (no emplea reclutas de forma obligatoria), que está inserto en misiones de seguridad internacional, y que está adaptado a las más altas tecnologías, empleando poco el factor humano. En términos culturales, implica también la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la carrera castrense.

14. Esto es analizado a detalle en Roderic Ai Camp, *Mexico's Military on the Democratic Stage*, CSIS, Praeger Security International, Westport, Connecticut, 2005 (ver capítulo “Civilian Missions: Redefining Civil–Military Relations?”), pp. 99–120).

15. Ver: *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*, FLACSO Chile, Santiago, 2007.

16. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, varios años.

17. Fuente: International Institute for Strategic Studies, London, *The Military Balance*, varios años. A nivel estadístico las fuentes de información difieren en el número de efectivos de las fuerzas armadas mexicanas. Ello se debe a que algunas fuentes incluyen a los reclutas en activo del servicio militar, y otras sólo a los efectivos regulares del Ejército y la Armada. El aumento drástico de hombres en armas en 1985 es por el añadido de los reclutas del servicio militar en la contabilidad, calculados entre 50 mil y 60 mil entre 1980 y 2000.

18. Stephen Wager, *The Mexican Army, 1940–1982: The Country Comes First*, PhD Dissertation, Stanford University, 1992, p. 37.

19. Roderic Ai Camp, *Generals in the Palacio. The Military in Modern Mexico*, Oxford University Press, New York–Oxford, 1992.

20. Solamente el Instituto Federal Electoral (IFE), por ser organismo autónomo del Estado, otorgó gran asistencia a la credencialización y la construcción del censo electoral para la realización de las elecciones en ese país.

21. WOLA, *Por debajo del radar. Programas militares de EE.UU. con América Latina 1997–2007*, Washington, mayo 2007.

22. Sergio Aguayo Quezada, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Grijalbo, México 2001.

23. Ver Raúl Benítez Manaut, “Seguridad Nacional. Inteligencia Descoordinada”, *Enfoque-Reforma*, 23 de enero de 2005, pp. 8–9. En la gran mayoría de los países democráticos, los sistemas de inteligencia civiles están ubicados como dependencias directas del presidente, no del ministro del interior o gobernación, para evitar su politización. En México, con la Ley de Seguridad Nacional emitida en febrero de 2005, se mantiene bajo la jurisdicción de la Secretaría de Gobernación.

24. Raúl Benítez Manaut, “Las fuerzas armadas mexicanas y su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad”, en Gabriel Aguilera (Coordinador): *Reconversión militar en América Latina*, FLACSO, Guatemala, 1994.

25. “Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea”, última versión actualizada, *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de enero de 1998; y “Ley Orgánica de la Armada de México”, última versión con reformas y adiciones, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre de 1995.

26. Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, El Colegio de México, México, 1956, p. 14.

27. Esto solo sucedió con Alemania en 1942, al ser declarado el estado de guerra por haber sido hundidas embarcaciones mexicanas que transportaban petróleo.

28. La última negociación sobre territorios con Estados Unidos se dio el 9 de junio de 2000, firmándose lo que se denomina “la última frontera”, las negociaciones sobre el territorio marino conocido como “Hoyo de Dona” en el Golfo de México, donde existen grandes cantidades de reservas de hidrocarburos. Ver “Declaración conjunta México–Estados Unidos”, Washington, 9 de junio de 2000 ([www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)).

29. “Antecedentes del Plan DN–III–E”, *Revista del Ejército y Fuerza Aérea*, Año 92, noviembre de 1998, p. 4.

30. “Protección civil”, en *Revista del Ejército y Fuerza Aérea*, Año 93, enero de 1999, p.40–47.

31. “Auxilio a la población civil en Centroamérica”, ídem.

32. Laura Castellanos, *México Armado. 1943–1981*, ERA, México, 2007.

33. Daniel Pereyra, *Del Moncada a Chiapas. Historia de la lucha armada en América Latina*, Los libros de la Catarata, Madrid, 1994.

34. Thomas Benjamin, *A Rich Land, A Poor People. Politics and Society in Modern Chiapas*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1989.

35. Incluso las fuerzas armadas reconocen que la pobreza es el principal factor que está debilitando la seguridad nacional de México. Ver el discurso del Ministro de la Defensa, general Enrique Cervántes Aguirre, *La Jornada*, 3 de septiembre de 1996.

36. Raúl Benítez Manaut, “Guerrilla: civilizarse o morir”, *Reforma-Enfoque*, México, 5 de enero de 1997.

37. Raúl Benítez Manaut, Andrew Selee and Cynthia J. Arnson, “Frozen Negotiations. The Peace Process in Chiapas”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 22, No. 1, Winter 2006.

38. Nunca en las oficinas de la presidencia de la República se construyó una burocracia con conocimiento del tema militar para respaldar al presidente en sus decisiones hacia las fuerzas armadas, ni se acumuló documentación relativa a la defensa.

39. La página web de la presidencia incluye que el gabinete legal está constituido por 20 funcionarios. 18 secretarios de Estado más el procurador general de la República y el jefe del Estado Mayor Presidencial. Ver [www.presidencia.gob.mx/gabinete/legal](http://www.presidencia.gob.mx/gabinete/legal) (consulta, 12 de octubre de 2007)

40. Por su cercanía al presidente, lo hace actor privilegiado del proceso de toma de decisiones en defensa y seguridad nacional.

41. Desde que el Congreso emitió la Ley de Seguridad Nacional de 2005, en la Presidencia está instalada la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, con funciones de apoyo al presidente en materia de seguridad nacional. Así, en materia de defensa la labor de enlace se enmarca en esta oficina.

42. El Artículo 3 de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea, y el de la Armada señala: “La disciplina es la norma a que los militares deben ajustar su conducta; tiene como base la obediencia, y un culto concepto de honor, de la justicia y de la moral por el objeto, el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos militares.” Tomado de Alejandro Carlos E.: *Derecho Militar Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2005 (tercera edición), p. 150.

43. Esta hipótesis es válida desde que se estabilizó el sistema político mexicano, después de la revolución, en 1929, y hasta la fecha.

44. Alejandro Carlos E., *Derecho Militar Mexicano*, op. cit., pp. 34–35. Es notoria la ausencia de mención del poder judicial.

45. Estado Mayor Presidencial, *Cumplir con Institucionalidad, Estado Mayor Presidencial*, Presidencia de la República, México, 2005.

46. Armada de México, *Libro de Políticas de la Armada de México*, SEMAR, México, enero de 2004.

47. Armada de México, *Armada de México. Retos y Desafíos*, SEMAR, México, 2006.

48. *Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, SEDENA, México, sin fecha (sin ISBN). Este libro está editado en 2003–2004, pero no es de divulgación pública, y no tiene registro bibliotecario.

49. *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, FCE, México, 2005 (colección editorial del Gobierno del Cambio); *Armada de México: compromiso y seguridad*, FCE, México, 2005 (colección editorial del Gobierno del Cambio).

50. La Secretaría de la Defensa Nacional destinó, desde el 8 de junio de 1996, a 15 generales, 50 jefes, 18 oficiales y 19 sargentos a la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento del Distrito Federal (SSP–DDF). Posteriormente se sustituyó por completo el cuerpo policiaco de la delegación más pobre y conflictiva del DF, con más de 3 mil soldados.

51. Genaro García Luna: *Contra el crimen. ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México*, México D. F., Ed. del Autor, México, 2006.
52. García Luna, *op. cit.*, p. 53.
53. La Brigada Militar (militares de la SEDENA destacados en la PFP) fue la que ingresó a la UNAM el 6 de febrero del 2000, siendo ésta la primera acción operativa de la PFP.
54. Los militares en la PJF eran 1,094 en el año 2000.
55. García Luna, *op. cit.*, pp. 78–80.
56. Rafael Ruíz Harrell, “Diagnóstico delictivo y de inseguridad en México”, en René Jiménez Ornelas (coord.), *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2006, p. 203.
57. Luis de la Barreda y Cecilia Sayed, “Análisis de la percepción de inseguridad ENSI-4–Urbana”, México D. F.: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. Disponible en: [http://www.icesi.org.mx/propuestas/analisis\\_de\\_la\\_percepcion\\_de\\_inseguridad.as](http://www.icesi.org.mx/propuestas/analisis_de_la_percepcion_de_inseguridad.as).
58. Arturo Arango, ponencia “Diagnóstico de la inseguridad pública en México”, presentada en el seminario “México: La Seguridad Nacional en la Encrucijada”, El Colegio de México, México D. F., 25–26 de septiembre de 2007.
59. La población tiene una elevada confianza en las fuerzas armadas. Éstas, después de las universidades, son las instituciones que generan más confianza en México. Por ello, frecuentemente el gobierno recurre a las fuerzas armadas. Véase la Consulta Mitofsky: “Índice de confianza en instituciones”, México, agosto de 2006, p. 4. En esta encuesta, las universidades reciben 8,0 de la confianza —sobre 10—, el ejército 7.9 y la Iglesia 7.8.
60. Ruíz Harrell, *op. cit.*, p. 209.
61. Rafael Fernandez de Castro y Gema Santamaría, “Demystifying the Maras”, *Americas Quarterly*, 2007, Vol. 1, No. 2; y Athanasios Hristoulas: “Las maras en México: Perspectivas, percepciones oficiales y política pública. Documento de trabajo del proyecto de investigación Red Transnacional de Análisis sobre Maras”, ITAM, México. Disponible en [www.interamericanos.itam.mx/maras](http://www.interamericanos.itam.mx/maras). México 2007.
62. Max G. Manwaring, *Street Gangs: The New Urban Insurgency*, U.S. Army War College, Carlisle, 2005.
63. Luis Astorga, *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al Nuevo milenio*, Plaza y Janes, México 2005.
64. Sergio García Ramírez, *Delincuencia organizada*, Porrúa, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2002.
65. Sobre los primeros estudios que toman en cuenta el crimen organizado como nueva amenaza, véase John Bailey y Roy Godson (editores), *Organized Crime & Democratic Governability. Mexico and the U.S.–Mexican Borderlands*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, Pittsburg, 2000.
66. Eduardo Medina Mora, “Todo en México es territorio narco. Diagnóstico del secretario de Seguridad Pública”, *Emequis*, n. 36, 9 de octubre de 2006, p. 27.
67. Medina Mora, *op. cit.*, p. 30.

68. “Aplauden las antidrogas de EU labor de México”, *El Universal*, 21 de febrero de 2008.
69. Sergio Aguayo *Almanaque mexicano 2007*, Aguilar, México, 2007, p.134.
70. *Drug Violence in Mexico, Data and Analysis from 2001-2009*, Trans-border Institute, University of San Diego, 2009.
71. Información extraída de Raúl Benítez Manaut (editor), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, México, 2010.
72. Los kaibiles son unidades de élite del ejército de Guatemala, especialistas en operaciones especiales y contrainteligencia. Debido a la desmovilización del ejército guatemalteco, algunos de ellos, al quedarse sin trabajo, pasaron a transmitir sus “conocimientos” a los carteles mexicanos de la droga.
73. Laurie Freeman, “State of Siege: Drug-Related Violence and Corruption in Mexico. Unintended Consequences of the War on Drugs”, Washington, D.C., WOLA, 2006, p. 4.
74. Freeman, *op. cit.*, p. 5.
75. Javier Cabrera, “Cuestionan la efectividad del México Seguro”, *El Universal*, 28 de mayo del 2006.
76. Héctor Domínguez, “Ciudad Juárez: la vida breve”, y “Eduardo Guerrero, “Pandillas y carteles: la gran alianza”, *Nexos*, México, num. 390, junio de 2010.
77. Para el debate sobre la “Defensa no-ofensiva”, ver Bjorn Moller, *Common Security and Nonoffensive Defense. A Neorealist Perspective*, Lynne Rienner Pu., Boulder & London 1992.
78. Jorge Castañeda, “El principio de No Intervención”, en Jorge Castañeda, *Obras Completas*, Vol. I. Naciones Unidas, IMRED-El Colegio de México, México, 1995, p. 529.
79. Stetson Conn y Byron Fairchild, *United States Army in World War II. The Western Hemisphere. The Framework of Hemispheric Defense*, Office of the Chief of Military History, U.S. Army, Washington, D.C., 1960; y Stetson Conn, Rose Engelman y Byron Fairchild, *United States Army in World War II. The Western Hemisphere. Guarding the United States and its Outposts*, Office of the Chief of Military History, U.S. Army, Washington D.C., 1964.
80. Mario Ojeda, “La realidad geopolítica de México”, *Foro Internacional*, Vol. XVII, No. 1, El Colegio de México, México, julio-septiembre de 1976, p. 1.
81. Un análisis detallado de los obstáculos para el desarrollo de los vínculos binacionales, veáse en el testimonio del embajador de Estados Unidos en México, Jeffrey Davidow. Ver Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespín. Una visión personal sobre la compleja relación México-Estados Unidos*, Random House Mondadori, México, 2003.
82. Peter A. Lupsha, “Trasnational Organized Crime versus the Nation State”, en *Trasnational Organized Crime*, Vol. 2, Spring 1996, Number 1, p. 22.
83. Alvaro Camacho (editor), *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*, OBREAL, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2006.
84. National Institute on Drug Abuse, *Cocaine. Abuse and Adiction*, NIDA, U.S. Department of Health and Human Services, Washington, 2007. ([www.nida.nih.gov/PDF/RRCCocaine.pdf](http://www.nida.nih.gov/PDF/RRCCocaine.pdf))

85. GAO, *U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into the United States*, USGAO, Washington, August 2007, p.1.

86. Pablo Dreyfus et. al. *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, FLACSO, Secretaria General, San José, 2007.

87. Raúl Benítez Manaut y Daniel Hernández, “Migración y seguridad. Nueva clave en las relaciones Estados Unidos, México, Centroamérica” en Isidro Sepúlveda (editor), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamerica*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2007.

88. El Plan Colombia, diseñado desde los últimos años de la administración Clinton, tenía desde sus orígenes un componente que no existe en México: los grupos armados de izquierda –encabezados por las FARC– y de derecha –los paramilitares–. Para justificarlo y lograr la aprobación de los fondos en el Congreso de Estados Unidos, siempre tuvo un componente “antiterrorista” que no tiene la Iniciativa Mérida.

89. “Request to Fund Security Cooperation with Mexico and Central America”, The White House, Washington, 22 de octubre de 2007.

90. Sergio Aguayo, “Triángulo dorado”, *Reforma*, 31 de octubre de 2007.

91. GAO, *U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into United States*, op. cit.

92. Alejandro Gutiérrez, *Narcotráfico. El gran desafío de Calderón*, Ed. Temas de Hoy, México, 2007.

93. Maureen Meyer, “At the Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State”, WOLA and The Beckley Foundation Drug Policy Programme, Washington, November 2007.

94. “Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG)”, Nueva York, 19 de noviembre de 2006.

95. Maureen Meyer, “At the Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State”, op. cit., p. 9–10.

96. Luis Astorga *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, Tusquets editores, México, 2007.

97. El debate si el TLCAN es solo un acuerdo comercial, o si deben negociarse elementos super-estructurales de defensa, gobernabilidad y seguridad entre México, Canadá y Estados Unidos, se ha agudizado después del 11 de septiembre del 2001, con la implementación de una nueva doctrina de seguridad en Estados Unidos, la “Homeland Security”, que envuelve elementos muy importantes de cooperación para la seguridad de las fronteras con México y Canadá.

98. Raúl Benítez Manaut, *Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, México, 2005.

99. Raúl Benítez Manaut, “América Latina: Operaciones de paz y acciones militares internacionales de las fuerzas armadas”, *Foro Internacional*, Vol. XLVII, No. 1, enero-marzo, 2007.

100. Ver las contribuciones del libro de José Luis Piñeyro (coordinador), *La seguridad nacional de México. Debate actual*, UAM–Azcapotzalco, México, 2004.

101. Para un análisis de los desafíos de los servicios de inteligencia del Estado mexicano, véase Leonardo Curzio, *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*, CISAN–UNAM, México, 2007, pp. 106–109.

102. El último director del CISEN en el gobierno de Ernesto Zedillo, Alejandro Alegre, reconoció esta situación de vacío legal, planteando la necesidad urgente de promover una legislación para regular las actividades de inteligencia en el país. Ver Alejandro Alegre, “Hacia una ley de inteligencia para la seguridad nacional”, en “Los servicios de inteligencia en el Nuevo siglo”, *Revista de Administración Pública*, No. 101, INAP, México, 2000. Alegre fue director del CISEN entre 1998 y enero de 2001. En el año 2005 se emitió la Ley de Seguridad Nacional, que regula las actividades del CISEN. Esta Ley, sin embargo, ha sido sujeta a numerosos debates legislativos y se argumenta la necesidad de su reforma.

103. Stephen Wager, “Basic Characteristics of the Modern Mexican Military”, en David Ronfeldt (editor), *The Modern Mexican Military: A Reassessment*, Center for U.S. Mexican Studies, La Jolla, 1994.

104. Esto es analizado a detalle en Roderic Ai Camp, *Mexico’s Military on the Democratic Stage*, op. cit.

105. Raúl Benítez Manaut, “México. Las fuerzas armadas mexicanas: desafíos y estructuras frente a la democracia”, en *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina* (edición 2007), RESDAL, Buenos Aires, 2007, p. 218.

106. Marcos Pablo Moloeznik, “Las fuerzas armadas en México: entre la atipicidad y el mito”, *Nueva Sociedad*, No. 213, enero–febrero 2008.

107. Stephen Wager, op. cit., p. 100.

108. Secretaría de la Defensa Nacional, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007–2012*, México, 2007.

109. Secretaría de Marina, *Programa Sectorial de Marina 2007–2012*, México, 2007.

110. Secretaría de la Defensa Nacional, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007–2012*, op. cit. P. 9.

111. Secretaría de Marina, *Programa Sectorial de Marina 2007–2012*, op. cit., p. 9.

112. Max Manwaring (editor), *Gray Area Phenomena. Confronting the World Disorder*, Westview, Boulder, 1993.

113. Ver *Agendas ciudadanas. Seguridad, derechos humanos, fortalecimiento de la sociedad civil, migración*, Incide Social, México, 2007.

---

## IV. EL COMANDO NORTE Y SUS DILEMAS

ABELARDO RODRÍGUEZ SUMANO

Las reformas al sistema de seguridad nacional de Estados Unidos realizadas después de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001, constituyen la transformación más importante desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando se crearon el Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento de Defensa y la CIA, en 1947.<sup>1</sup> En 2002 se crea el Departamento de Seguridad Interior y se transforma el Plan del Comando Unificado que reestructura los comandos combatientes de Estados Unidos en Europa, Asia, América Latina, el Comando Central y se crea además el Comando Norte, materia central de este trabajo.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la primera línea de defensa de Estados Unidos se encontraba en el exterior. En la actualidad, la prioridad del gobierno federal se desplazó hacia el interior. Esta transformación sin precedentes contempla cambios estructurales en la intimidad de la superpotencia y en la región. Como la primera defensa yace en sus entrañas y no en el mundo exterior, también se modifica la visión de los límites territoriales con México, Canadá, el Caribe, el Pacífico, Alaska y Groenlandia. Es decir: se redefine un nuevo perímetro de defensa en el que las fronteras y las soberanías se ven alteradas por el carácter unilateral de la Doctrina Preventiva y la primera misión del Comando Norte. Asimismo, se modifica la percepción sobre la geografía: cielos, mares y costas, y territorio dentro de Estados Unidos y en Norteamérica (agregando el territorio de Canadá y México).

### CONCEPCIÓN E INAUGURACIÓN

La inauguración del Comando Norte corrió a cargo del subsecretario de defensa, Paul Wolfowitz, y lo encabezó el general de cuatro estrellas Ralph Eberhart, el 1 de Octubre del 2002, en Colorado Springs.<sup>2</sup> Con un presupuesto inicial de 70 millones de dólares y 582 empleados,<sup>3</sup> esta nueva es-

estructura es concebida para planear y anticiparse al “peor de los escenarios posibles”, como el lanzamiento simultáneo de bombas nucleares en diversas ciudades de la Unión Americana. Así, El Comando Norte es una unidad militar complementaria y de apoyo a los nueve comandos militares y a la estrategia general de seguridad nacional de la Casa Blanca.<sup>4</sup> En este orden de ideas, el Comando Norte tiene razón de ser en el marco de la *guerra global contra el terrorismo* que encabeza Washington y lideró el presidente George W. Bush dentro y fuera de la Unión Americana.

El establecimiento de la estructura militar en Colorado Springs fue posible gracias a la preexistencia del Comando Espacial y el Comando de la Defensa Aeroespacial de Norte América (NORAD, por sus siglas en inglés) en esas tierras, y a la familiaridad de la población para asimilar una nueva unidad de defensa. Con esta nueva estructura, el jefe del Comando Norte es también el jefe del NORAD, cuyas misiones de detección, disuasión y defensa de las amenazas al aire y espacio estadounidense permanecen intactas. Es importante apuntar también que el NORAD es una estructura binacional canadiense– estadounidense que nace en 1958, en el contexto de la Guerra Fría, y que tras el 11 de Septiembre se coordina con el Comando Norte.<sup>5</sup> De hecho, al general Eberhart, entonces jefe del Comando Espacial y NORAD, le tocó enfrentar los aviones que se incrustaron en las torres gemelas, que no fueron interceptados a tiempo por el sistema de defensa aérea estadounidense.<sup>6</sup>

Para los operadores del Pentágono, el nuevo Comando es la síntesis de estructuras preexistentes. En primer término retoma la misión del NORAD y la combinación con el Joint Task Force for Civil Support, que yace en el Comando de Fuerzas Conjuntas, responsable en la protección de las autoridades civiles en caso de crisis biológicas, bacteriológicas, radiológicas o nucleares.<sup>7</sup> Asimismo, integra los cuatro servicios: el Ejército, la Fuerza Aérea, la Marina y los Marine Corps, sus respectivas reservas y el enlace con el Departamento de Seguridad Interior y la Guardia Costera.<sup>8</sup> De esta forma, el Comando retoma esta misión y la incorpora en su estructura y se coordina con el Departamento de Defensa –hasta donde la ley lo pueda preveer– en la respuesta a desastres naturales, huracanes, incendios y epidemias. En esta génesis, el Comando Norte posee una relación central con

FEMA (Federal Emergency Management Agency) y el FBI (Federal Bureau of Intelligence).<sup>9</sup>

En la protección del orden y la infraestructura crítica, la Guardia Nacional coordina esfuerzos con el Comando Norte, el gobierno federal y con todos y cada uno de los Estados de la Unión. Sin embargo, cada gobernador posee facultades extraordinarias para requerir el uso de la Guardia Nacional, institución perteneciente al Ejército.<sup>10</sup> Para el general Eberhart, “no se puede tener un Comando Norte, ni la defensa territorial [...] sin la Guardia Nacional”.<sup>11</sup>

En relación con la protección de las costas, la responsable es la Guardia Costera, y en la protección del mar, la Marina. Ambas unidades son las encargadas de salvaguardar los puertos y mares de la Unión Americana. En este marco, en el caso de que una amenaza se aproxime al perímetro de seguridad de América del Norte, el jefe del Comando Norte reporta al Jefe del Estado Mayor Conjunto, él informa a su vez al Secretario de Defensa – quien toma su decisión–, luego desciende la orden ejecutiva al comandante para que solicite el escuadrón de buques necesarios para vigilar las costas o el mar.

El Comando Norte también se encarga de la protección de las fronteras estadounidenses y se coordina con el Departamento de Seguridad Interior en la vigilancia, patrullaje y defensa de las fronteras con México y Canadá. Asimismo, posee un *staff* que se dedica a hacer trabajo de inteligencia, coordinado con el Departamento de Seguridad Interior y la Dirección Nacional de Inteligencia.<sup>12</sup> De acuerdo con la nueva ley de seguridad, es esta última la que provee de información al presidente y nutre a los Comandos. Sin embargo, esta situación generó rivalidades con el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, quien aseguraba que “debe” poseer su propia unidad para el manejo de la inteligencia militar y en el proceso de toma de decisiones del Pentágono.<sup>13</sup>

Asimismo, el Comando Norte vigila y protege el tráfico aéreo, las maniobras en el espacio, maneja la protección de las autoridades civiles, la coordinación de los cuatro servicios de las fuerzas armadas y una vinculación activa con la Guardia Costera, la Guardia Civil, la protección terrestre de las fronteras, y además promueve el intercambio de información e inteligencia con otras dependencias federales y estatales y se coordina en la

estrategia global contra el terrorismo encabezada por el Jefe de la Casa Blanca. Es un trabajo de 24 horas al día que intenta identificar todas las amenazas al territorio estadounidense. Frente a lo anterior, el comandante debe informar al Jefe del Comando Conjunto y al Secretario de Defensa quien reporta al presidente las acciones a seguir en caso de una amenaza directa contra Estados Unidos. Lo anterior permite un mayor enfoque – contrario al ataque perpetrado contra las torres gemelas– para enfrentar un escenario post 11 de septiembre. También este proceso de toma de decisiones es apoyado por el responsable de la seguridad territorial del Pentágono y que en la administración Bush fue Paul MacHale.

### **EL ÁREA DE RESPONSABILIDAD**

Cada Comando combatiente posee una área de acción o de responsabilidad y el del Norte no es la excepción. El Comando incluye Estados Unidos, Canadá, México, Puerto Rico, las Islas Vírgenes, el Golfo de México y hasta 500 millas mar adentro. Alaska es una responsabilidad compartida entre el Comando Norte y el Comando del Pacífico, mientras que Groenlandia se encuentra en el Comando Europeo. En todo caso, la intersección de estas áreas de responsabilidad con otros comandos se encuentra en el perímetro de seguridad de América del Norte. Por otra parte, para que no quede duda acerca de los objetivos del NORAD y del Comando Norte, profundicemos y leamos a la letra punto por punto sus misiones.

### **EL COMANDO DE DEFENSA AEROESPACIAL DE NORTE AMÉRICA (NORAD)**

En un principio, el NORAD se fundó con la finalidad de anticiparse al posible ataque por vía aérea de misiles soviéticos y reforzar el control del espacio que cubre Norteamérica entre Alaska, Canadá y la Unión Americana, a través de un sistema de radares ubicados en esa región y que tuvieran una capacidad global en la protección de su área de responsabilidad. Esta unidad ubicó al comunismo soviético como su principal amenaza.

Es importante precisar que el NORAD es una organización binacional entre Estados Unidos y Canadá, con la misión de mantener en vigilancia y

el control del espacio de Norteamérica. Esta organización realiza un monitoreo de los objetos colocados en el espacio y la detección y amenazas, ya sean aviones, misiles o vehículos espaciales. Para ello utiliza un apoyo coordinado con otros comandos. Formalmente, el control aeroespacial incluye asegurar la soberanía aérea, la defensa del espacio de Canadá y Estados Unidos, aunque no el de México. Sin embargo, esta situación también está cambiando tras el 11 de septiembre. Al respecto el presidente George W. Bush comentó: “La misión de NORAD es proporcionar advertencia y control del espacio aéreo del continente norteamericano, pero se nota la ausencia de participación mexicana en esa asociación. NORAD sigue siendo exclusivamente una empresa entre Canadá y Estados Unidos. NORAD tiene aún que consultar o cultivar relaciones en México con el fin de desarrollar una visión común para disuadir, detectar y derrotar las amenazas a nuestro territorio compartido, en parte porque las relaciones entre militares son distantes”.<sup>14</sup> Este punto tiene que ser discutido a profundidad con México, pero Washington ya lo ha puesto sobre la mesa de debate en los esquemas de seguridad entre ambas naciones.

Una de las características de esta unidad de defensa es su dinámica de cambio para ajustarse a las transformaciones de un mundo incierto y altamente volátil. El comandante es designado por el Presidente estadounidense y el Primer Ministro de Canadá, cuyo cuartel general se encuentra en la Fuerza Aérea de Peterson, Colorado, y un comando y centro de control en la Estación Aérea de la montaña Cheyenne. La Cheyenne Mountain sirve como centro recolector y como instalación para la coordinación de un sistema mundial de sensores designados a proveer el liderazgo de Estados Unidos y Canadá ante cualquier posible amenaza aérea.

A través de la cooperación y la coordinación, el NORAD continuará jugando un papel clave en la defensa del territorio canadiense y estadounidense. El 11 de septiembre se determinó la relevancia de NORAD en la protección de la seguridad nacional. Asimismo, posee una potente capacidad militar de respuesta.<sup>15</sup> Aunque el NORAD es una unidad binacional, el Comando Norte es sólo estadounidense. El dilema del Comando Norte reside en su área de responsabilidad, que vislumbra un movimiento más allá de sus límites fronterizos. Asimismo, desafía una coordinación efectiva

con los países que se encuentran en su área de responsabilidad, en especial, si atendemos sus metas centrales:

1. Mantener y mejorar sus capacidades para defender a Estados Unidos y a Norteamérica *unilateralmente* o en concierto con los aliados.<sup>16</sup>
2. Continuar sirviendo como la única organización estadounidense enfocada a defender el territorio nacional.

La primer meta es la más polémica, porque no esta claro el carácter unilateral de esta misión, lo que trastoca la soberanía de Canadá y México. Según las estrategias a instrumentar y coordinar, la prioridad del gobierno para la defensa de Estados Unidos ante amenazas emergentes, el Comando Norte, establecerá una defensa comprensiva de Norteamérica<sup>17</sup> dentro del área de responsabilidad para incluir la protección del aire y el espacio, así como las amenazas que se aproximen al territorio y las aguas del continente; concentrarse en la recolección y diseminación de información de actores clave para los tomadores de decisiones, y estar preparados para proveer una respuesta enfocada y de apoyo a las autoridades civiles.

Sus misiones son:

1. Conducir operaciones para impedir, prevenir y derrotar amenazas y agresiones dirigidas a Estados Unidos, su territorio e intereses dentro de su área asignada de responsabilidad.
2. Proveer de asistencia militar a las autoridades civiles, incluyendo operaciones en el manejo de crisis dictadas por el Presidente o el Secretario de la Defensa.

En relación con la defensa territorial, el Comando Norte incluye el aire y espacio, la tierra, el mar, la proyección de fuerza y la cooperación de seguridad. Asimismo, contempla la asistencia militar a autoridades civiles, y apoyo para enfrentar disturbios mediante el respaldo a las agencias encargadas de la aplicación de la ley. Para asegurar su misión fundamental, se incluye la protección de la infraestructura crítica,<sup>18</sup> asegurar la información dentro del Comando (defensa cibernética), la protección de fuerza antiterrorista, la continuidad de operaciones y la responsabilidad sobre una logística efectiva.

El contexto en que se crea el comando es que los conflictos futuros plantearán nuevos e inconcebibles desafíos a la seguridad nacional de Estados Unidos. Así, las amenazas a la seguridad serán más difusas y difíciles de anticipar y todos los niveles de gobierno –federal, estatal y local– se requerirán para superar las amenazas contra el territorio nacional. Por lo anterior, la perspectiva sobre el futuro es facilitar la coordinación con otras naciones,<sup>19</sup> comandos, agencias federales y comunidades estatales y locales; mejorar la capacidad de respuesta; compartir información e inteligencia,<sup>20</sup> y todo ello se sintetiza en revolucionar la estrategia de guerra y doctrina.

### **LA GUARDIA COSTERA**

La Guardia Costera protege a Estados Unidos desde 1790. Sin embargo, en el siglo XXI requiere de un ajuste más agresivo para enfrentar las amenazas del futuro que se trastocaron con el 11 de septiembre de 2001. Asimismo, la Guardia Costera presenta fallas para enfrentar las nuevas amenazas. Los ataques del 11 de septiembre cambiaron sus demandas y prioridades.

En este marco, las amenazas ponen en riesgo la viabilidad de la Guardia Costera. Con anterioridad al 11 de septiembre pertenecía al departamento de Transporte; tras los atentados se integró al Departamento de Seguridad Interna, y en caso de guerra se integra al Comando Norte.

Lo fundamental en la estrategia de defensa naval, después del 11 de septiembre, es que se desarrolla el concepto de *Integrated Deepwater System* (IDS), planeado originalmente desde la mitad de los noventa del siglo pasado. De esta forma, la prioridad central de la Guardia Costera consiste en mejorar su capacidad de respuesta y establecer las reformas y sistemas necesarios para cerrar las plataformas existentes.<sup>21</sup>

### **EL JOINT FORCE HEADQUARTERS HOMELAND SECURITY (JFHQ-JFH)**

El JFH tiene su cuartel en Norfolk, Virginia. Es la unidad complementaria de la seguridad en Norteamérica con el Comando Norte, así como de la asistencia militar a civiles. En coordinación con otras agencias, federales y

locales, el JFH constantemente evalúa eventos y ubicaciones a lo largo de Estados Unidos por su vulnerabilidad potencial y los posibles blancos de ataques terroristas. Aproximadamente 130 hombres en servicio del Ejército, Marina, Fuerza Aérea, y la Guardia Costera conforman la JFHQ–HLS. La *Joint Task Force Civil Support* (JTF–CS) reporta a la JFHQ–HLS en asuntos del apoyo civil que involucran el manejo de bombas de destrucción masiva en el marco de las fronteras. El título 10 proveerá apoyo en liderar la agencia, que responderá a un evento que contenga Armas de Destrucción Masiva. El JTF–CS se encuentra localizado en Fort Monroe en Hampton, Virginia.

La Fuerza de Tarea Conjunta Six Headquarter, en la base aérea del ejército en Fort Bills, Texas, es el JFHQ–HLS. Provee el Departamento de Defensa en el apoyo contra las drogas en el nivel federal, regional, estatal y local con las agencias de aplicación de la ley. Toda esta estructura ha dividido y repartido misiones que se encuentran bajo el mando de un general de cuatro estrellas, que se coordina con el Departamento de Defensa en su esfera civil.

En suma, en todas y cada una de las facetas del Comando Norte, su acción principal es apoyar a las autoridades civiles y coordinarse con el Consejo de Seguridad Interior para la toma de decisiones en materia de seguridad territorial.

## **EL ENLACE CÍVICO–MILITAR**

Tras los atentados del 11 de septiembre, el presidente Bush creó el Comando Norte y la oficina del Secretario Asistente para la Defensa Territorial, que en este caso encarnó Paul McHale, posición ratificada por el Senado estadounidense el 4 de febrero de 2003.<sup>22</sup> El objetivo de esta posición consiste en diseñar la política en materia de defensa y guiar a los comandos combatientes en la protección de tierra, mar y aire, así como el apoyo a las autoridades civiles. En pocas palabras, el responsable es el supervisor de las actividades sobre la defensa territorial en el Pentágono.<sup>23</sup> Cuatro son las áreas principales de coordinación y enlace de esta unidad cívico–militar:

1. *El dominio del aire.* En este sentido, es misión de NORAD focalizar, distinguir y monitorear todas las actividades aéreas. Todos los días los hombres y mujeres de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, así como de la reserva de la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional Aérea, se encargan de proteger los cielos, los edificios y los monumentos de Estados Unidos, al igual que la infraestructura crítica.
2. *El dominio marítimo.* La Armada estadounidense se encarga de proteger y supervisar todas las entradas por mar a Estados Unidos, junto a la Guardia Costera, para inspeccionar las aguas internacionales y las aguas nacionales. Diariamente vigila que por los mares estadounidenses no vayan a penetrar submarinos o bombas que pudieran tocar tierra. Así, por primera vez en la historia del siglo XXI, Estados Unidos cuenta con una estrategia aprobada por el presidente que contempla el manejo, supervisión y coordinación en la protección de los mares en una perspectiva global.<sup>24</sup> Una iniciativa aprobada tras la tormenta Katrina, el 17 de octubre de 2005, incluyó la necesidad de anticiparse a las amenazas y los desafíos provenientes del mar, y que tenga movilidad e interoperabilidad con la protección del territorio y el espacio.<sup>25</sup>
3. *El dominio terrestre.* La *Homeland Security Act* de 2002 asigna al Secretario de Seguridad Interior la prevención de terroristas por las fronteras estadounidenses, protección de los puertos de entrada, inmigración y asegurar la velocidad necesaria del flujo comercial. El papel del Departamento de Defensa es proveer al Departamento de Seguridad Interior apoyo en la protección fronteriza cuando sea necesario. “Para ello, el Departamento de Defensa ha establecido las Fuerzas de Reacción Inmediata (*Quick Reaction Forces*) y las Fuerzas de Reacción Rápida (*Rapid Reaction Forces*), bajo la supervisión del Comando Norte”, así como en la respuesta de ataques nucleares de la Fuerza de Tareas Conjunta para el Apoyo Civil (*Joint Tasks Force for Civil Support*). Por su parte, la oficina de Subsecretario de Defensa para la Inteligencia fue durante la administración Bush el contacto directo del Director Nacional de Inteligencia.

4. *El enlace con el Departamento de Seguridad Interior.* En este sentido el Secretario para la Defensa Territorial es el punto de contacto del Consejo de Seguridad Interior, del cual forma parte el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario de Defensa, el Secretario de Seguridad Territorial, el Procurador General de Justicia, entre otros, que se encargan de proteger todas las áreas de seguridad territorial. Asimismo, apoya la estrategia de seguridad nacional, de seguridad territorial y la estrategia de defensa, y es el enlace entre civiles y militares dentro del Comando Norte y en la sociedad.

#### **CONCLUSIONES: CONSECUENCIAS EN EL ORDEN INSTITUCIONAL Y EN LA RELACIÓN CON CANADÁ Y MÉXICO**

Un punto importante con todas estas asignaciones en el territorio estadounidense es: ¿bajo qué condiciones el Presidente puede suspender las garantías individuales en el caso de un atentado mayor contra Estados Unidos?, ¿cómo funcionará la famosa ley *Posse Comitatus*? Esta ley prohíbe, desde 1878, la ejecución de leyes a manos de las Fuerzas Armadas en territorio estadounidense. En el siglo XX, en el contexto de la guerra contra las drogas, las fuerzas armadas podían participar en la detención de gente en el interior de Estados Unidos a través de una autorización del Congreso dictada en 1996. Después del 11 de septiembre, el presidente proclamó una situación de emergencia que autorizó el patrullaje de las calles y la protección a las autoridades civiles. En la actualidad, tres son los niveles de operación: “extraordinaria”, “emergencia” y “temporal”.

En el caso de una situación extraordinaria, las fuerzas del Departamento de Defensa pueden actuar plenamente. Incluyen no solo el patrullaje aéreo, derribar vuelos en manos de terroristas, el manejo de bombas o cualquier explosivo, sino también trabajo de inteligencia, operaciones especiales y el manejo de tropas dentro del territorio estadounidense. Esta situación de excepción permitiría suspender el orden constitucional vigente y emplear la fuerza para preservar los intereses de Estados Unidos.<sup>26</sup> Este asunto requiere de mayor elaboración; sin embargo, se debe tener presente que este escenario está previsto bajo condiciones extraordinarias.

De principio a fin, el eje de la seguridad se centra en el interior, pues existe el escenario para modificar y suspender el orden imperante en una situación extraordinaria. Esta situación replantearía también el orden internacional y las alianzas estratégicas en el mundo entero. Una discusión bastante compleja y delicada, pero que desde la perspectiva de naciones como Canadá y México es insoslayable.

En este sentido, Canadá es el primer socio comercial de Estados Unidos y posee una larga historia de cooperación en materia de defensa. Además comparten la cultura y la lengua. Cabe a su vez agregar que, en materia de seguridad y defensa, existe una fuerte colaboración binacional y una relación “especial” muy profunda. Esta historia política, económica y comercial les ha permitido avanzar en una mayor integración en materia de seguridad e interoperabilidad en Norteamérica y la relación trasatlántica a través de la OTAN. Sin embargo, Canadá ha señalado con claridad los límites de esa cooperación. Para ello han instalado el Comando de Canadá, y su estrategia de seguridad difiere de la de Washington.<sup>27</sup> Para Canadá, la prioridad es la seguridad humana. Sin embargo, al compartir la frontera norte de Estados Unidos ha tenido que replantear su papel nacional, regional y global con respecto de la superpotencia. Por consenso binacional entre el presidente de Estados Unidos y el Primer Ministro de Canadá, el jefe de NORAD es estadounidense, y el segundo a bordo es canadiense, con unidades militares de esa nación en Estados Unidos. Esta bifuncionalidad les ha permitido madurar su relación y conocimiento al grado de discutir abiertamente sus convergencias y divergencias en el marco de la guerra global contra el terrorismo.

En el caso de México, después de haber participado del lado estadounidense durante la Segunda Guerra Mundial, se mantuvo alejado de los diseños estratégicos de Washington, y durante la Guerra Fría no perteneció al Comando Sur. Con el fin de la Guerra Fría y la conformación del TLCAN, el contexto geopolítico cambió.

A partir de 1994 México forma parte de una integración económico-comercial con Estados Unidos y Canadá. Paralelamente, la economía mexicana colapsó el 19 de diciembre de ese año, y después arribó el subsiguiente paquete de rescate, que situaba a México en condiciones de gran vulne-

rabilidad frente a Estados Unidos. En estas circunstancias, el secretario de Defensa, William Perry, invocaba el tercer vínculo complementario a la cooperación política y económica en las Américas: el de índole militar. En este marco, del 22 al 24 de octubre de 1995, el secretario de Defensa Perry visitó México, convirtiéndose en el primer Jefe del Pentágono en visitar el país. El encuentro se sostuvo al más alto nivel.

Uno de los objetivos era resucitar la Comisión Conjunta México–Estados Unidos de 1942 para establecer un marco de cooperación en asuntos cívico–militares entre ambas naciones. Es importante anotar que, en la evaluación del Pentágono, el énfasis en la soberanía y la autodeterminación de la política exterior de México conformaba límites para estrechar la cooperación entre ambas naciones, y su objetivo era “penetrar” el sistema de defensa mexicano con base en el interés de Estados Unidos.<sup>28</sup>

Después de los ataques del 11 de septiembre y la creación del Comando Norte y el Departamento de Seguridad Interior, se considera a México dentro del nuevo perímetro de seguridad de Estados Unidos, lo que ha ocasionado gran confusión en aquel país. En primer lugar, no se trata de una alianza militar de Norteamérica, pero sí es la unidad militar con la que Estados Unidos enfrenta las amenazas a su territorio. En esta nueva coyuntura se busca, desde distintos sectores en Estados Unidos, que México regrese a los niveles de cooperación que tuvieron los dos países durante la Segunda Guerra Mundial.<sup>29</sup>

En este sentido, el ex Secretario de la Defensa Nacional, General Ricardo Clemente Vega García, reiteró en comparecencia en la Cámara de Diputados, el 13 de octubre del 2004, lo siguiente: “Quiero referir que en alguna ocasión se desató una polémica en relación con el Comando Norte, de por qué no estábamos allá; porque no, definitivamente ni soñarlo; nosotros no vamos a poner de ninguna manera a las tropas mexicanas bajo el mando de un general americano. Y esto lo pueden grabar”.<sup>30</sup> Sin embargo, guste o no en México, Estados Unidos ha replanteado a fondo los límites territoriales, las fronteras y las soberanías que pasan por una redefinición de la seguridad nacional y la defensa territorial con un sistema conjunto. Además, tras los desastres naturales de Katrina en 2005, se replanteó esa relación. La Armada mexicana y el Ejército han empezado a colaborar con

el Comando Norte, aunque con mayores resistencias por parte de la Secretaría de la Defensa (SEDENA). Por ello, en México se debe tener una visión de conjunto, con base en el interés nacional y considerar lo siguiente de Estados Unidos:

- a) Hay una nueva doctrina de seguridad nacional;
- b) se han otorgado nuevas misiones al NORAD;
- c) se ha creado el Comando Norte;
- d) se creó la Fuerza de Tareas Conjunta para Apoyo Civil;
- e) se dio la creación del Departamento de Seguridad Interior;
- f) se constituyó la Dirección Nacional de Inteligencia;
- g) se creó un Consejo de Seguridad Territorial, y
- h) se redefinieron las misiones del Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca.

Toda la estructura de seguridad nacional y territorial de Estados Unidos se transformó, y no solo la defensa. La gran amenaza es el terrorismo proveniente del exterior o que se pueda desarrollar en el interior, o en el marco de su nuevo perímetro de seguridad. Para ello se han creado nuevas estructuras, leyes, instituciones, propuestas y misiones que conforman una nueva dimensión para América del Norte, y para ello es crucial la relación con Canadá y con México.

Canadá ha respondido con una estrategia consecuente con sus principios e historia. Y en México se ha respondido con una ley de seguridad nacional bastante limitada, emitida en 2005, sin una institucionalidad de seguridad nacional y sin una visión de Estado democrático.<sup>31</sup> Esto hace vulnerable a México tanto en el interior como en el exterior. No obstante, el presidente Vicente Fox firmó la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (ASPAN) en 2005,<sup>32</sup> sin haber mediado un plan estratégico –los canadienses y los estadounidenses lo han puesto en primer lugar– para asegurar el interés nacional mexicano en la región y en el concierto de naciones, una visión que no esta peleada en lo absoluto con la globalización y el libre mercado, pero que requiere de una visión de Estado moderno y democrático de cara al siglo XXI. Un camino similar ha seguido el gobierno de Felipe Calderón. Pero además está profundizando los procesos de integración en la seguridad a través de instrumentos como por

ejemplo, la Iniciativa Mérida, sin ligarla de manera explícita a los procesos de transformación que ha experimentado la Unión Americana tras el 11 de septiembre del 2001. Pero esas transformaciones e implicaciones merecen ser discutidas a mayor detalle y profundidad. Por ahora es pertinente concluir con una reflexión final: estará por verse en qué medida y en qué áreas el nuevo gobierno de Barack Obama impulsa la reestructuración de sus Fuerzas Armadas y Seguridad, así como de los comandos combatientes entre los que se incluye el Comando Norte, que fue una de sus promesas de campaña y que marcaron un punto central en su crítica a la era de George W. Bush.<sup>33</sup>

NOTAS

1. Para una discusión más amplia, ver: “Nomenclatura del poder: el Consejo de Seguridad Nacional”, en Rodríguez Sumano Abelardo, *La Dinastía Bush y el “nuevo siglo norteamericano”*, Nuevo Siglo Aguilar, México, 2003, pp.125–136.

2. Standup of U.S. Northern Command, Remarks as Prepared for Delivery by Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz, Peterson AFB, Colorado Springs, CO, Tuesday, October 1, 2002.

<http://www.dod.gov/speeches/2002/s200210001-depsecdef1.html>

El General Eberhart entró a la Fuerza Aérea en 1968 como graduado de la Fuerza Aérea de Estados Unidos. Sirvió como Oficial Ejecutivo del Air Force Chief of Staff at Headquarters U.S. Air Force.

3. Global Security Newswire, “U.S.Response: Military Takes on Homeland Defense as Its Civilian Lead Languishes”.

4. U.S.Northern Command: <http://northcom.mil>

5. North American Aerospace Defense Command: <http://www.norad.mil>

6. “The Pentagon’s Homeland Defense Agency is commanded by the general who was in charge of defending New York and Washington aispace on 9/11”.

<http://oilempire.us/northcom.html> (2/18/2005)

7. Joint Task Force Civil Support: <http://www.jtfcs.northcom.mil>

8. U.S. Coast Guard: <http://www.uscg.mil>

9. “Northern Command Hitting Full Stride, Inge Says”.

<http://editorials.arrivenet.com/gov/article.php/2688.html>

10. Presentación del General H. Steven Blum, NGB, Jefe de la Guardia Nacional, en el simposio “Building the Homeland Coalition”, en Colorado Springs, el 27 de octubre del 2005.

11. [http://nti.org/d\\_newswire/issues/2002/10/1/1s.html](http://nti.org/d_newswire/issues/2002/10/1/1s.html) (2/17/2005)

12. Office of the Director of National Intelligence: <http://www.dni.gov/proliferation.html> (09/12/2005)

13. En el informe presidencial sobre la reestructuración sobre la inteligencia en agosto del 2004 aparece esta información. “Executive Order Strengthened Management of the Intelligence Community”.

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/08/print/20040827-6.html> , p.3 (2/18/05)

14. Incluso en Canadá se criticó el Comando por los riesgos de subordinación de esa nación, al igual que de México. Canadá comparte con Estados Unidos la misión de protección del espacio, pero no todos los demás servicios. La seguridad de Canadá es responsabilidad de sus Fuerzas Armadas y del Comando Canadiense.

15. Texto de Bush tomado de un documento proporcionado a los participantes de la segunda emisión del Homeland Defense Symposium 2004 denominado “Partners in Protecting our Homeland,” del 12 al 14 de octubre del 2004.

16. Subrayado del autor.

17. Norteamérica, no sólo Estados Unidos (lo cual incluye a México y Canadá).
18. Por ejemplo, la Casa Blanca, el Congreso, la Suprema Corte de Justicia, Wall Street, Pentágono, etcétera.
19. La relación con México es prioritaria; con Canadá ya existe.
20. Ésta es también una prioridad con México.
21. [www.uscg.mil/deepwater](http://www.uscg.mil/deepwater)
22. Statement by Honorable Paul Mchale assistant Secretary of Defense for Homeland Security, Before the 108 th Congress Subcomité on Terrorism, Unconventional Threats and Capabilities Committee on Armed Services Unites States House of Representatives, Washington, 4 de marzo de 2004.
23. Información que se desprende de su presentación en la Cámara de Representantes del 4 de marzo del 2004.
24. Presentación de Paul Mchale el 26 de octubre de 2005 en Colorado Springs, en el marco del Homeland Defense Symposium.
25. Argumento sostenido por Mchale en el Homeland Defense Symposium de Colorado Springs, 25 de octubre del 2005.
26. “The Creation of the United States Northern Command: Potential Constitutional, Legal, and Policy Issues Raised By a Unified Command for The Domestic United States. An Interim Report of the Constitutional Project” (mimeo).
27. La presentación del Comando de Canadá fue hecha explícita por Vicealmirante, J.C.J.Y.Forcier, CF, jefe del Comando, el 26 de octubre del 2005.
28. “Secretary Perry’s Visit to Mexico, US–Mexican Defense and Military Issues”, Department of Defense, Secret, Unclassified, October 15, 1995, p.15 x22E
29. Por ejemplo: Nuñez, Joseph, “A 21st Security Architecture for the Americas: Multilateral, Cooperation, Liberal Peace and Soft Power”.  
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/FILES/PUB15.pdf>
30. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LIX Legislatura. Versión estenográfica de la comparecencia del secretario de la Defensa Nacional, General Gerardo Clemente Ricardo Vega García, correspondiente al Análisis del Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, llevada a cabo el miércoles 13 de octubre de 2004.
31. He analizado este asunto a fondo en Abelardo Rodríguez Sumano, *La urgente seguridad democrática, la relación de México con Estados Unidos*, Taurus, México, 2008.
32. <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>.
33. Barack Obama, *The Audacity of Hope, Thoughts on Reclaiming the American Dream*, Three Rivers Press, New York, 2006 y *Change we can believe in. Barack Obama’s Plan to Renew America’s Promise*, Three Rivers Press, New York, 2008.

---

## V. SEGURIDAD Y FRONTERAS EN NORTEAMÉRICA: DEL TLCAN A LA ASPAN

RAÚL BENÍTEZ MANAUT Y CARLOS RODRÍGUEZ ULLOA

### INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito sobre los cambios generados a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. El debate en Estados Unidos se mantiene abierto acerca de cómo evitar que dichos actos vuelvan a ocurrir.

Hay un consenso básico bipartidista sobre los elementos estratégicos de la guerra al terrorismo, basado en una percepción de “vulnerabilidad omnipresente”, cuya consecuencia es la creación de instituciones y la aplicación de políticas nacionales e internacionales de Estados Unidos en la búsqueda de la *seguridad de la patria*.<sup>1</sup> Debido a que los ataques se dirigieron a la superpotencia, de forma automática impactaron a todo el mundo, con lo cual Al Qaeda introdujo la agenda del terrorismo como la principal amenaza a la seguridad internacional, y Estados Unidos la guerra al terrorismo como condición fundamental y prioritaria de las relaciones de cooperación entre Estados.

Con base en la inevitable interdependencia existente entre Estados Unidos, Canadá y México, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994, necesita fortalecerse y ampliarse a otras esferas de la relación trinacional, entre ellas las de seguridad y defensa. Por ello, los dos avances más importantes, los acuerdos de Fronteras Inteligentes (2002) y la ASPAN (2005), en el fondo constituyen un elemento de profundización del TLCAN.

Los elementos a favor de una mayor integración trinacional, y los factores en contra, principalmente tendencias en las elites políticas de Es-

tados Unidos y México en dirección al fortalecimiento del nacionalismo, están en constante fricción. En Estados Unidos esta tendencia se da fundamentalmente con el desprecio de los organismos multinacionales –el llamado unilateralismo militar– por parte de sectores conservadores, básicamente en el Congreso. En el de México, en el cuestionamiento al proceso de globalización, resaltar sobre todo las consecuencias negativas del TLCAN, y en el renacimiento del aislacionismo, sobre todo en algunos sectores en el seno de partidos políticos como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Sin embargo, no es objeto central del presente artículo el análisis de las tendencias anti trilateralistas.

Si bien en los años noventa del siglo XX, no se condicionaban los acuerdos de comercio a los de seguridad, esta situación cambió después del 11 de septiembre de 2001. Por ello, los países que buscan entablar negociaciones comerciales con Estados Unidos u otras potencias o bloques, implícitamente deben tener presente los nuevos requerimientos de seguridad, sean éstos a su vez implícitos o explícitos.

### **FRONTERAS INTELIGENTES**

En este sentido, los ataques abrieron el camino a un nuevo pensamiento geopolítico hiperrealista, donde los primeros elementos estratégicos a considerar se dieron en la protección de las fronteras de Estados Unidos, involucrando de inmediato la búsqueda de la cooperación de Canadá y México. El resultado fueron los dos acuerdos de cooperación antiterrorista o acuerdos de Fronteras Inteligentes (Smart Border Agreements), firmados con Canadá el 12 diciembre de 2001 y con México el 22 de marzo de 2002.

Se han venido dando desde el día de los ataques hasta la actualidad, importantes grados de cooperación de ambos vecinos para la seguridad patria de Estados Unidos. Canadá permitió el aterrizaje de gran cantidad de vuelos comerciales que circulaban por el norte de Estados Unidos; México colaboró en la seguridad de su frontera norte, la más transitada del mundo, con aproximadamente 350 millones de cruces de personas al año, de los cuales entre 400 mil y 600 mil se dan de forma ilegal, principalmente personas provenientes de México, Centroamérica y el Caribe.<sup>2</sup> Como

medida adicional, México protegió las instalaciones estratégicas vitales, principalmente las petroleras en el golfo de México, y se construyó un cinturón de seguridad aéreo. Las fuerzas armadas mexicanas instrumentaron inmediatamente la Operación Centinela, incorporando en ella a 18 mil integrantes de las fuerzas armadas.<sup>3</sup>

En Estados Unidos, las políticas de Seguridad de la Patria iniciaron con la emisión del *Acta Patriótica* en octubre de 2001.<sup>4</sup> En términos de cooperación en América del Norte, desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se hablaba de la necesidad de ampliar el alcance del tratado con un TLCAN-plus en seguridad y defensa. Al respecto, Canadá y Estados Unidos tienen una larga lista de cooperación en seguridad y defensa, en la que el acuerdo principal es el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD, por sus siglas en inglés). En el caso de México, no se reconoce el vínculo entre comercio y seguridad, y se sostiene por el gobierno y por una opinión pública nacionalista que no debe haber más acercamientos estratégicos con Estados Unidos, pues se pone en peligro la soberanía del país. Sin embargo, desde mediados de los ochenta se incrementó notablemente la cooperación en seguridad para hacer frente a la guerra a las drogas.

**Cuadro 1. Principales aspectos de los acuerdos sobre Fronteras Inteligentes: México-Estados Unidos y Canadá-Estados Unidos.\***

<b>Acuerdo de 22 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos-México</b>	<b>Acuerdo de 30 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes entre Estados Unidos-Canadá</b>
<p><b>Seguridad de la Infraestructura</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planeación de largo plazo</li> <li>2. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos</li> <li>3. Protección de la Infraestructura</li> <li>4. Armonización de los puntos de entrada a puertos</li> <li>5. Exhibición de proyectos</li> <li>6. Cooperación en puntos de cruce fronterizo</li> <li>7. Financiamiento de proyectos fronterizos</li> </ol>	<p><b>Seguridad de la Infraestructura</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>20. Sistemas de transportación inteligentes</li> <li>21. Protección de la infraestructura crítica</li> <li>22. Seguridad en transportación aérea</li> <li>23. Integración fronteriza y equipos marítimos de vigilancia</li> <li>24. Coordinación para la aplicación conjunta de normas</li> <li>25. Integración de servicios de inteligencia</li> <li>26. Huellas digitales en puntos migratorios</li> <li>27. Movimiento de deportados</li> <li>28. Legislación antiterrorista</li> </ol>

	<p>29. Congelamientos de activos de terroristas</p> <p>30. Entrenamiento y simulacros conjuntos</p>
<p><b>Seguridad en el Flujo de Personas</b></p> <p>8. Viajeros con documentación previamente revisada</p> <p>9. Información avanzada sobre pasajeros</p> <p>10. Viajes de negocios por el TLCAN</p> <p>11. Fronteras seguras y disuasión de “polleros”</p> <p>12. Consulta respecto a la política de expedición de visas</p> <p>13. Entrenamiento conjunto</p> <p>14. Bases de datos conjuntas</p> <p>15. Revisión de personas provenientes de terceros países</p>	<p><b>Seguridad en el Flujo de Personas</b></p> <p>1. Identificadores biométricos</p> <p>2. Tarjetas de residencia permanente</p> <p>3. Sistema único de inspección alternativa</p> <p>4. Procesamiento de refugiados y asilados</p> <p>5. Manejo de refugiados y asilados</p> <p>6. Coordinación de políticas de visas</p> <p>7. Previa revisión en transportación aérea</p> <p>8. Información avanzada sobre pasajeros; registro de nombres de pasajeros</p> <p>9. Unidades conjuntas de análisis de los pasajeros</p> <p>10. Vigilancia de terminales de ferry</p> <p>11. Bases de datos sobre inmigración compatibles</p> <p>12. Oficiales de inmigración fuera del país de origen</p> <p>13. Cooperación internacional</p>
<p><b>Seguridad en el Flujo de Bienes</b></p> <p>16. Cooperación entre los sectores privado y público</p> <p>17. Intercambio electrónico de información</p> <p>18. Seguridad en el transporte marítimo de bienes</p> <p>19. Cooperación tecnológica</p> <p>20. Seguridad en redes ferroviarias</p> <p>21. Combate al fraude</p> <p>22. Intercepción de contrabando</p>	<p><b>Seguridad en el Flujo de Bienes</b></p> <p>14. Armonización de procesos comerciales</p> <p>15. Revisión fuera del área fronteriza</p> <p>16. Provisión conjunta de servicios</p> <p>17. Datos sobre clientes</p> <p>18. Consideración de contenedores en puertos marítimos</p> <p>19. Mejoramiento de la infraestructura</p>

\* La numeración corresponde al orden como están listados los puntos en los acuerdos.  
 Cuadro elaborado por David A. Shirk en “NAFTA+Plus?: U.S.–Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks”, ponencia para la conferencia “Reforming the Administration of Justice in Mexico”, Center for U.S.–Mexican Studies, 15–17 de mayo de 2003.

## INTERDEPENDENCIA, SEGURIDAD Y TERRORISMO

Los atentados terroristas del 11 de Septiembre en Nueva York y Washington verificaron lo que se sostenía acerca de la peligrosidad y dimensiones de las nuevas amenazas a la seguridad mundial después del fin de la Guerra Fría. Favorecidos además por el incremento mundial de la interdependencia comercial y económica durante los años noventa, en regiones como Norteamérica no implicó el mismo grado de interdependencia y cooperación en los niveles político y de defensa.

El principal cambio radica entonces en hacer que los vecinos acepten la existencia de la *vulnerabilidad omnipresente* representada por la amenaza terrorista. Sin embargo, en el diseño de la estrategia de contención del terrorismo, durante el año 2002 se diseñó la estrategia paralela a la seguridad de la patria: la doctrina de “acción anticipada preventiva” (*Preemptive Action*), que sostiene que se debe pasar a una acción militar directa contra Estados patrocinadores del terrorismo internacional.<sup>5</sup> Sin embargo tener las pruebas para demostrar qué Estados efectivamente respaldaron al terrorismo es una cuestión complicada, por lo que sólo se pudo aplicar para derrocar al gobierno Talibán de Afganistán a fines de 2001, acción que contó con el respaldo de la comunidad internacional. En Estados Unidos, se sostiene que gracias a esta estrategia no se ha repetido otro ataque terrorista en su territorio. El informe de la Comisión del 11 de septiembre concluyó que los análisis de inteligencia para demostrar los vínculos entre el gobierno de Irak y Al Qaeda, eran endeble.<sup>6</sup> Así, los “ataques preventivos” (*Preemptive Strikes*) garantizan la mayor seguridad; como asienta la *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos* del 2002:

“Mientras reconozcamos que *nuestra mejor defensa es una buena ofensiva*, nosotros también estamos fortaleciendo la Seguridad de la Patria de América, protegiéndola de, y disuadiendo, un posible ataque”.<sup>7</sup>

“Estados Unidos ha mantenido en gran medida la opción de acciones preventivas (*Preemptive Actions*) para contener de forma suficiente una amenaza a nuestra seguridad nacional. El gran riesgo, el más grande, es el riesgo de la inacción, y el asunto más urgente es la cuestión de tomar acciones anticipadas para defendernos a nosotros mismos mientras la incertidumbre permanezca respecto al momento y al lugar del ataque enemigo”.<sup>8</sup>

“Para respaldar nuestras acciones preventivas, haremos: Desarrollar mejores capacidades de inteligencia, más integradas, con información segura de las amenazas, donde sea que puedan emerger; coordinarse cercanamente con los aliados para formar una base común de las amenazas más peligrosas; y continuar transformando nuestras fuerzas militares para garantizar nuestra habilidad de conducir operaciones rápidas y precisas para lograr resultados decisivos”.<sup>9</sup>

Para promover sus objetivos bajo esta nueva percepción de vulnerabilidad, se hace imperativo un rediseño institucional que reflejara la novedad de este esquema de seguridad materializado en dos componentes; primero, la creación de la Oficina de Seguridad de la Patria el 8 de octubre 2001, que posteriormente se convertiría en el Departamento de Seguridad de la Patria (Department of Homeland Security, DHS) por la Ley de Seguridad Interna del 23 de enero de 2002; además, la reestructuración del Departamento de Defensa el 1 octubre de 2002, cuyo principal cambio consiste en la conformación del Comando Norte (NORTHCOM), que se encargará de la defensa del territorio estadounidense, abarcando al territorio canadiense, mexicano y partes del Caribe.

De esta forma, se produce una reorganización burocrática que se concreta con la creación del DHS, incluyendo un nuevo comando militar unificado y un reordenamiento fundamental de la Oficina de Investigación Federal (FBI, por sus siglas en inglés). Asimismo, el concepto de seguridad de la patria implica la reorganización de las actividades de inteligencia, la participación del sector privado y la colaboración de la comunidad internacional, donde los dos vecinos son fundamentales para el éxito. Esta reorganización de la estructura institucional para el combate al terrorismo tiene ventajas y desventajas. Las ventajas son que hay una mayor centralización de los flujos de información y de coordinación de las dependencias; las desventajas, que las instituciones tienen una gran tradición en la forma en que trabajaban, y el cambio en las metodologías podría generar problemas burocráticos. Igualmente, en las relaciones con otros países del mundo, las estructuras de seguridad nacional, por ejemplo las de Canadá y México, no tienen necesariamente las contrapartes institucionales, y los cambios institucionales se dan a diferentes velocidades (Canadá) o simplemente no se dan (México).

## **EL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD DE LA PATRIA Y LA COOPERACIÓN**

El 1 de marzo de 2003 fue creado el DHS con 180,000 empleados. Se integraron 22 agencias federales y se designó a Thomas Ridge como primer secretario. Se unificaron agencias federales encargadas de funciones de seguridad y otras relacionadas con las aduanas y el comercio para fortalecer las fronteras, proveer análisis de inteligencia y protección de infraestructura, además de incrementar el uso de la ciencia y la tecnología para combatir las armas de destrucción masiva y para crear una división integral de respuesta y recuperación.

Desde un inicio el DHS planteó la necesidad de cooperación con los gobiernos de Canadá y México. En el caso de México, por ser una frontera fácil de cruzar por inmigrantes ilegales, inició el fortalecimiento de la seguridad de la frontera. La compleja tarea del DHS se divide en 5 principales divisiones: seguridad de transportes y fronteriza; respuesta y preparación ante una emergencia; la de ciencia y tecnología; la de análisis de la información, y protección de infraestructura.<sup>10</sup>

Un cambio fundamental es la cercana relación con el sector privado, pues, además de ser dueño de la infraestructura dentro de Estados Unidos, es también un importante actor en las economías del resto del mundo, cuyos grupos empresariales también se ven incluidos en esta relación con el DHS, desarrollando nuevas capacidades y canales para compartir información, además de consultársele para desarrollar nuevas legislaciones en seguridad y regulaciones marítimas. Esto es sin duda una de las principales razones en el desarrollo y gran avance de los acuerdos de Fronteras Inteligentes con Canadá y México, permitiendo la cooperación al compartir información como las listas de pasajeros de vuelos hacia Estados Unidos. Por supuesto, es difícil saber a ciencia cierta si estas medidas son las que han evitado un nuevo atentado terrorista.

Las responsabilidades del DHS se reflejan en la distribución del presupuesto de 31 mil millones de dólares autorizados para el año fiscal de 2004, de los cuales 5.6 mil millones fueron destinados para el Proyecto del Bio-Escudo, esto es: desarrollar métodos contra amenazas químicas biológicas y radiológicas. Cuatro mil millones van a las primeras agencias en responder

en una emergencia (policía, bomberos y médicos), y 40 millones para grupos voluntarios. Otro rubro importante es la mayor atención y recursos para la Guardia Costera para aumentar sus capacidades y equipos de seguridad marítima, como botes patrulla y policía marítima para proteger mares y canales; además de 900 millones localizados para proyectos industriales y científicos y 800 millones para enfrentar la vulnerabilidad potencial en la infraestructura crítica de la nación.<sup>11</sup> El DHS busca también, en materia de ciencia y tecnología, impulsar nuevas capacidades para detectar la presencia de material nuclear en contenedores marítimos y vehículos, además de desarrollar la próxima generación de detectores químicos y biológicos; así como la mejora en la comunicación que permita el intercambio de información e interoperabilidad en equipo y entrenamiento de las agencias en los distintos niveles de gobierno.<sup>12</sup>

Un avance al respecto es el anuncio de Ridge sobre la creación de un nuevo sistema unificado de comunicación de emergencia nacional y una base de datos de infraestructura crítica de Estados Unidos, así como un sistema de videoconferencia totalmente segura para que los gobernadores estadounidenses puedan mantenerse comunicados en caso de algún ataque, un mecanismo establecido desde julio de 2003.<sup>13</sup> Otra de las implicaciones importantes, debidas al hecho de que la amenaza no reconoce fronteras estatales, es el desarrollo de una nueva concepción de frontera que parte de la noción básica de protección del territorio, pero que se ve ampliada a transacciones antes privadas alrededor del mundo y que son imposibles de revisar minuciosamente, como los 11 millones de contenedores o cada una de los 500 millones de personas que entran cada año a Estados Unidos, la mayoría a través de la frontera terrestre con México.<sup>14</sup> Lo anterior genera un dilema para el TLCAN: mantener abiertas las fronteras a los bienes y personas legales legítimos y cerradas a los que no lo son, trayendo nuevos retos acerca de cómo desarrollar la seguridad fronteriza. Evidentemente el dilema entre seguridad de la frontera y necesidad del flujo legal de personas y bienes sigue abierto, pues la instrumentación de estas medidas restringe el tránsito fronterizo.

Por ello el DHS desarrolla una perspectiva de *manejo de riesgo* para la seguridad fronteriza, esto es: bajo el principio de un estricto prerregistro

de personas y bienes a los cuales se les otorga el carácter de “confiables”, permite concentrar mayor atención en aquéllos cuyos antecedentes sean menos claros. Ello debe tener en cuenta que el 90 por ciento de las personas que transitan a Estados Unidos por las fronteras terrestres de México y Canadá son residentes y realizan dichos cruces de forma frecuente.

Se establece entonces un sistema de vigilancia “*de fuera hacia adentro* mediante asociaciones globales efectivas [...] de los puntos extranjeros de origen a través de los puertos extranjeros de embarque, y de ahí a Estados Unidos”,<sup>15</sup> 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. Con ello se pone de manifiesto la importancia del plano de colaboración internacional bajo este concepto de frontera:

“La frontera del futuro quedará protegida mediante la cooperación internacional para elevar la participación de información de inteligencia y contrarrestar con mas eficiencia las amenazas planteadas por el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de inmigrantes y narcóticos, las plagas y enfermedades agrícolas, y la destrucción o el despojo de recursos naturales.”<sup>16</sup>

Aunque esto no quiere decir que Estados Unidos delegue aspectos de su seguridad a la comunidad internacional, y menos que no se prepare física e institucionalmente para ello, como lo expone la inauguración de la base de operaciones Bellingham Air Marine Branch, con un staff de setenta personas, dos helicópteros, un avión y un bote de alta velocidad, que es parte de Aduanas e Inmigración del DHS, fortaleciendo de forma primordial la frontera con Canadá.<sup>17</sup>

Estos cambios son de gran profundidad y larga data, como lo menciona el subsecretario del DHS, James Loy, quien al enumerar los avances en su departamento explica cómo se han entrenado 50,000 filtros o *air marshalls* apoyados por tecnología de punta; se han tomado medidas para aumentar la seguridad aérea; se pone más atención al Sistema de Información de Visitantes Estudiantes y de Intercambio no inmigrantes –la mayoría de los terroristas del 11 de septiembre ingresaron como estudiantes–; se buscará la expansión de la Iniciativa de Seguridad de Contenedores, que implica

un mayor despliegue de inspectores por todo el mundo; se instalará el equipo US-Visit en las 50 entradas terrestres más ocupadas de Estados Unidos; una más estrecha colaboración con el sector privado; desarrollar nuevas capacidades para detectar la presencia de material nuclear en contenedores marítimos y vehículos; se desarrollará la próxima generación de detectores químicos y biológicos; se buscará mejorar el intercambio de información y comunicación, así como la interoperabilidad en equipo y entrenamiento. Instrumentar estas medidas no es fácil, sobre todo si se quiere ampliar la cobertura de las inspecciones, pues, si se amplía la seguridad y el chequeo, se hace lento el tránsito de personas y bienes.<sup>18</sup>

Al respecto cabe mencionar que México y Canadá son los dos países que más colaboran para la protección de la *Seguridad de la Patria* de Estados Unidos; sin embargo, ninguno de ellos comparte la doctrina de acción preventiva contra el terrorismo, que es la esencia de la guerra al terrorismo mundial. El vínculo entre la defensa y la *seguridad de la patria* y la estrategia de guerra global contra el terrorismo se desprende de la necesidad de coordinación entre el DHS con los otros departamentos y agencias del gobierno federal de Estados Unidos, principalmente el Pentágono, el Departamento de Estado, la Agencia Central de Inteligencia y el FBI, además de sus contrapartes tanto en Canadá como en México. Desarrollar esta cooperación con los vecinos, por razones tanto de tecnología como de estrategias de cooperación, ha conllevado en ocasiones a conflictos interinstitucionales, además de que también hay percepciones de “imposición” de Estados Unidos, que no toman en cuenta la opinión de México y Canadá.

### **CAMBIO EN EL CONCEPTO DE FRONTERA: REVALORANDO ESTRATÉGICAMENTE A MÉXICO Y CANADÁ**

En este nuevo estadio de seguridad, el manejo de la frontera se ha revalorizado, ya que, como lo menciona Flynn, “los avances en competitividad estadounidense en la última década tienen sus raíces en las considerables apertura y eficiencia que permitieron un desplazamiento tan dinámico de gente y bienes dentro de Estados Unidos y a través de sus fronteras. Los negocios modernos capitalizaron las mejoras en precisión y confiabilidad

del transporte mediante la construcción de líneas de ensamble global estructuradas en torno a proveedores externos”.<sup>19</sup>

Lo anterior se puso de manifiesto cuando se desarrollaron medidas de seguridad fronteriza después de los ataques del 11 de septiembre. La empresa automotriz Daimler–Chrysler anunció el cierre de una de sus plantas porque las autopartes que provenían de Canadá no iban a llegar, mientras que Ford cerró por una semana cinco de sus plantas, a un altísimo costo económico.<sup>20</sup>

En la frontera sur de Estados Unidos, la ciudad de San Diego se declaró en Estado de emergencia económica por una dramática caída en negocios después del 11 de septiembre,<sup>21</sup> afectando a empresas electrónicas, textiles, químicos y a la industria mexicana, pues se detuvo el sistema de entregas de *just in time*, sin contar con la disrupción de la dinámica de los habitantes de la frontera.<sup>22</sup> Fue una situación de emergencia temporal, pues la dinámica del comercio fronterizo llevó a la rápida “adaptación” empresarial a los nuevos requisitos de seguridad.

Así, el manejo de las fronteras se hizo prioritario. En el caso de la frontera de México con Estados Unidos se mantiene una dinámica muy activa. “A lo largo de sus 3152 kms., en el año 2002 ocurrieron cerca de 253 millones de cruces peatonales a través de 55 puertos de entrada (78 por ciento del total de cruces de esta naturaleza hacia Estados Unidos); la cruzaron alrededor de 89 millones de vehículos particulares y 4.5 millones de camiones; pasó por ella 98 por ciento del comercio bilateral, cercano a los 300,000 millones de dólares”.<sup>23</sup> Lo anterior ocurrió a pesar de la escasez de recursos en la parte mexicana. Además, en esta frontera, para los mexicanos, siempre ha habido una indefinición entre lo que es la situación de seguridad de la frontera y la seguridad pública, sobre todo por el aumento del crimen organizado en ciudades como Tijuana, Juárez y Matamoros, donde cárteles del narcotráfico han logrado asentar casas de seguridad e incluso han corrompido a numerosas corporaciones policíacas, sobre todo en el nivel local.

Mientras, en la frontera de Canadá, con sus 8,892 kms. (5,560 millas), y con el 85 por ciento de su población asentada en la zona fronteriza, se “conducen 1.3 mil millones de comercio bilateral diario, la mayoría del

cual se mueve en camiones que cruzan la frontera. Alrededor de 40,000 embarcaciones comerciales y 300,000 personas cruzan a diario la larga frontera entre Estados Unidos–Canadá”.<sup>24</sup>

Por lo anterior, se aplicó un concepto de frontera que va más allá de los límites con México y Canadá, trasladándose poco a poco al sur de México y, en el caso de Canadá, básicamente a las fronteras aéreas y navales.

En el caso de las fronteras aéreas y navales, las medidas de seguridad se amplían a prácticamente todos los países del mundo con rutas directas a Estados Unidos. Esta nueva aproximación de seguridad implica un fluido intercambio de información en inteligencia y mayor coordinación en materia de migración con ambos países. Con Canadá son cuatro los objetivos principales: los dos primeros enfocados a garantizar el seguro y eficiente flujo de personas y bienes, el tercero a mejorar la infraestructura fronteriza y, por último, la coordinación de intercambio de información. Mientras, con México quedan de manifiesto los tres primeros aspectos, dejando que el cuarto, es decir la colaboración en inteligencia, se realice de hecho.

Los Acuerdos de Fronteras Inteligentes han sido muy exitosos porque la cooperación en materia de manejo de fronteras se ha dado de forma fluida, a través de la puesta en marcha de programas como el de Tecnología Indicadora de Situación de Visitantes e Inmigrantes a Estados Unidos (US-VISIT, por sus siglas en inglés), que implica identificadores biométricos de preregistro de personas y que agiliza su paso por carriles y vías de peatones preferenciales. Este programa aplica la ley aprobada por el Congreso en mayo de 2002, que exige una base de datos de los visitantes a Estados Unidos.<sup>25</sup> De igual manera, se desarrolló el Programa de Comercio Libre y Seguro (FAST, por sus siglas en inglés), inaugurado en El Paso, Texas, el 4 de diciembre de 2003, que consiste en la inscripción de los empresarios en la Asociación Aduana–Comercio contra el Terrorismo (C-TPAT) ante la Agencia de Aduanas y Protección de Fronteras de Estados Unidos (U.S. Customs and Border Protection, CPB). Una vez certificada la información de los empresarios, se les da una tarjeta para agilizar su paso por carriles especiales de la frontera. Este programa opera entre Estados Unidos y Canadá desde septiembre 2002, en los cinco puntos de cruce más importantes: Detroit y Port Hurón, Michigan; Búfalo y Champlain, Nueva York; y Blaine, Washington.<sup>26</sup>

Estos acuerdos fronterizos han sido el marco para subsecuentes avances en la relación bilateral México–Estados Unidos, como lo mostró la visita oficial de Ridge a México el 19–20 de febrero de 2004, en la que se suscribieron el memorándum de entendimiento sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos y un comunicado conjunto que establece el Plan de Seguridad Fronteriza para 2004, que ratifica y amplía el Plan de Acción para la Seguridad de la Frontera suscrito en junio de 2001. Entre los principales acuerdos están el facilitar el intercambio de información para combatir las organizaciones de tráfico de personas y ampliar los programas de capacitación e intercambio de conocimientos entre las autoridades responsables de aplicar el Plan.<sup>27</sup> Respecto de la colaboración en inteligencia con México, también se da de forma fluida entre “el área de Análisis de la Información y Protección de Infraestructura Crítica del DHS y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). En enero del 2003 organizaron la creación de seis grupos de trabajo interagencias dedicados a la protección de la infraestructura crítica. Los grupos de trabajo, los cuales están presididos por un comité bilateral, están organizados por sectores: energía, transporte, salud, agricultura, agua y telecomunicaciones. Pero el alcance de éstos grupos se concentra en la infraestructura que impacta en las comunidades fronterizas”.<sup>28</sup>

Pero la colaboración no se limita a dichos grupos de trabajo, como lo retoma Bondi en entrevistas a personal de seguridad de Estados Unidos:

“Después del 11 de septiembre, nosotros hemos tenido que cambiar nuestra relación con México para hacerlo un compañero en la lucha contra el terrorismo. El gobierno mexicano entendió que necesitaba ayudar, y fueron cooperativos. Oficiales han apuntado que dicha cooperación se ha concentrado en ‘inmigrantes de especial interés’, particularmente aquellos provenientes del Medio Oriente. Once días después de los ataques de Al Qaeda, por ejemplo, un grupo de 96 iraquíes (incluyendo 24 mujeres y 13 niños) fueron sacados de hoteles en la frontera de Tijuana y llevados a un centro de detención. El hecho causó la pena del gobierno, cuando se reveló que los iraquíes eran refugiados cristianos que esperaban permiso para entrar a Estados Unidos. Desde entonces el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), junto con el FBI y la policía mexicana, han respondido a docenas de estas ‘alertas’.”<sup>29</sup>

Además, esta colaboración también se da en entrenamiento antiterrorista, aunque “debemos mantenernos tranquilos, pues los mexicanos son muy recelosos en esto”.<sup>30</sup> Lo anterior significa toda una institucionalización de las cuestiones de seguridad en el plano bilateral, especialmente en materia de inteligencia, como expone el Director General del CISEN, Eduardo Medina–Mora:

“Al institucionalizarse la cooperación en el ramo de la seguridad, las interacciones han tendido a reglamentarse y, con ello, a despolitizarse. Así, el corolario revela una colaboración más clara, profunda, sistemática y equilibrada. Desarrollar instituciones no suprime el conflicto, pero permite procesarlo y evitar que las preocupaciones y controversias de las partes se conviertan en crisis y resulte, entonces, más difícil solucionarlas”.<sup>31</sup>

Así, pues, la institucionalización de la relación de seguridad entre México y Estados Unidos se traslada en distinto grado a todos los niveles de gobierno, y entre todas las agencias federales, según sus distintas responsabilidades y facultades, como resalta Ramos, de la “Reunión de Evaluación de Acciones de Coordinación para la Seguridad Fronteriza y Nacional” a escasas semanas de los ataques a las Torres Gemelas y el Pentágono en octubre de 2001:

“Acciones en materia de Seguridad fronteriza: SEDENA (garantizar la seguridad de aeropuertos y vigilancia especial en la frontera); Marina, la PGR (agilizar la colaboración con el FBI y la DEA); Secretaría de Seguridad Pública e Instituto Nacional de Migración (control estricto en áreas migratorias y redoblamiento de la vigilancia en fronteras y centrales y autobuses); Comisión de Asuntos de la Frontera Norte (creación del Consejo Binacional de Planeación Fronteriza, consultar a los gobernadores fronterizos, priorizar en la seguridad e integridad de las personas en la frontera y promover una cultura de la legalidad en la frontera); Secretaría de Turismo (integración de la Comisión Nacional para la Seguridad y garantizar la seguridad al turista nacional y extranjero); Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Aduanas (base de comunicación central con aduanas de Estados Unidos y reforzar revisión de personas agilizando el tiempo de revisión de las mercancías)”.<sup>32</sup>

En el nivel local, las corporaciones del norte de México han apoyado las labores de las autoridades federales mexicanas (PFP, Aduanas, PGR) y federales de Estados Unidos (Aduanas, Migración, FBI y Marina), vinculando seguridad pública y fronteriza con aspectos de seguridad nacional de México y Estados Unidos. Además, vale la pena rescatar el hecho de que México se vuelve hasta cierto punto un territorio clave para la contención de migración hacia Estados Unidos, cuya novedad radica en que se reconoce de interés mutuo, como lo declaró Ridge:

“Nosotros apreciamos el hecho de que (México) haya tomado en cuenta algunas de nuestras ideas y actualmente extienda sus esfuerzos para controlar el flujo de inmigrantes ilegales a través de su frontera sur. Es decir que apreciamos sus esfuerzos en ayudarnos a controlar el flujo de inmigrantes a través de nuestra frontera sur”.<sup>33</sup>

En el plano multilateral, México ha ratificado todas las convenciones internacionales contra el terrorismo, y es miembro del Grupo de Acción de Seguridad Global de Salud del G-8, en el cual comparte información con Canadá, Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia, y ha participado en ejercicios de respuesta rápida en caso de ataques terroristas.<sup>34</sup> Esta institucionalización se está consolidando por el progreso de iniciativas como la “Operación Tormenta de Hielo”, una iniciativa del DHS para aplicar las leyes de inmigración y aduanas en estrecha colaboración con las autoridades mexicanas, especialmente en Arizona. Estos esfuerzos son respaldados por el aumento de la aprobación fiscal para el 2005, para este rubro, de 23 millones de dólares al DHS.<sup>35</sup>

Por su parte, la relación en materia de *seguridad de la patria* entre Canadá y Estados Unidos está muy integrada, producto de que la política canadiense hacia éste es más diversificada, pues es el mayor socio comercial de 38 estados de la Unión Americana, además de pragmática y sobre todo mucho más institucional. Una ventaja en Canadá es que no existe una opinión pública “antiestadounidense” que pueda obstaculizar la cooperación del gobierno, como sí existe en México. Además, en Canadá esta colaboración precede a los ataques del 11 de septiembre. Así, Clarkson reseña la respuesta canadiense a dichos ataques:

“El 11 de septiembre, cuando Washington cerró el espacio aéreo, 224 aeronaves con 33,000 pasajeros fueron enviadas a aeropuertos canadienses, convirtiendo escuelas en áreas de atención a dichas personas. Setenta y siete miembros del equipo de respuestas a desastres de la Cruz Roja Canadiense (enfermeras, bomberos y consejeros) estuvieron tres semanas en las ruinas de la Zona Cero”.<sup>36</sup>

Canadá también puso en estado de alerta sus puertos de entrada, aumentó la seguridad de sus aeropuertos y erogó fondos adicionales por 176 millones de dólares estadounidenses en tecnología de detección y personal para reforzar los aspectos de seguridad, además de aprobar legislaciones contra el financiamiento del terrorismo, congelar activos de presuntos terroristas y aplicar mayores controles de migración.<sup>37</sup> Posteriormente, con la aplicación del acuerdo de Fronteras Inteligentes, inició un manejo conjunto de la seguridad fronteriza, como el establecimiento de personal en ambos lados de la frontera y la conformación de Equipos Integrados de Manejo de la Frontera (IBET, por sus siglas en inglés):

“Equipos multiagencias de aplicación de la ley, instalados en la frontera que intercambien información, tecnología y coordinen actividades, para lo cual desarrollan una base de datos conjunta y automatizada como inicio para aumentar e intercambiar información de inteligencia sobre amenazas y sus respuestas”.<sup>38</sup>

Para ello, el 3 de diciembre de 2001, el Procurador General de Estados Unidos, John Ashcroft, y la Ministra de Ciudadanía e Inmigración de Canadá, Elinor Caplan, firmaron una Declaración Conjunta de Cooperación sobre Seguridad Fronteriza y Temas de Migración Regional. Mediante este instrumento, se acordó la inclusión de personal canadiense en el Grupo Elite Antiterrorista Internacional de Estados Unidos, y se desarrolló un Memorando de Entendimiento que da equipo y entrenamiento a personal de la Real Policía Montada canadiense para tener acceso al archivo de huellas digitales del FBI, en tiempo real y vía electrónica; revisar las políticas de visado de visitantes; desplegar equipos conjuntos para la revisión de pasajeros aéreos; incrementar el número de oficiales de inmigración desplegados; desarrollar identificadores biométricos comunes para documentos; desarrollar una lista de terceros países seguros y aumentar los IBET.

Estas acciones se hicieron con un amplio respaldo social y participación de actores empresariales y sindicatos.<sup>39</sup>

El Primer Ministro Paul Martin avanzó aún más en cuestiones de *seguridad de la patria*, al anunciar el 12 de diciembre 2003 la creación de la nueva cartera de Seguridad Pública y Protección Civil de Canadá,<sup>40</sup> encargada de políticas sobre prevención del crimen, vigilancia y captura, seguridad e inteligencia, cárceles, servicios fronterizos e integración en la red de respuesta y manejo de emergencias. La PSEPC incluye a seis agencias: la Real Policía Montada Canadiense, el Servicio de Seguridad e Inteligencia Canadiense (CSIS), el Servicio Correccional de Canadá, la National Parole Board, el Centro de Armas de Fuego y la Agencia de Servicios Fronterizos, que es una instancia totalmente nueva, creada como parte de la iniciativa de Fronteras Inteligentes; con un presupuesto anual de 7 mil millones de dólares canadienses y más de 55,000 empleados. Desde abril de 2004, el PSEPC se organiza en cinco áreas: Manejo de Emergencia y Seguridad Nacional; Vigilancia y Aplicación de la Ley; Seguridad de la Comunidad y Alianzas; Relaciones y Asuntos Públicos; y Manejo Administrativo.<sup>41</sup>

Canadá también creó la posición de Consejero de Seguridad Nacional del Primer Ministro Canadiense y estableció un nuevo Comité de Gabinete sobre Seguridad, Salud Pública y Emergencias, presidido por el Ministro de Seguridad Pública y Protección Civil, encargada de concentrar y manejar los asuntos de seguridad nacional e inteligencia y coordinar las respuestas del gobierno a todas las emergencias, incluyendo salud pública, desastres naturales y seguridad. También se anunció el incremento de las reservas del Departamento de Defensa Nacional, disponible para protección civil, que incluye la capacidad de responder a desastres naturales y emergencias locales, planes para racionalizar la protección marítima y la seguridad por el Ministerio de Transporte y crear el servicio de guardacostas, dependiente del Departamento de Pesca.

Estos cambios se consolidan con el anuncio el 22 de enero de 2003 de un paquete de cinco años, con una inversión de 172.5 millones de dólares canadienses, destinados a mejorar el sistema de transportación marítima y fronteras marítimas. Además, en materia de seguridad aérea, en marzo de 2002 el Gobierno de Canadá diseñó la Autoridad de Seguridad y Trans-

porte Aéreo Canadiense (CATSA), con 2.2 miles de millones de dólares canadienses, iniciativa que incluye policías encubiertos en vuelos hacia Canadá y mejor entrenamiento antibombas en aeropuertos. Así, para protección fronteriza se destinaron, desde 2001 hasta el 2005, 7.7 mil millones de dólares canadienses para la seguridad fronteriza, en rubros tan distintos como la inversión de inteligencia, mejorar la coordinación entre agencias y vigilancia marina, revisión de políticas de migración, tecnología de vigilancia, protección de infraestructura, expansión de recursos antiterroristas de los militares, salud pública y preparación ante posibles ataques químicos, biológicos, radiológicos y nucleares.

Por último, en abril de 2004 se publicó el documento de Política de Seguridad Nacional Canadiense, (*Securing An Open Society: Canada's National Security Policy*) en el que se enumeran todos estos cambios y se anuncia la inclusión de grupos de la sociedad civil en la formulación de políticas de seguridad nacional, como la Mesa Redonda Multi Cultural sobre Seguridad. Esta iniciativa, además de dar legitimidad y mejor coordinación a dichas políticas, también funciona como un órgano de control en caso de que las agencias del gobierno excedan sus facultades, anunciando además la iniciativa de impulsar la expansión de una nueva generación de fronteras inteligentes alrededor del mundo y consolidando los cambios anteriormente mencionados.

En resumidas cuentas, esta revolución de la *seguridad de la patria* canadiense crea instituciones como la PSPEC, encargada de hacer esta concentración de funciones al estilo DHS de los Estados Unidos, en aras de conseguir una mejor coordinación interna y con su vecino del sur, con el cual trabaja de forma fluida e integrada. Es decir: los canadienses están actuando ante el nuevo escenario de inseguridad internacional y haciendo los cambios institucionales para afrontar mejor dichos retos. Pero esta coordinación en seguridad es producto de una estrecha confianza mutua entre ambos gobiernos:

“Uno de los factores que han permitido a la cooperación bilateral trabajar, y trabajar bien, es la existencia previa de una extensa y multifacética red de colaboración en el plano burocrático entre las agencias de aplicación de la ley, inteligencia, salud y seguridad pública de los dos gobiernos.

Estos vínculos funcionales de largo entendimiento dotan a Canadá de amplias ventajas para hacer contribuciones significativas a la *Seguridad de la Patria* de los Estados Unidos”.<sup>42</sup>

**CONCLUSIÓN: LA SEGURIDAD DE AMÉRICA DEL NORTE:  
ROMPECABEZAS EN PERMANENTE CONSTRUCCIÓN Y NEGOCIACIÓN  
ENTRE LOS SOCIOS**

Poco a poco se está construyendo un sistema de seguridad de América del Norte, que tiene como epicentro la protección de la patria en Estados Unidos. Esto no se restringe a América del Norte y sus tres socios. Se refiere a un cambio en muchos aspectos de la seguridad de Estados Unidos, que el resto de los actores internacionales tienen que afrontar. Es de llamar la atención el papel de Canadá en este sentido, pues ha asumido que su aportación a la seguridad de Estados Unidos está directamente vinculada con su propia seguridad, consolidando su colaboración con las agencias estadounidenses y manteniendo su estatus de relación bilateral especial. Incluso, Canadá, aunque se ha adaptado institucionalmente en muchos casos a las reformas de Estados Unidos, en un sentido similar a la creación de estructuras de “Homeland Security”, puede mantenerse independiente de otros acuerdos de defensa. En este sentido rechazó, a inicios de 2005 la “Iniciativa de defensa de misiles balísticos”.<sup>43</sup>

Por otra parte, México también da una amplia colaboración, de acuerdo con sus limitados recursos, pero sin generar respuestas institucionales similares, porque se carece de una definición y proyecto propios de seguridad nacional, debido a que sus instituciones son débiles y por tanto sólo reactivas en esta materia. La realidad lo toma por sorpresa, y pierde amplios espacios de negociación con sus socios del TLCAN.

México podría aprovechar la coyuntura para hacer más eficientes sus instituciones de seguridad, al interactuar con Estados Unidos y Canadá, orientando los problemas trilaterales de seguridad como catalizadores de una mayor integración e institucionalización en América del Norte. Aquí surge la pregunta: ¿se puede o no superar el “bilateralismo dual” de Estados Unidos con cada uno de sus vecinos? Creemos que la superación de este

“bilateralismo dual” es posible en el largo plazo, y que hubo un importante paso con la promulgación de la ASPAN en marzo de 2005.

Hemos visto que el TLCAN, la firma de los acuerdos de fronteras inteligentes, y en 2005 el ASPAN, han generado importantes grupos de interés en los tres países que impulsan la búsqueda de esquemas comunes de seguridad. En éste sentido se inscribe el esfuerzo de la Fuerza de Tareas Independiente Trinacional (Trinational Independent Task Force), cuya propuesta central señala:

“Con esa finalidad, la fuerza de tareas propone la creación en 2010 de una comunidad de América del Norte que incremente la seguridad, prosperidad y la oportunidad. [...] Sus parámetros se definen por un arancel externo común, y un perímetro externo de seguridad, dentro del cual el movimiento de personas, productos y capital debe ser legal, ordenado y seguro. Su meta es garantizar una América del Norte libre, segura, justa y próspera”.<sup>44</sup>

De igual manera, en los tres países hay grupos que están en contra de profundizar dicha integración de América del Norte. Canadá es el país más favorable a la integración, mientras que en el seno de las elites políticas de México y Estados Unidos se han fortalecido los grupos nacionalistas que están contra el TLCAN. Además, Canadá y Estados Unidos no confían en las instituciones mexicanas, por ineficiencia e incluso corrupción; ello es notable cuando aparecen casos de narcotráfico, sobre todo en la frontera norte de México. Por su lado, en México aún existe una opinión pública “antiestadounidense” muy arraigada, que rechaza hacer de “socio subordinado”, y menciona el “peligro de la pérdida de la soberanía”, cuestionando la relación México–Estados Unidos. Estas percepciones son más profundas en temas de seguridad y defensa, lo que explica la reducida cooperación militar de México con sus socios, al negarse a participar en el NORAD y el Comando Norte. Además, existe el rechazo a colaborar en misiones en el exterior que no sean de ayuda humanitaria.<sup>45</sup>

Hemos visto que Canadá y México son socios estratégicos para la seguridad de la patria en Estados Unidos, pero son cautelosos y no comparten la estrategia de acción preventiva contra el terrorismo internacional. Eso quedó en evidencia al negarse a respaldar la acción militar en Irak

en el año 2003 si ésta no tenía el respaldo del Consejo de Seguridad de la ONU. Al respecto, cabe mencionar que, a pesar de la intensa colaboración, aún quedan amplios márgenes de autonomía de ambos países respecto de las políticas estratégicas internacionales de Estados Unidos, tomando en cuenta que subsisten diferencias de intereses, especialmente representadas en el ámbito diplomático.

Este debate involucra el vínculo integración, comercio y seguridad. Al ser socios comerciales de Estados Unidos en el TLCAN, Canadá y México no pueden escapar a las tendencias al cierre de fronteras y la adopción de medidas de seguridad, pues una de las premisas del cambio de doctrina de Estados Unidos es que las medidas de seguridad no pueden obstaculizar el intercambio de mercancías y personas. Ello lleva a desarrollar medidas que vinculan las “fronteras legales”, abiertas al comercio y al flujo legal de personas, pero restringidas a comercio no controlado, comercio ilegal, o tránsitos fronterizos ilegales. Éstos son los desafíos de los próximos años respecto del comercio y la securitización de las relaciones internacionales.

## NOTAS

1. Empleamos el término “seguridad de la patria” como el más adecuado para traducir Homeland Security, puesto que es un término que implica múltiples especificidades a partir de su desarrollo en la política de Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001. The 9/11 Commission Report, *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, W.W. Norton & Company, New, York, 2004.

2. Armand Peschard –Sverdrup, “Mexico Alert: The Impact of the War on Iraq in Mexico”, *Hemispheric Focus*, Vol. 11, Issue No. 10, Center for Strategic and International Studies, abril de 2003.

3. General Ricardo Clemente Vega García, Versión estenográfica de la conferencia de prensa conjunta del Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, y del Secretario de la Defensa Nacional, General Ricardo Clemente Vega García, en el salón Juárez de esta dependencia. <http://www.segob.gob.mx>, consulta 20-03-2003

4. US Congress, “H.R. 2975 To Combat Terrorism, and For Other Purposes”, *Patriot Act: Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*, Washington, D.C., 2 de octubre de 2001.

5. La doctrina de Preemptive Action no es nueva, pero se oficializa de forma total después del 11 de septiembre. Preemption: la obtención de algo por adelantado, con anterioridad; preemptive: relativo a preemption. Ejemplo, a preemptive strike: como el caso de un bombardeo contra fuerzas que se consideran que están por atacar. En adelante, preemption será traducido como prevención, salvo en los casos en los que el autor diferencia preemption de prevention, donde se aclarará entre paréntesis de qué caso se trata. Preemption se traduce como “acción anticipada preventiva”.

6. The 9/11 Commission Report, *op. cit.*

335 The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, septiembre de 2002. Disponible en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>. (Consulta 10-12-2004), p. 6.

7. The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, *op. cit.*, p. 15.

8. *Ibid.*, p. 16.

9. José María Ramos García, *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI)–Porrúa, México, 2004.

10. American Forces Information Service (AFIS), Bush Signs 31\$ billion Homeland Security Bill, 1 de octubre de 2003.

11. AFIS, *Homeland Security Deputy Secretary Lists Accomplishments*, 25 de febrero de 2004.

12. AFIS, *Ridge Announces New System Database*, 23 de febrero de 2004.
13. AFIS, *Homeland Security Deputy Secretary Lists Accomplishments*, *op. cit.*
14. Thomas Ridge, “Dos patrias, una misión. Cómo la seguridad interna y la respuesta estadounidense al 11–S han unido a México y Estados Unidos”, en *Foreign Affairs en Español*, Volumen 4. Número 2, abril–junio de 2004, p. 19.
15. *Ibid.*
16. Además de estar en planes una estación en Plattsburgh, N.Y. y otras cerca de Detroit; Grand Forks, N.D. y Great Falls, Montana. *New York Times* U.S. Increasing Surveillance of Canadian Border, 21 de agosto de 2004.
17. AFIS, *Homeland Security Deputy Secretary Lists Accomplishments*, *op. cit.*
18. Stephen E. Flynn, “Vulnerable Estados Unidos” en *Foreign Affairs en Español*, Vol.2, no.1 primavera 2002, p. 193.
19. *Ibid.*
20. Tova Andrea Wang Wang, “The debate over the North American Security Perimeter”, *Homeland Security Project*, Issue in Brief, The Century Foundation, mayo de 2002.
21. Peter Andreas, “Redrawing the line: borders and security in the Twenty–first Century” en *International Security*, MIT–Harvard, Vol.28. No.2, 2003.
22. Santiago Creel Miranda, “La Migración y la seguridad entre México y Estados Unidos” en *Foreign Affairs en Español*, Volumen 4, Número 2, abril–junio de 2004, p. 4.
23. Peter Andreas, “A Tale of Two Borders: The U.S.–Canada and U.S.–México Lines after 9–11” en Andreas Peter y Thomas Biersteker (eds), *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Routledge, New York, 2003, p. 10.
24. US Congress, *The Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act*, aprobada en mayo de 2002.
25. Departamento de Estado de Estados Unidos, Programa de Información Internacional, Secretario Ridge inaugura programa seguridad frontera E.U.–México, 5 de diciembre de 2003.
26. Santiago Creel Miranda, *op. cit.* p. 11.
27. US–México Binational Council, *U.S.–Mexico border security and the evolving security relationship. Recommendations for policymakers*, Center Strategic and International Studies (CSIS) e Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, abril de 2004, p. 21.
28. Loretta Bondi, *Beyond the Border and Across the Atlantic. Mexico’s Foreign and Security Policy post September 11th*, Center for Transatlantic Relations, SAIS, Washington, D.C., 2004, pp. 85–86.
29. Loretta Bondi, *op. cit.*, p. 86.
30. Santiago Creel Miranda, “La Migración y la seguridad entre México y Estados Unidos”, *op. cit.* p. 7.
31. José María Ramos García, *La gestión de la cooperación transfronteriza México–Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*, *op. cit.*, p. 181.

32. Thomas Ridge, Transcripción de la conferencia ofrecida el 19 de febrero de 2004 en la Cd. de México en evento organizado por la Cámara de Comercio y el ITAM, Oficina de Información de la Embajada de Estados Unidos en la Ciudad de México, febrero de 2004.

33. US–México Binational Council *U.S.–Mexico border security and the evolving security relationship. Recommendations for policymakers*, op. cit.

34. Departamento de Estado, *Asociación E.U.–México vital para seguridad del territorio nacional*, México, 26 de marzo de 2004.

35. Stephen Clarkson, “The view from the Attic: Towards a Gated Continental Community?” en Peter Andreas y Thomas Biersteker (editores), *The Rebordering of Northamerica: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Routledge, New York, 2003, p. 98.

36. Peter Andreas, “Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty–First Century”, en *International Security*, op. cit.

37. Tova Andrea Wang Wang, “The debate over the North American Security Perimeter”, op. cit.

38. Wang, op. cit.

39. Portfolio of Public Safety and Emergency Preparedness Canadá (PSEPC).

40. Government of Canada Communications Group, Public Safety and Emergency Preparedness Canada, 13 de febrero de 2004.

41. Joel Sokolsky, “Realism Canadian Style: National Security Policy and the Chrétien Legacy”, *Policy Matters*, Institute for Research on Public Policy IRPP, Vol.5 no.2, junio de 2004, p. 36.

42. U.S. Ballistic Missile Defense Initiative.

43. Independent Task Force Report (2005), *Building a North American Community*, Council of Foreign Relations–Canadian Council of Chiefs Executives and the Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, United States, 2005, p. 127.

44. México se ha negado sistemáticamente a participar en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, lo que lo ha aislado del entorno latinoamericano y mundial, pues la comunidad internacional lo interpreta como una actitud aislacionista y “soberanista”.

---

## VI. SEGURIDAD Y MIGRACIÓN EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO: DE GUATEMALA A BELICE

NATALIA ARMIGO CANTO

Para hablar de las fronteras y las regiones fronterizas, es necesario recordar que la conformación de una región se da a partir de la práctica social. Más allá de las características físicas y ambientales de una zona geográfica determinada, la región se define desde los mecanismos que sus pobladores establecen para organizarse en sociedad. De este modo, el trazo de la línea fronteriza que separa a México de Guatemala y Belice tiene una extensión de 1,149 kilómetros; pero para analizar la problemática de la frontera sur desde un punto de vista integral, es necesario incluir no solamente la idea de los límites con Guatemala (956 km), pues aunque históricamente ha sido la puerta principal para la movilidad de personas y mercancías entre México y Centroamérica, los 193 kilómetros de frontera entre Belice y México han cobrado también importancia en temas de migración, mercados de trabajo y seguridad, entre otros.

La frontera sur como *región* está conformada por los cinco estados más meridionales de la República Mexicana (Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Tabasco y Chiapas) y los dos países más septentrionales de Centroamérica (Belice y Guatemala), aunque para diversas problemáticas, como la seguridad, también se incluye al resto de los países de América Central, principalmente los que integran el Triángulo del Norte: Guatemala, El Salvador y Honduras. Las naciones vecinas han mantenido relaciones estrechas desde hace muchos años con México, y las comunidades de la región establecieron, desde entonces, lazos familiares, comerciales y sociales que hoy siguen vigentes. Los procesos de poblamiento de territorios vecinos también han contribuido a conformar redes transfronterizas que no necesariamente obedecen a las divisiones políticas que, de uno u otro modo, se imponen a las dinámicas locales.

La diversidad geográfica, sociocultural, económica y política en el nivel local, regional e internacional es característica de la frontera sur de México. Es un espacio heterogéneo, y por lo tanto su análisis presenta dificultad para la generalización. Se trata también de una frontera sumamente porosa: existen diez puestos fronterizos formales, siete en el estado de Chiapas, uno en Tabasco y dos en Quintana Roo. A lo largo de los 200 kilómetros de frontera con Campeche no existe ningún cruce formal. Además, son muy pocos los puestos fronterizos que cuentan con la infraestructura y el personal para cumplir con la función básica de una frontera internacional, es decir, la regulación de los flujos de mercancías y personas. Se trata de una frontera de contrastes entre unos pocos puertos y asentamientos permanentes y extensas áreas escasamente pobladas cubiertas de montañas y selva, sin delimitaciones internacionales claramente marcadas.

El relativo aislamiento de la frontera sur con el resto del país, generó el surgimiento de fuertes vínculos comerciales, laborales, sociales y culturales con Guatemala y Belice. En el caso de Quintana Roo, el auge comercial del palo de tinte, la caoba y el chicle, en sus distintas etapas, provocó que pobladores de ambos lados de la frontera participaran activamente en las temporadas de corte o cosecha. La mayoría de los productos obtenidos de los bosques del centro y sur del territorio circulaba a través de Belice. Esta frontera no tenía todavía una fuerte presencia del gobierno nacional, y fueron empresarios ingleses y estadounidenses quienes realizaron inversiones significativas para la extracción de madera y chicle. Años más tarde, en la década de 1970, con el establecimiento de ingenios azucareros en ambos lados del Río Hondo, la movilidad laboral en tiempos de corte de caña era frecuente. En el caso de Chiapas, la migración estacional desde Guatemala, fue clave para el desarrollo de las fincas cafetaleras en el Soconusco, y hasta el presente ha existido un flujo constante de trabajadores con documentos o sin ellos que se ocupan ya no solamente en la agricultura, sino también en servicios y construcción. Esta dinámica de frontera abierta, con escasa presencia del gobierno federal mexicano, ha experimentado un proceso de transformación hacia una frontera de seguridad a partir de las últimas dos décadas del siglo XX.

**LAS GUERRAS CENTROAMERICANAS Y SU IMPACTO EN LAS TRANS-  
FORMACIONES EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO. DE CHIAPAS A  
QUINTANA ROO**

La vida en la franja fronteriza, durante décadas estuvo marcada por una dinámica cotidiana, familiar y laboral, y no parecía presentar mayores retos para la seguridad. Las migraciones, algunas documentadas con permisos temporales para trabajar y otras sin “papeles” eran parte del paisaje diario y de ninguna manera eran consideradas como “amenaza”, pero este panorama cambió a partir de la década de 1980. Varios factores tuvieron una incidencia directa en los cambios de la dinámica fronteriza: las guerras centroamericanas que provocaron la presencia de desplazados y refugiados, principalmente guatemaltecos, tanto en México como en Belice, y la presencia visible del narcotráfico que con su dosis de realidad contribuyó a la creación del imaginario de los distritos fronterizos como lugares sórdidos y peligrosos. Asimismo, se incrementaron las detenciones de los “extranjeros”, principalmente de centroamericanos que se internaban en el país a través de la frontera con Guatemala, pero también de personas procedentes de países tan lejanos como China, India o Corea que entraban vía Belice y agregaron complejidad a la ya difícil situación. Las relaciones fronterizas se endurecieron, los controles y pasaportes se hicieron necesarios y los antiguos pasos de vecinos se convirtieron en senderos de transmigrantes.<sup>1</sup>

La migración centroamericana hacia México se incrementó debido a los conflictos armados en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. La frontera Chiapas–Guatemala fue escenario de movimientos de población que huía de la guerra y paso obligado para los que deseaban llegar a Estados Unidos. El fenómeno de la llegada masiva de refugiados a la frontera sur planteó desconcierto y dificultades iniciales en sectores de la sociedad, la prensa y el gobierno mexicano. México no había firmado el Estatuto de Refugiado de las Naciones Unidas.<sup>2</sup> Los miles de campesinos guatemaltecos pobres, afectados por la guerra y en búsqueda desesperada para salvar su vida, seguridad o libertad personal, no fueron bien aceptados al principio. En 1980 y 1981 hubo incidentes transfronterizos serios, de expulsión por la fuerza y abandono de los buscadores de asilo a su (mala) suerte.

Entre 1981 y 1984 el ejército guatemalteco realizó constantes incursiones en territorio mexicano. Los refugiados vivían en una situación de inseguridad y la conflictividad aumentaba en la región. Entre 1984 y 1988, el gobierno mexicano reubicó a los refugiados guatemaltecos asentados en la zona fronteriza de Chiapas y trasladó a más de 18,000 a los estados de Campeche y Quintana Roo. En Chiapas permanecieron alrededor de 23,000.<sup>3</sup> Los nuevos campamentos no se ubicaron en la franja de frontera, pero según la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), el hecho de que en Quintana Roo y Campeche hayan obtenido el estatus de refugiados, y años más tarde la posibilidad de permanecer como residentes en el país, animó a algunos a intentar traer a sus familiares.<sup>4</sup> En Quintana Roo empezaron a ser visibles nuevas rutas y polleros que ofrecían transportarlos desde Belice hacia otros destinos con relativa facilidad.<sup>5</sup>

El año de 1994 marcó un hito en la dinámica de la frontera de México con Centroamérica. Tres fueron los eventos de particular relevancia: a) la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, que “elevó la importancia de esta frontera en cuanto a consideraciones de seguridad nacional de Estados Unidos, pero excluyó el tema de los trabajadores migrantes”;<sup>6</sup> b) el levantamiento zapatista en Chiapas, que provocó un fuerte incremento de la presencia militar y de mecanismos de control en la frontera con Guatemala; y c) La *Operación Guardián* en California, con una serie de operativos a lo largo de la frontera México – Estados Unidos, que inició una nueva etapa en la política de contención migratoria del gobierno estadounidense.

El incremento de controles fronterizos tanto en México como en Estados Unidos, representó una mayor presión para los migrantes, aumentando el riesgo en la travesía; sin embargo, esto no impactó de manera inmediata en una disminución de los flujos migratorios hacia el norte. Aunque los datos sobre migración indocumentada del Instituto Nacional de Migración solamente reflejan a aquellos que son detenidos y no a los que logran internarse en el país sin ser detectados, pueden dar una idea del comportamiento de los flujos migratorios de las personas de Centroamérica que pasan por México:

**Cuadro 1. Deportaciones y Expulsiones de México 1990 – 2006**

Año	Total de expulsiones	Expulsión de Centroamericanos*	
		Número	Porcentaje
1990	126,440	122,436	96.8%
1991	133,342	130,116	97.5%
1992	123,046	118,849	96.5%
1993	121,925	117,728	96.5%
1994	113,115	110,499	97.6%
1995	105,940	101,334	95.6%
1996	107,118	104,224	97.3%
1997	85,588	83,710	97.8%
1998	111,572	108,886	97.6%
1999	125,238	120,143	95.9%
2000	157,137	153,180	97.5%
2001	138,891	133,052	95.8%
2002	110,573	106,168	96.0%
2003	178,519	174,578	97.8%
2004	211,218	204,207	96.7%
2005	235,297	226,205	96.1%
2006	179,345	174,266	97.1%
2007	45,785	41,841	91.4%
2008	32,342	29,148	90.1%
2009	69,082	65,134	94.2%

\*Incluye ciudadanos de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.

Fuente: Elaboración a partir de los datos del Instituto Nacional de Migración. Coordinación de Planeación e Investigación. Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, "Expulsiones y rechazos", en *Estadísticas Migratorias*, 1996, 1998, 2000, 2001 y 2002 (para los datos 1990-2001). Los datos para los periodos 2002-2009 se consultaron en la página electrónica del INM ([www.inm.gob.mx](http://www.inm.gob.mx)).

Los datos anteriores demuestran que la migración centroamericana no disminuyó inmediatamente por el endurecimiento de las medidas encaminadas a evitarla. Por el contrario, los años 2004 y 2005 presentaron un incremento sustancial. La significativa disminución de las deportaciones registradas en los años posteriores no tiene una explicación clara. Algunos expertos lo interpretan como una baja transitoria del flujo debido a los desastres climáticos de finales del 2005 y 2006, a la modificación de las rutas migratorias, y a la rápida adecuación de las redes de traficantes que

vieron la oportunidad de ampliar su oferta de servicios y reducir sus costos.<sup>7</sup> Esta explicación es plausible, ya que en 2009 vuelve a manifestarse un incremento, y durante los seis primeros meses de 2010 la cifra ya ascendía a 42,000. Las condiciones que producen la emigración desde Centroamérica, lejos de mejorar, se han profundizado: pobreza, falta de alternativas de empleo, exclusión social y deterioro ambiental; entre otras. Para algunos México ha dejado de ser un país de tránsito para convertirse en destino final. Dentro de este panorama, el incremento de medidas de control no está deteniendo a los migrantes pero sí se han incrementado sus condiciones de vulnerabilidad, tanto para conseguir condiciones de vida digna, como para enfrentar actividades criminales durante su paso o estancia en las comunidades fronterizas y en su recorrido por el territorio nacional.

#### **EL REPOSICIONAMIENTO DE LOS DISCURSOS DE SEGURIDAD Y EL INCREMENTO EN LOS RIESGOS ENFRENTADOS Y LA VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES**

Si desde los años ochenta del siglo pasado las fronteras y las migraciones fueron permeadas por el tema de la seguridad, a partir de los ataques a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 el énfasis en políticas de “contención”, “sellamiento” y “securitización” se ha incrementado. Las políticas migratorias y fronterizas quedaron envueltas en los discursos sobre seguridad y control, y ha quedado poco espacio para la atención a temas económicos, comerciales, sociales y mucho menos para los relativos a los derechos humanos. La administración del presidente Vicente Fox (2000-2006), unos meses antes de los atentados terroristas lanzó el *Plan Sur*, como un plan de sellamiento de la frontera sur que optimizaría todos los recursos humanos, institucionales, tecnológicos y económicos disponibles. A cambio esperaba que Estados Unidos flexibilizara su política anti-inmigrantes contra los mexicanos y se despejara la vía para un pacto migratorio.<sup>8</sup> Si bien no hay indicadores que permitan afirmar que dicho pacto hubiera sido posible, lo que sí es claro es que, después del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos incrementó sus exigencias hacia México para el endurecimiento de su política migratoria, pero México no obtuvo nada a cambio.

## Seguridad y Migración en la Frontera Sur de México: de Guatemala a Belice

Las fronteras cerradas, concebidas como rígidas líneas divisorias entre naciones, entran rápidamente en contradicción con la apertura que en distintos ámbitos ha traído consigo el proceso de globalización. El TLCAN está en vigor desde 1994. Además, desde 2001 entró en vigor el tratado comercial entre México y el Triángulo Norte de América Central: El Salvador, Honduras y Guatemala. Con Costa Rica y Nicaragua México suscribió acuerdos comerciales en 1994 y 1997, respectivamente. Existe el CAFTA, para el libre comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos. Todos estos acuerdos abren las fronteras al comercio, a los capitales, a las telecomunicaciones y a la cultura de la globalización. Es lógico que abran también las expectativas de migrar para los sectores que son afectados por estas políticas económicas, o seducidos por las imágenes de una vida en el primer mundo. Pero ninguno de estos acuerdos incluye el libre tránsito de personas. Este tema queda fuera, circunscrito a políticas de control y contención.

La concepción de la migración como peligro o amenaza no ha sido la que siempre ha prevalecido en Estados Unidos y Canadá. Como bien afirman Benítez y Hernández,<sup>9</sup> estos países hallaron la esencia de su construcción nacional en la migración. El aumento de la migración proveniente de países no anglosajones fue el factor que condujo a los sectores conservadores a identificar a los migrantes como un riesgo para la identidad nacional y a argumentar la necesidad de contener a toda costa la ola migratoria. Esta política selectiva también se encuentra en Belice, que ha pasado de una política migratoria abierta, necesaria para estimular el desarrollo de un país de reciente independencia y escasa población, a una política migratoria donde la migración de los vecinos centroamericanos no es vista con buenos ojos y lo que se busca es atraer extranjeros con capitales que garanticen inversiones en el país.

Los discursos que vinculan fronteras con peligrosidad, y migración con seguridad, lejos de ayudar al avance del conocimiento y al diseño de estrategias para atender la compleja problemática fronteriza, favorecen la generación de prejuicios que estigmatizan a los migrantes como delincuentes o indeseables, y abonan el terreno para la aceptación de medidas coercitivas que en otro escenario serían rechazadas por vulnerar los derechos humanos.

El concepto de “seguridad” ha sido definido de distintas maneras en los estudios sobre seguridad nacional e internacional. Varias definiciones giraron anteriormente alrededor de los temas de anarquía internacional, sobrevivencia, integridad territorial y poder militar. Este enfoque generalmente toma al Estado como unidad de análisis, enfatiza las relaciones de competencia entre los Estados y los aspectos militares – y en menor medida políticos – de la seguridad. Esta concepción ha sido cuestionada por la realidad misma, y con el tiempo se reconoció que no se aplica a las nuevas realidades presentes en la nueva agenda global. La globalización de la violencia informal trajo consigo la necesidad de nuevas aproximaciones.<sup>10</sup>

Drogas, criminalidad, inestabilidad política, VIH Sida y pobreza encabezaron la lista de preocupaciones no tradicionales de seguridad. Los impactos de estos aspectos no son homogéneos, pero ciertamente las fronteras son un escenario importante para analizarlos. Todos estos temas tienen dimensiones nacionales e internacionales y son transnacionales en su naturaleza. Si los nuevos retos a la seguridad son “problemas sin fronteras”, las respuestas colectivas no son solamente deseables, sino necesarias. La cooperación regional en asuntos fronterizos presenta sus propios retos, pero es condición para pasar del discurso a la práctica en la promoción de un concepto de seguridad multidimensional. Contra estos esfuerzos, surgió la tentación de volver a esquemas unilaterales, al identificar la seguridad exclusivamente y por encima de todo a la lucha contra el terrorismo y desplazar los esfuerzos que se hacían en la construcción y operacionalización de esta idea de seguridad multidimensional.

#### **EL DETERIORO DE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD EN LA FRONTERA SUR**

En la historia de la dinámica fronteriza en el sur de México es posible identificar, a lo largo del proceso, varios aspectos que han estado relacionados con la seguridad. La definición de límites, el problema del Soconusco en Chiapas y los diferendos con Guatemala, la prolongada guerra de castas protagonizada por los mayas rebeldes en el actual Quintana Roo a mediados del siglo XIX y el papel que jugó el gobierno británico, el contrabando de

## Seguridad y Migración en la Frontera Sur de México: de Guatemala a Belice

recursos naturales, la presencia militar para lograr un control efectivo de la frontera, los procesos de colonización dirigida, el establecimiento de los campamentos de refugiados y las medidas para legalizar su estancia en México de manera permanente para quienes así lo decidieron. De una forma u otra, el desarrollo en las regiones fronterizas siempre es la historia de los esfuerzos por consolidar la formación de los estados nacionales en un esquema de estabilidad y seguridad que permita la integración política y sociocultural. Sin embargo, estas políticas no están reñidas con la dinámica propia de las zonas fronterizas, donde los intercambios cotidianos de todo tipo dan lugar a la formación de identidades particulares que, lejos de amenazar, enriquecen la diversidad de un país.

Sostener que la migración en esta parte de la frontera sur no es una amenaza para la seguridad nacional, no implica ignorar la presencia de otros fenómenos que sí son peligrosos, tanto para México como para las personas que intentan llegar por esta ruta a Estados Unidos. Entre estas realidades, desde la década de 1980, hay una creciente presencia de la actividad del narcotráfico. La prensa escrita, la radio y la televisión día a día dan cuenta de las detenciones, los enfrentamientos y las ejecuciones perpetradas por el crimen organizado, así como de las secuelas que se reflejan en el aumento del narcomenudeo y el incremento del consumo de drogas en los estados del Sur de México. El problema es conocido para las autoridades nacionales y para Estados Unidos. El jefe del Comando Sur de Estados Unidos, afirmó que parte importante del transporte de drogas de Colombia a Estados Unidos, se realiza por vía aérea, con escala en Petén, Guatemala, y en regiones del Caribe mexicano, en el estado de Quintana Roo.<sup>11</sup>

Como señala Briscoe, la pobre infraestructura de comunicación y el estatus periférico de la región del Petén permiten más fácilmente a los grupos ilegales corromper a las aisladas y empobrecidas fuerzas policiales locales. La apropiación ilegal de tierras por parte de esos grupos ha aumentado exponencialmente: hay actualmente 565 disputas legales en el noreste de Guatemala según un informe del Procurador de Derechos Humanos, muchas de ellas derivadas de las apropiaciones realizadas por las bandas de narcotraficantes.<sup>12</sup>

Las fronteras siempre han sido dinámicas, y la ampliación de actividades desde Chiapas hacia Quintana Roo no parece detenerse. Los impactos de la reapertura en 2009 del paso fronterizo desde El Ceibo en Tenosique, Tabasco, hasta El Naranjal en el Petén guatemalteco, tendrán también repercusiones importantes, ya que se encuentra en la zona donde mayor actividad del narcotráfico se ha reportado en Guatemala. A lo largo de los 111 kilómetros abiertos de la frontera entre Tabasco y Guatemala, integrada por los municipios de Tenosique y Balancán, los cargamentos de droga fluyen casi sin obstáculo por este corredor, bautizado como “coca-freeway” por funcionarios de la DEA.<sup>13</sup> Los narcotraficantes operan por esta ruta desde hace tiempo, lo que les ha permitido perfeccionar sus acciones en la entidad, que de centro de almacenamiento pasó a operar como centro de consumo. Esta situación fue reconocida por el gobernador de Tabasco Andrés Granier Melo, quien en consonancia con las autoridades municipales, ha expresado su temor a que se “tjjuanice” la frontera por los constantes enfrentamientos entre los cárteles de Sinaloa, Juárez y del Golfo y el involucramiento de elementos de las fuerzas de seguridad como quedó demostrado al descubrirse que *La Hermandad*, grupo formado por los principales jefes de la Secretaría de Seguridad Pública de Tabasco, tenía la tarea de encubrir y proteger las acciones de los narcotraficantes.<sup>14</sup> En Quintana Roo también se hace constante referencia al tráfico de indocumentados, drogas, armas y mujeres centroamericanas a través de la “frontera líquida”, llamada así por el límite imaginario que representan los casi 180 kilómetros del Río Hondo. Se han recogido testimonios de autoridades ejidales y pobladores de La Unión – asentamiento en el extremo poniente del río – que relatan los ruidos nocturnos, aterrizajes de avionetas y la necesidad de saber cuándo hay que “quedarse callados”. Aceptan que los militares se han dejado ver más seguido, sobre todo después del anuncio del presidente Calderón para “delimitar” y “sellar” la frontera sur: “hacen rondines, colocan retenes pero no detienen a nadie ni se acercan a las zonas donde se da el tráfico de ilegales y de droga”.<sup>15</sup>

Por otra parte, la policía beliceña presenta un pormenorizado recuento de las “nuevas amenazas” en la frontera compartida con México y cuentan con datos sobre la presencia del narcotráfico,<sup>16</sup> el trasiego de armas, el

Seguridad y Migración en la Frontera Sur de México:  
de Guatemala a Belice

contrabando, el tráfico y la trata de personas, los desastres naturales, las enfermedades pandémicas y el terrorismo. Las autoridades beliceñas y mexicanas tienen identificados por lo menos 17 puntos de cruce que van desde la zona libre Corozal–Chetumal, hasta La Unión–Neundeorf. No existe la capacidad de ninguno de los dos gobiernos para garantizar la presencia de fuerzas de seguridad en estos puntos ciegos. En cuanto al tráfico de personas, en la red de *polleros* participan personas de México, Belice y Guatemala, e incluso algunos salvadoreños.<sup>17</sup>

También el VIH Sida constituye una amenaza real en esta frontera. Belice encabeza la lista con mayor número de casos en Centroamérica y esta enfermedad constituye la cuarta causa de muerte (segunda entre varones y sexta entre mujeres). El grupo de edad más afectado va de los 15 a los 49 años.<sup>18</sup> Un estudio realizado en la frontera sur de México, deja ver que la migración incrementa las prácticas de riesgo debido a la vulnerabilidad en que se encuentran los y particularmente las migrantes.<sup>19</sup> Se estima que el 60 por ciento de las mujeres tiene experiencias sexuales que van del compañerismo con el *pollero* a la violación sexual. También una investigación cualitativa realizada con los choferes de tráiler en la frontera México–Belice, reveló que el 40 por ciento de los choferes entrevistados reportó haber tenido múltiples parejas sexuales (un promedio de 10 el año anterior al estudio), y de éstos, el 42 por ciento lo hizo sin protección.<sup>20</sup>

El tema de la vulnerabilidad de las migrantes ante el VIH Sida conduce necesariamente a otras actividades criminales reprobables: las redes de tráfico de personas y de prostitución, que constituyen graves delitos, y la trata de personas, de mucho mayor gravedad, ya que niños, niñas y mujeres son arrancadas de sus lugares de origen en contra de su voluntad, para literalmente venderlas dentro de las redes de explotación sexual o trabajo semi-esclavo. El estudio más completo sobre trata de personas en la frontera sur se realizó en la ciudad de Tapachula en el estado de Chiapas,<sup>21</sup> la investigación señala que en la región del Soconusco, en Chiapas, hay al menos nueve puntos donde se ejerce la trata. En Tapachula prevalecen condiciones de alto riesgo, pues hay cinco expendios de bebidas alcohólicas por cada escuela, y en cada uno se explota a entre 8 y 14 niñas, adolescentes y mujeres, por lo que se calcula en cerca de 21 mil las víctimas. Por otra

parte, desde hace varios años Quintana Roo figura como una región donde la trata existe, principalmente en la zona turística de Cancún y la Riviera Maya. En las cúpulas de esta actividad, generalmente se encuentran personas con acceso al poder y recursos, por lo cual no es raro que prevalezca la impunidad.<sup>22</sup> No tenemos datos que demuestren los vínculos entre estas redes – que se nutren principalmente con mujeres de Sudamérica, Europa del este y Cuba – con los traficantes que operan en el sur del estado; pero de acuerdo a datos de trabajo de campo realizado en dos poblaciones fronterizas, de 100 mujeres indocumentadas entrevistadas, 30 se dedican principalmente a los servicios en cantinas y loncherías, y nueve de ellas pueden catalogarse como víctimas de trata que desde niñas fueron sustraídas de sus hogares y han transitado por el “corredor del sureste”, que abarca distintos lugares de la península de Yucatán, Tabasco y el sur de Veracruz.<sup>23</sup>

Una mirada más cercana al tema de seguridad fronteriza permite deslindar a la migración de las amenazas reales. La inseguridad que prevalece en la frontera es causada por la ingobernabilidad, por la incapacidad de las autoridades para erradicar a los grupos criminales y por la impunidad y corrupción. Los migrantes son víctimas y no causa de esta situación. Sin embargo, prevalece la visión que equipara la migración –o lo que es peor, a los migrantes– con el crimen.

En la visión del padre José Alejandro Solalinde Guerra, coordinador en la zona sur de las actividades de la *Pastoral para la Movilidad Humana*, la migración centroamericana en México se asemeja a una red para pescar de la que todos sacan provecho, ya sea mediante el robo de sus pertenencias o el ejercicio de diversas formas de violencia en su contra, especialmente de tipo sexual. La administración de justicia no es clara ni imparcial. Si bien crecen las cifras de deportaciones de migrantes indocumentados, las detenciones de *polleros* y traficantes no ocurren en la misma proporción.<sup>24</sup>

Los problemas de seguridad en la frontera sur de México no pueden entenderse sin tomar en cuenta la interrelación entre México, Estados Unidos y Centroamérica. La dinámica migratoria está dentro de esta interrelación, pero no es el factor central para entender la seguridad. Existen

## Seguridad y Migración en la Frontera Sur de México: de Guatemala a Belice

factores institucionales compartidos en México y los países del triángulo del norte: El Salvador, Honduras y Guatemala. Entre los principales podemos señalar la debilidad de las instituciones democráticas que no han logrado la confianza pública, el acceso desigual a la justicia, la desconfianza hacia los cuerpos de seguridad que son muchas veces percibidos en contubernio con organizaciones criminales, el crecimiento de las “maras” y otras pandillas juveniles.

El tema de las maras está en estrecha relación con los procesos migratorios de centroamericanos hacia Estados Unidos derivados de las guerras civiles en Centroamérica.<sup>25</sup> En la década de 1990 Estados Unidos incrementó la política de deportaciones de inmigrantes centroamericanos indocumentados, principalmente de aquellos que habían cometido delitos. Muchos de ellos eran miembros de las pandillas rivales de los Ángeles: la Barrio 18 y la Mara Salvatrucha, y se encontraban en prisiones norteamericanas, donde en no pocos casos completaron su formación criminal. Las deportaciones se incrementaron aún más después de los ataques del 11 de septiembre de 2001. Los gobiernos centroamericanos—principalmente en El Salvador, Honduras y Guatemala— recibieron a los deportados sin advertencia alguna sobre sus antecedentes; y éstos, sin lazos previos con sus países de origen y sin mayores alternativas de empleo, se mezclaron tanto con los pandilleros tradicionales como con redes criminales que habían incrementado su presencia en la región. De este modo las Maras se convirtieron a inicios del siglo XXI en un grave problema de seguridad pública, y en los casos de Guatemala, Honduras y El Salvador, el problema tomó rápidamente tintes transnacionales debido a las relaciones entre los Maras que se establecieron en esos países con aquellos que permanecieron en Estados Unidos, entre los Maras presos y los que continuaron la actividad en las calles, debido también al traslado de las rivalidades originadas en California entre los adeptos a la pandilla del Barrio 18 y los integrantes de la Mara Salvatrucha (MS 13).

A partir de 2003 el tema de las maras en la frontera sur de México, especialmente en el estado de Chiapas, empezó a cobrar relevancia, no solo porque es la vía para llegar —o para regresar— a los Estados Unidos, sino porque incursionaron en el tráfico de personas a través de esta frontera, a

veces vendiendo protección a *polleros* y migrantes, otras veces asaltado a los migrantes, o bien se establecieron en las poblaciones fronterizas y se dedicaron a delinquir en la región. Las Maras se han convertido en un instrumento del narco para la venta al menudeo y para el transporte de droga, pero son el escalón inferior de la cadena delincencial. La vinculación de las Maras con el crimen organizado se da en la escala inferior territorial y sin acceso a la toma de decisiones.

### **REFLEXIONES FINALES: LOS TEMAS PENDIENTES PARA LA ATENCIÓN DE LA FRONTERA SUR DE MÉXICO**

Más allá de las estadísticas sobre los flujos migratorios y el recuento de las amenazas a la seguridad, los intentos de sellar la frontera han resultado en la apertura de nuevas rutas más peligrosas para los y las migrantes y una mayor exposición a violaciones de sus derechos humanos. En 2007, las cifras de la Comisión Nacional de Derechos Humanos arrojaban un promedio de 200 centroamericanos muertos en México al intentar llegar a Estados Unidos, mientras que más de un centenar quedaron en calidad de minusválidos. Entre las causas de estos siniestros se señalaban persecuciones y abusos policíacos, actos delincuenciales o accidentes en los trenes. Sin embargo, reportes de organismos no gubernamentales y de gobiernos de Centroamérica revelaban que esa cifra podría superar los 450, ya que hay cientos de desaparecidos cada año que nunca regresan a sus hogares ni tampoco llegan a Estados Unidos.<sup>26</sup> Si esta situación parecía escandalosa en su momento, en los últimos años ha empeorado. En 2009, la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicó un informe especial sobre casos de secuestros a migrantes, donde se señala que en los seis meses que abarcó el informe (septiembre 2008 – febrero 2009), se dieron 198 eventos de secuestro que afectaron a una población de 9,758 personas, es decir, más de 50 al día. El beneficio que obtuvo la delincuencia organizada por estos secuestros fue de 25 millones de dólares según la CNDH. En 9,194 casos el delito fue cometido por bandas organizadas y el resto por autoridades, o la combinación delincuentes-servidores públicos.<sup>27</sup>

## Seguridad y Migración en la Frontera Sur de México: de Guatemala a Belice

La problemática presentada pone en evidencia la importancia de abordar los problemas de la frontera para conocer los impactos que sobre los procesos migratorios y los derechos humanos de los migrantes tienen los discursos y políticas que privilegian la dimensión de la seguridad. ¿Cuál es el concepto de seguridad que prevalece en estos discursos? ¿A qué intereses responde? ¿A la seguridad de quién pretenden proteger los cambios de facto en las políticas migratorias y de frontera en México? ¿Cuál ha sido la génesis y el proceso de construcción de esas visiones securitizadas de la migración y las fronteras? ¿Cuáles han sido los efectos y resultados sobre los derechos humanos de las personas que han abandonado sus lugares de origen para buscar mejores condiciones de vida? ¿Cuáles son las amenazas reales en la frontera sur? ¿Cuál es la relación entre estas “nuevas amenazas” y la migración?

La problemática de seguridad en el sur de México es compleja e intermística. Las cuestiones ambientales y sociales que se convierten en problemas de seguridad no reconocen las fronteras. Por lo tanto, las políticas de seguridad necesitan la concurrencia de los países involucrados y la búsqueda de soluciones con participación multisectorial: instituciones sociales, cuerpos policíacos, fuerzas armadas y sociedad civil.

## NOTAS

1. Alfredo César-Dachary, “El renacer de una frontera”, en Alfredo César Dachary y Stella Arnaiz (editores), *Frontera sur, Historia y Perspectiva*, CIQROO, México, 1991.

2. En 1984 México se suscribió a la Declaración de Cartagena, en la cual proponía un concepto de refugiado más amplio que la Convención de Ginebra y más adecuado a las circunstancias propias de la región. Fue hasta el año de 1990 que la figura del refugiado fue integrada a la Ley General de Población, cuyo reglamento de aplicación se aprobó dos años después. Sin embargo, a pesar de la inserción del refugiado en el derecho positivo mexicano, los “refugiados” guatemaltecos nunca recibieron el documento migratorio correspondiente. Ver Edith Kauffer, “Refugiados Guatemaltecos en México: del refugio a la repatriación, del retorno a la integración”, en *Migración Internacional en la Frontera Sur de México*, Boletín, Consejo Nacional de Población, Año 4, num.12, México, 2000, p. 8.

3. José Manuel Fernández, “Integración social de los refugiados guatemaltecos en México y perspectivas de retorno”, Cuadernos de Trabajo Social N° 4-5, Universidad Complutense de Madrid, pp. 27-41.

4. En el año 1998, a través del Programa de Integración Definitiva se les otorga la residencia definitiva o la nacionalidad mexicana a todos los “refugiados” guatemaltecos que decidieron quedarse en México. Ver Manuel Angel Castillo, “Frontera sur y migraciones. Naturaleza histórica y operativa del sur de la definición de la frontera”, *Migración Internacional en la Frontera Sur de México*, op. cit. p.1.

5. Daniel Cortéz, Carlos Cáceres y Roseli Venegas, “Diagnóstico general de los flujos de trabajadores temporales de la frontera sur de México: Resumen de principales hallazgos y tendencias a futuro”, Centro de Estudios Migratorios-Instituto Nacional de Migración, México, 2005.

6. Vladimiro Valdés, “Efectos del ajuste en el flujo migratorio centroamericano y sus perspectivas”, en Rigoberto Gallardo y Rabel Moreno (coordinadores), *México tras el ajuste estructural*, Vol. I, Universidad Iberoamericana-León e Instituto Tecnológico de Estudios Superiores, México, 2005, pp. 164-165.

7. Rodolfo Casillas, “Los centroamericanos por México, un flujo apetitoso para diversos comensales”, FLACSO, 2008. Disponible en: [http://rodolfocasillasr.com/Materiales % 20de% 20interes Los% 20centroamericanos % 202008.pdf](http://rodolfocasillasr.com/Materiales%20de%20interes%20Los%20centroamericanos%202008.pdf).

También debe considerarse para explicar la disminución en las estadísticas de devoluciones, el cambio en la forma de brindarlas por parte del Instituto Nacional de Migración, ya que a partir de 2007 las personas que salieron mediante el programa de repatriación voluntaria no se incluyeron en dichas estadísticas.

8. Vladimiro Valdés, “Efectos del ajuste en el flujo migratorio centroamericano y sus perspectivas”, op. cit.

Seguridad y Migración en la Frontera Sur de México:  
de Guatemala a Belice

9. Raul Benitez Manaut y Daniel Hernández “Migración y Seguridad: nueva clave en las relaciones Mexico, Estados Unidos y Centroamérica”, en Isidro Sepúlveda (editor), *Seguridad Humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2007.

10. Ivelaw Griffith, “The Caribbean Security Scenario at the Dawn of the 21<sup>st</sup> Century: Continuity, Change, Challenge”, *The North South Agenda*, 63, septiembre de 2003, University of Miami.

11. Presentación del general Craddock, Comandante del Comando Sur de Estados Unidos, en la Conferencia, “The Americas in the 21<sup>st</sup> Century: The Challenge of Governance and Security”, organizada por el Latin American and Caribbean Center de la Florida International University, el U.S. Army War College y el U.S. Southern Command. Miami, Florida, 1-3 de febrero de 2006.

12. Ivan Briscoe, *Conflictos en la frontera: las nuevas zonas calientes en América Latina*, FRIDE, julio 2008m <http://www.fride.org/publicacion/459/conflictos-en-la-frontera:-las-nuevas-zonas-calientes-en-america-latina>

13. Presentación del general Craddock, op. cit.

14. Francisco y Roberto Barbosa, “Temen se tjuanice frontera Tabasco – Guatemala”, *El Universal*, 3 de abril de 2007.

15. Juan Veledíaz, *El Universal*, 15 de marzo de 2007.

16. “Amenazas emergentes en la frontera México–Belice”, Ponencia presentada por Marco Vidal, inspector de la Policía de Belice en el *Seminario sobre Seguridad en la Frontera Sur*, Universidad de Quintana Roo, 29 de septiembre de 2006.

17. En cuanto a la diversidad de nacionalidades de los migrantes detenidos, dio cuenta de que en el periodo de enero a agosto de 2006, fueron detenidos dos jamaquinos, dos panameños, treinta guatemaltecos, veintiocho hondureños, veintidós salvadoreños, cuatro nicaragüenses, cuatro nepaleses, cuatro turcos, un pakistaní, uno de Trinidad y siete cubanos. Algunos fueron detenidos mientras se encontraban dentro de límites de los distritos norteños y otros mientras intentaban cruzar la frontera con México. Marco Vidal, op. cit.

18. Panamerican Health Organization (2007), “Belice Health Data”, Disponible en [http://www.paho.org/english/dd/ais/cp\\_084.htm](http://www.paho.org/english/dd/ais/cp_084.htm)

19. Mario Bronfman, René Leyva, y Mirka Negroni, *Movilidad Poblacional y VIH-SIDA: contextos de vulnerabilidad en México y Centroamérica*, Instituto Nacional de Salud Pública, México, 2004.

20. Este estudio fue supervisado en campo por personal de la Asociación Civil “Punto de Encuentro con la Comunidad”, y contó con la participación de personal del Instituto Quintanarroense de la Mujer. Ver Ira Stollak (s/f), “Truckers, Chavas, and Cachimbas: Assessment of the HIV Risk and Culture of Long Haul Truckers on the Mexico-Belize Frontier”. Research proposal to fulfill the requirements of the course HS 539 – *Research Methods for Developing Countries*, University of Washington.

21. Rodolfo Casillas, “La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas”, Organización de Estados Americanos e Instituto Nacional de Migración, México, 2006.

22. Como muestra se puede citar el caso de Luis Martins Coggiola, en la trata de mujeres principalmente sudamericanas; o Succar Kuri y Keneth Lee Dyer en la corrupción de menores.

23. Yuri Cervantes y Neyfy España, “La permanencia de los migrantes centroamericanos en México. Estudio de caso en dos poblaciones ribereñas: Botes y Álvaro Obregón”, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad de Quintana Roo, Chetumal, 2008.

24. Entrevista realizada por Fabiola Martínez, *La Jornada*, México, 29 de abril de 2007.

25. Natalia Armijo, Raúl Benítez y Athanasios Hristoulas, “Las maras en el triángulo de seguridad México- Estados Unidos –Centroamérica”, en Carlos Barrachina (coordinador), *Democracias en Transición en Honduras y Nicaragua*, Universidad de Quintana Roo, Plaza y Valdés, México, 2009.

26. Datos presentados en el estudio elaborado por el Grupo de Trabajo de Migración de la bancada del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados, dado a conocer en un cable de Notimex el 14 de enero de 2007.

27. *Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, junio de 2009. <http://www.cndh.org.mx/informes/Especiales/infEspSecMigra.pdf>.

---

## VII. EL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO Y LA INICIATIVA MÉRIDA

ARMANDO RODRÍGUEZ LUNA

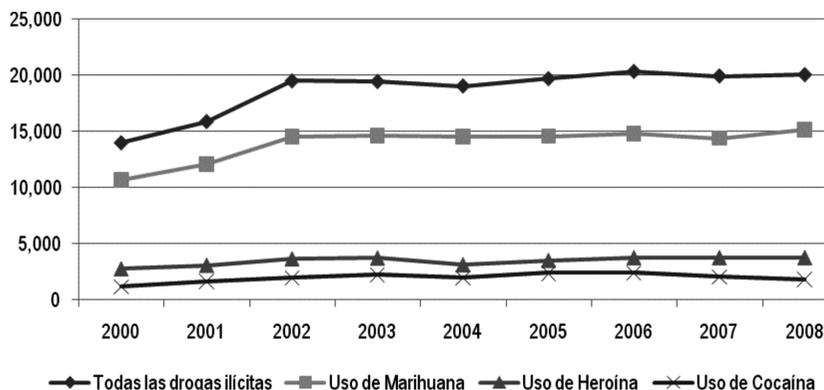
### INTRODUCCIÓN

En los últimos tres años, el crimen organizado se ha convertido en una amenaza para la seguridad nacional de México porque logró tomar el control territorial de ciertas zonas del país, particularmente del norte y occidente. Además, penetró, a través de la corrupción y la violencia, las estructuras políticas y sociales de esas regiones. Por su parte, Estados Unidos considera que los mexicanos, son los principales grupos organizados que controlan la distribución de estupefacientes, particularmente cocaína y metanfetaminas, con presencia en todo el país.<sup>1</sup> Estos grupos se han adaptado para trasladar la cocaína desde Colombia, Perú y Bolivia a través del istmo centroamericano y México. En los últimos 10 años, los narcotraficantes mexicanos han asumido el control del negocio, desplazando a las mafias colombianas. Estos argumentos justifican la negociación en 2007, de un programa de cooperación entre México y Estados Unidos denominado Iniciativa Mérida.

### CONSUMO DE DROGAS Y CRIMEN ORGANIZADO, AMENAZA A LA SEGURIDAD DE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

En el transcurso de esta década, el corredor Centroamérica-México se convirtió en el principal paso de drogas hacia Estados Unidos. Por esta región se trafica el 90% de la cocaína que se produce en Colombia, Bolivia y Perú. De acuerdo con algunas estimaciones, el total de esa droga pasa por tres rutas principales, 30% por la costa del Golfo de México, 20% por la frontera con Guatemala y 50% por la Costa del Pacífico.<sup>2</sup> Además, México es la principal fuente de abastecimiento de heroína y metanfetaminas para el mercado estadounidense.

**Gráfico 1.**  
**Tendencias en el uso de drogas en Estados Unidos, 2000-2008**  
**(Miles de usuarios)**



Fuente: Elaboración propia con base en Executive Office of the President, The National Drug Control Strategy 2010. Data Supplement, White House, Washington, 2010, p. 19.

Nota: Todas las drogas ilícitas incluye marihuana, cocaína, alucinógenos, inhalantes, heroína, o sedantes, tranquilizantes, estimulantes y analgésicos de uso no médico. A partir de 2002 la encuesta fue denominada National Survey on Drug Use and Health. Además, se le aplicaron modificaciones a la metodología, lo cual afectó significativamente los resultados, por lo que no son comparables directamente con años anteriores.

Como se puede observar en el gráfico 1, el mercado de consumo en Estados Unidos creció entre 2000 y 2002 para mantenerse estable hasta 2008, alcanzando poco más de 20 millones de personas que usan regularmente alguna de las drogas ilegales, es decir, alrededor del 14.2% de la población mayor de 12 años. Desde la perspectiva estadounidense, esta situación tiene diferentes consecuencias internas. Entre las principales se puede señalar el costo en términos de servicios de salud, judiciales, pérdida de competitividad, incluso para el medio ambiente, es de aproximadamente 215 mil millones de dólares.<sup>3</sup>

Por ejemplo, se calcula que de 113 millones de ingresos al departamento de emergencias en el sistema de salud estadounidense, el 1.5% estuvo relacionado con el uso de sustancias ilegales. Por otra parte, de acuerdo al FBI, de 14 millones de detenciones efectuadas en 2008, el 12.2% estuvieron relacionadas con este tipo de consumo.<sup>4</sup> En cuanto al sistema penitenciario, 1.5 millones de internos se encuentran en custodia por delitos relacionados

con las drogas.<sup>5</sup> Los principales arrestos efectuados en Estados Unidos se realizan sobre los consumidores con muy baja incidencia sobre los distribuidores, los cuales de acuerdo al área de inteligencia del Departamento de Justicia, son controlados en su mayoría por cárteles mexicanos.

En efecto, informes recientes señalan que miembros de los cárteles de Sinaloa, del Golfo, los Zetas y de Juárez han expandido sus redes de distribución apoyándose en pandillas callejeras para la transportación y venta al menudeo. Son las pandillas que operan en la frontera con México las que han expandido sus actividades debido a la capacidad que ahora tienen para comprar grandes cantidades de drogas a los cárteles mexicanos. De esta forma, adquieren mejores precios y por tanto, sus ganancias en el mercado estadounidense son mayores.<sup>6</sup>

Aún no se tiene información clara sobre las modalidades de asociación entre las pandillas y los cárteles mexicanos, mismas que les permiten relacionarse con más de uno de ellos, así como mantener reducidos niveles de violencia. Sin embargo, se sabe que, producto de estas actividades, los narcotraficantes mexicanos obtienen ganancias anuales que oscilan entre los 15 y 30 mil millones de dólares. Debido a que estos ingresos se producen en el mercado estadounidense, tienen dos destinos principales, el tráfico de dinero en efectivo hacia México y la compra de armas de alto poder.<sup>7</sup>

En la frontera con México existen entre 6 mil y 12 mil puntos de venta de armas de un total de 55 mil en todo Estados Unidos.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> En México, los principales decomisos de armas largas, según fuentes oficiales, se realizaron en los estados de Michoacán, Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Baja California y Chihuahua, mismos que cuentan con los más altos índices de violencia asociada al narcotráfico entre 2009 y 2010.<sup>10</sup>

Así, para el gobierno de México, la demanda de drogas y la oferta de armas en Estados Unidos son la fuente del poder económico y el poder de

fuego que ostentan los cárteles del narcotráfico. Esto les ha permitido desarrollar la capacidad para corromper, cooptar y amenazar a las autoridades políticas, policíacas y judiciales, así como a los empresarios y a la sociedad en general en municipios del norte y norte-occidente del país. En este sentido, México ha experimentado elevados niveles de violencia, particularmente desde 2007, pasando de 2,712 ejecuciones en ese año a 8,281 en 2009. Paralelamente, los narcotraficantes mexicanos han recurrido a actos de extrema violencia para infundir terror entre cárteles adversarios y autoridades, causando los mismos efectos sobre la población.<sup>11</sup> Además, elevaron la importancia política y mediática a través del secuestro o asesinato de candidatos a presidentes municipales, a diputados y miembros de los cuerpos de seguridad del Estado.

### **OBJETIVOS Y DILEMAS POLÍTICOS DE LA INICIATIVA MÉRIDA**

Desde que asumió la presidencia de la república el 1° de diciembre de 2006, Felipe Calderón adjudicó al tema de la seguridad un carácter prioritario para su mandato, por lo que declaró la guerra al narcotráfico. Desde su perspectiva, era fundamental alcanzar dos objetivos, el primero de corto plazo, estableció “reposicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el ejército” y segundo, de largo plazo, “implica la depuración y fortalecimiento de los cuerpos policíacos, la generación de nuevos sistemas de información e inteligencia, un nuevo marco institucional legal, como el que hemos planteado al Congreso de la Unión”.<sup>12</sup>

Bajo esta lógica, el presidente Calderón inició negociaciones con el presidente de Estados Unidos en 2006, George W. Bush, para desarrollar un esquema de cooperación que permitiera al país enfrentar el fenómeno de inseguridad y poderío de los cárteles del narcotráfico en México. El 22 de octubre de 2007, los dos presidentes anunciaron oficialmente el acuerdo por el cual se comprometen ambos países a combatir al crimen organizado. Este nuevo pacto bilateral en seguridad dio origen al programa de cooperación llamado Iniciativa Mérida.

De acuerdo al comunicado oficial, en este pacto se apuesta por una “renovada transferencia de equipo y recursos técnicos, de acuerdo con las

normas correspondientes de transparencia y rendición de cuentas en ambos países. Asimismo, las estrategias incluyen programas de capacitación e intercambio de expertos”.<sup>13</sup> En principio se plantearon cuatro objetivos: 1) terminar con el poder e impunidad de las organizaciones criminales; 2) fortalecer el control de la frontera por aire, mar y tierra; 3) mejorar la capacidad de los sistemas de justicia de la región y; 4) reducir las actividades de las pandillas asociadas al tráfico de drogas y disminuir la demanda de éstas.<sup>14</sup> Para cumplir estas metas, se colocó en el centro del programa de cooperación la transferencia de tecnología, capacitación y profesionalización, así como el intercambio de información de inteligencia, todo ello por un monto de \$1.4 billones de dólares para tres años (2008-2010).

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.<sup>15</sup>

Además del proceso electoral en Estados Unidos, la principal causa por la cual se aprobaron gradualmente los recursos fue el disgusto del legislativo estadounidense por el grado de secrecía con el que los poderes ejecutivos de México y Estados Unidos negociaron los paquetes de la Iniciativa Mérida. Por ejemplo, Elliot Engel, entonces presidente del Comité de Asuntos Internacionales y América Latina de la Cámara de Representantes del Partido Demócrata, señaló que “ésta no es la manera de iniciar un esfuerzo tan importante como combatir el tráfico de drogas y la violencia asociada a éste”.<sup>16</sup> Otros, como Tom Tancredo y Geene Green, advirtieron de la necesidad de incorporar al acuerdo de cooperación indicadores de éxito, así como exigencias tales como transparencia en el uso de los

recursos y respeto a los derechos humanos por parte del gobierno mexicano.<sup>17</sup>

Frente a esta situación, se requirió de un constante cabildeo por parte de Thomas Shannon y David T. Johnson del Departamento de Estado, así como del embajador de México en Estados Unidos, Arturo Sarukhán. Para los funcionarios estadounidenses era fundamental aprobar los recursos de la Iniciativa Mérida, porque el gobierno de Felipe Calderón mostró decisión y liderazgo para enfrentar al crimen organizado. Esto fue evidente desde el momento que inició la reorganización de la Policía Federal, el despliegue del ejército, el enfrentamiento a los problemas de corrupción e impunidad, además de la extradición de los principales jefes de los cárteles de drogas.<sup>18</sup> También porque los objetivos del programa de cooperación involucran intereses de seguridad para Estados Unidos, particularmente en la frontera suroeste, al estar orientado a programas de seguridad fronteriza e interdicción de estupefacientes, además de la reforma de justicia criminal en México. Por su parte, David T. Johnson agregó que el principal indicador será la reducción de importaciones de drogas hacia Estados Unidos, al igual que la disminución de los niveles de violencia.<sup>19</sup>

Por su parte, los principales partidos políticos con representación en el poder legislativo en México apuntaron reiteradamente la importancia de evitar violaciones a la soberanía por parte de Estados Unidos. Para ello, demandaron que se eliminara cualquier insinuación de supervisión sobre la corrupción o la vigencia de los derechos humanos en el país.<sup>20</sup> De hecho, durante la XLVII Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos que se llevó a cabo del 6 al 8 de junio de 2008 en Monterrey, México, los legisladores mexicanos buscaron consolidar un acuerdo basado en la reciprocidad y la cooperación. Incluso plantearon la importancia de que los dos poderes legislativos asumieran un papel más importante durante la transferencia y la instrumentación del programa de cooperación en seguridad.<sup>21</sup>

A pesar de esto, en las leyes que asignan los recursos para la Iniciativa Mérida, se incluyeron cuatro factores que condicionan hasta el 15% de los recursos aprobados en cada una. El primero de ellos se refiere a mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las policías federa-

les, estatales y municipales. El segundo conviene al gobierno mexicano para que establezca mecanismos de consulta regulares con organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil. El tercero busca la garantía de que miembros de la policía y de las fuerzas armadas que hayan cometido violaciones a los derechos humanos sean debidamente investigados bajo la jurisdicción de la autoridad civil. El cuarto exhorta a fortalecer la prohibición de utilizar testimonios obtenidos bajo tortura o malos tratos.<sup>22</sup>

Es evidente que el alto grado de cooperación y confianza que se ha alcanzado en el nivel ejecutivo no ha permeado del todo entre las fuerzas políticas de ambos países. Si bien la Iniciativa Mérida se basa en la cooperación interinstitucional bilateral, es fundamental el soporte político más allá del ámbito de las secretarías de Estado. Este apoyo es fuente de legitimidad a las acciones que se tienen que emprender, particularmente las relacionadas con el uso de la fuerza. La participación del poder legislativo y de la sociedad civil organizada en México y Estados Unidos para supervisar la instrumentación del programa de cooperación, al igual que la evaluación de resultados concretos, es clave para elevar el nivel de apoyo por parte de la población, frente a un fenómeno que se ha tornado más violento y complejo.

### **INICIATIVA MÉRIDA**

El arribo de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos ha dado un nuevo cariz al esfuerzo bilateral para enfrentar al crimen organizado. Aunque éste no ha dejado de percibirse como una amenaza, tanto en el Departamento de Estado como en la Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP por sus siglas en inglés) han puesto el acento en el combate al consumo en su país, así como en la reforma institucional de la procuración y la administración de la justicia en México. Esto explica el hecho de que Obama haya solicitado al Congreso Estadounidense el 1° de febrero de 2010 un nuevo paquete de ayuda dentro de lo que en ese momento se llamó ‘Mérida II’. El monto de los recursos es por \$310 millones de dólares, de acuerdo a lo anunciado por el Subsecretario de Administración de Recursos de la Secretaría de Estado, Jacob Lew.<sup>23</sup> Sin embargo,

aún tiene que pasar por la aprobación del Congreso norteamericano. Esto ha significado un mensaje político de parte de la administración Obama, sobre el compromiso por mantener el apoyo a México contra el crimen organizado, aunque en términos económicos el mensaje es de cautela.

Cabe agregar que la estrategia estadounidense decidió fragmentar el enfoque regional de la Iniciativa Mérida. En efecto, a partir de 2010 el Congreso creó un fondo específico con \$83 millones de dólares para Centroamérica, denominándolo *Central American Regional Security Initiative*. De igual forma sucedió con el Caribe, en donde se ubican a Bahamas, República Dominicana, Haití y Jamaica como los países más vulnerables al negocio del narcotráfico. A través de la renovada *Caribbean Basin Security Initiative*, y con un fondo de \$43 millones de dólares, se pretende fortalecer el diálogo en materia de seguridad con el archipiélago caribeño. Con estas acciones, se espera que ambas subregiones reciban mayor atención estadounidense para enfrentar las problemáticas particulares que tienen.<sup>24</sup>

Así, con un enfoque formalmente bilateral hacia México por parte de Estados Unidos, la Iniciativa Mérida 2.0, como es conocida en el ámbito estadounidense, adquiere un tono relativamente diferente. En el comunicado oficial, producto de la II Reunión del Grupo de alto Nivel de la Iniciativa Mérida en México, el 23 de marzo de 2010, se anunciaron cuatro objetivos estratégicos para esta nueva etapa, 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; 4) Fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de ambos países enfatizando la prevención y la reducción del consumo de drogas.<sup>25</sup>

En este nuevo planteamiento estratégico, además de la capacidad de despliegue de las fuerzas armadas y de seguridad que ocupó parte importante del presupuesto de la primera etapa de la Iniciativa Mérida, se pretende incorporar como piedra angular la mayor cooperación bilateral en materia de inteligencia entre agencias civiles y militares. Esto es fundamental porque por un lado, comienza a cerrarse un ciclo de desconfianza y

recelo entre las comunidades de inteligencia de ambos países, que se alimentaron de episodios como el secuestro y asesinato de Enrique Camarena en 1985 por parte de agentes de la extinta Dirección Federal de Seguridad, así como de la detención en 1997 del General Jesús Gutiérrez Rebollo, ex comisionado del otrora Instituto Nacional para el combate a las Drogas, por vínculos con Amado Carrillo.

Po otro lado, en la medida que se profundice la colaboración en inteligencia se podrá avanzar hacia la concreción de resultados, particularmente en la frontera entre ambos países. En esta región trabaja desde 2009 el restablecido *Interagency Working Group on Intelligence Coordination*, dirigido por las unidades de inteligencia de la Administración de Control de Drogas (DEA por sus siglas en inglés) y el Departamento de Seguridad de la Patria (DHS por sus siglas en inglés), los cuales utilizan como fuente y desahogo de información la plataforma del Centro de Inteligencia de El Paso (EPIC por sus siglas en inglés).<sup>26</sup>

Además, el DHS y la Secretaría de Seguridad Pública firmaron una declaración de principios de cooperación el 18 de febrero de 2010, para reforzar la seguridad fronteriza. A partir de este marco, se pretenden llevar a cabo operativos e investigaciones coordinadas, incremento en la capacidad de ambos países para intercambiar información en tiempo real, mayor nivel de coordinación para vigilancia y despliegue de personal y colaboración para formular estrategias que limiten la movilidad transnacional del crimen organizado.<sup>27</sup>

En este sentido adquiere mayor relevancia controlar la situación de violencia desbordada en la frontera norte de México, donde Ciudad Juárez es al mismo tiempo el pulso y el laboratorio de pruebas para la nueva voluntad y capacidad de cooperación bilateral. En este municipio se ha incrementado de forma exponencial el número de ejecuciones al pasar de 200 en 2007 a 2,643 en 2009.<sup>28</sup> En éste lugar se concentra aproximadamente el 25% del total de homicidios relacionados al tráfico de drogas a nivel nacional, cifra que llegó a 8,281 en 2009.

Debido a sus lamentables condiciones estructurales de inseguridad pública, violencia y destrucción del tejido socioeconómico, Ciudad Juárez es sólo uno de los principales retos que tiene enfrente la Iniciativa Mérida en

su segunda etapa. Ante esto, se ha conformado una Fuerza de Tarea Conjunta conformada por funcionarios gubernamentales de México y Estados Unidos, para desarrollar, estructurar y evaluar acciones para mejorar la seguridad pública.<sup>29</sup>

Para ello, las acciones coordinadas de los cuerpos de inteligencia, policía, investigación y procuración de justicia, al igual que de entrenamiento en las mismas áreas, forman el núcleo de este programa piloto en Ciudad Juárez. De los resultados que se obtengan en el mediano plazo, dependerá en gran medida un nuevo impulso a la cooperación bilateral en materia de seguridad hacia el largo plazo.

## CONCLUSIONES

Existen nexos cada vez más estrechos entre pandillas callejeras como Mara Salvatrucha, Latin Kings o Barrio Azteca con los cárteles de narcotraficantes como el de Juárez, del Golfo o el de Sinaloa. Por una parte, esto representa una modalidad relativamente novedosa del crimen organizado para llevar a cabo actividades como el tráfico de drogas, de personas, de armas o de dinero entre México y Estados Unidos. Esto se puede convertir en el detonante del esparcimiento de la violencia organizada hacia la frontera suroeste de Estados Unidos, al igual que en factor de tensión. De ahí la importancia de fortalecer este marco de cooperación, confianza y fluidez en el intercambio de inteligencia y de operaciones policiacas coordinadas. En este sentido es fundamental el mayor acercamiento y diálogo político en las esferas legislativas y de la sociedad civil organizada de ambos países para soportar un programa de cooperación que enfrenta obstáculos administrativos y políticos.

En lo que corresponde al programa en sí mismo, la principal traba es administrativa. De acuerdo a un reporte de la Government Accountability Office (GAO), el hecho de que los recursos de la primera etapa de la Iniciativa Mérida provengan de tres cuentas, INCLE, del ESF y del FMF, impide la agilización de los trámites para transferir los recursos porque en cada cuenta se manejan metodologías y terminologías para elaborar, vigilar y ejecutar sus presupuestos. Asimismo, estas diferencias dificultan el monitoreo de la transferencia de los recursos.<sup>30</sup>

En México también se tiene que resolver el problema de las capacidades técnicas y administrativas para recibir el paquete de ayuda, lo cual implica hacer más eficiente “la negociación de acuerdos con los gobiernos beneficiarios, alcanzar entendimiento con las agencias del gobierno de Estados Unidos para instrumentar la logística, así como concretar los contratos para la solicitud y entrega de equipo”.<sup>31</sup>

En términos políticos es importante incorporar en la lógica de cooperación que han alcanzado los poderes ejecutivos de ambos países al resto de las fuerzas políticas. Los gobernadores de los estados fronterizos son pieza clave para impulsar la legitimidad y la capacidad operativa de las acciones involucradas en la Iniciativa Mérida en el mediano y largo plazo. Esto abrirá márgenes de acción para contrarrestar tendencias antiinmigrantes en la frontera que permean a ciertos sectores de la sociedad, incluso de seguridad de Estados Unidos.

En el mediano plazo se deberán empalmar las dos etapas de la Iniciativa Mérida y ofrecer resultados específicos en lo que más importa a la población, la reducción de la violencia. Enfocarse en Ciudad Juárez es un acierto ya que es el lugar que refleja más crudamente el proceso de descomposición social, económica y política que deja a su paso el crimen organizado. Además, es el punto de partida necesario para profundizar la cooperación en un área sensible como es el de la inteligencia, donde la confianza mutua, con sus límites normales y entendibles, es piedra angular de una relación madura en materia de seguridad nacional.

## NOTAS

1. The National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, Department of Justice, Washington, February, 2010, p. 2.
2. National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2009*, Department of Justice, Washington, December, 2008, p. 3.
3. National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, *op. cit.*, 2010, p. 3
4. *Ibid.*, p. 5
5. Executive Office of the President, *The National Drug Control Strategy 2010*. Data Supplement, White House, Washington, 2010, p. 54.
6. Jennifer E. Lake (coordinator), *Southwest Border Violence: Issues in Identifying and Measuring Spillover Violence*, Congressional Research Service, February 16, 2010, p. 1.
7. Department of State, *International Narcotics Strategy Control Report, Vol. I, Drug and Chemical Control, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, Washington, March, 2010, p. 432.
8. Luis Astorga, “El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México. Responsabilidades diferentes”, *International Drug Control Policy Consortium*, marzo, 2010, p. 2, [http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador\\_de\\_carpetas/OCO-IM/pdf/trafico%20de%20armas%20mex-eeuu\\_luis%20astorga.pdf](http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCO-IM/pdf/trafico%20de%20armas%20mex-eeuu_luis%20astorga.pdf)
9. United States Government Accountability Office, “Firearms trafficking. US efforts to combat arms trafficking to Mexico face planning and coordination challenges”, Report to Congressional Requesters, Washington, D.C., June, 2009, p. 3.
10. Gobierno de México, “Tráfico de armas México-USA”, 30 de abril, 2009, [http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/docs08\\_trafico%20de%20armas%2030%20abril%202009.pdf](http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/docs08_trafico%20de%20armas%2030%20abril%202009.pdf). Sobre los indicadores de violencia ver también Excelsior, 5 de febrero de 2010, p. 15.
11. Gerardo Rodríguez y Judith Nieto, “El terrorismo como método del crimen organizado en México” en Raúl Benítez Manaut (editor), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, Casede, México, 2010, p. 90. Disponible en [www.seguridadcondemocracia.org](http://www.seguridadcondemocracia.org)
12. “La guerra al crimen organizado”, extractos de la entrevista de Jorge Zepeda Patterson al Presidente Felipe Calderón en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Casede, México, 2009, pp. 17 y 18.
13. Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad, 22 de octubre de 2007, <http://www.iniciativamerida.gob.mx/index.php?page=que-es-iniciativa-merida>.

14. Clare Ribando Seelke, Liana Sun Wyler y June S. Beittel, *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*, Congressional Research Service, Washington, April, 2010, p. 15.

15. Public Law 110-252, June 30th, 2008, [http://www.thenationalcouncil.org/galleries/resources-services%20files Supplemental%20Appropriations%20Act,%202008%20PL%20110-252.pdf](http://www.thenationalcouncil.org/galleries/resources-services%20files%20Supplemental%20Appropriations%20Act,%202008%20PL%20110-252.pdf); Public Law 111-8, March 11th, 2009, [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi bingetdoc.cgi?dbname=111\\_cong\\_public\\_laws&docid=f:publ008.111.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi%20bin%20getdoc.cgi?dbname=111_cong_public_laws&docid=f:publ008.111.pdf); Public Law 111-32, June 24th, 2009, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ32/pdf/PLAW-111publ32.pdf>; Public Law 111-117, December 16th, 2009, [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin getdoc.cgi?dbname=111\\_cong\\_public\\_laws&docid=f:publ117.111.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin%20getdoc.cgi?dbname=111_cong_public_laws&docid=f:publ117.111.pdf)

16. Todd J. Gillman, “Bush’s Mexico aid plan get mixed reviews in House”, *The Dallas Morning News*, 26 de octubre de 2007, <http://www.dallasnews.com/sharedcontent/dws/news/world/mexico/stories/102607dnnatplanmexico.3512b11.html>

17. House of Representatives, “The Merida Initiative: Assessing plans to Step Up our Security Cooperation with Mexico and Central America”, Hearing before of Committee on Foreign Affairs, 14 de noviembre de 2007, p. 25-26 y 48.

18. *Ibid.* p. 9.

19. *Ibid.*, pp. 13-14 y 48.

20. “Rechazan Diputados condiciones para Iniciativa Mérida”, *El Informador*, 23 de mayo de 2008. <http://www.informador.com.mx/primer/2008/14148/6/rechazan-diputados-condiciones-para-iniciativa-merida.htm>

21. Alejandro Chanona Burguete, “La Iniciativa Mérida y el Congreso Mexicano” en Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado (coordinadores), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM, BUAP, México, 2009, p.72.

22. Public Law 110-252, *op. cit.*, p. 2339-2340.

23. “President’s Proposal for the FY2010 State Department Budget”, U.S. Department of State, February 1st, 2010, [http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador\\_de\\_carpetas/OCO-IM/pdfUS%20Dept%20of%20State\\_Budget%202011.pdf](http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCO-IM/pdfUS%20Dept%20of%20State_Budget%202011.pdf)

24. Clare Ribando Seelke (coordinator), *op. cit.*, p. 16-17.

25. Declaración Conjunta sobre Cooperación Bilateral Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Segunda Reunión del Grupo de Alto Nivel, 23 de marzo, 2010, [http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/segunda-reunion-grupo-alto-nivel\\_2010-03-23.pdf](http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/segunda-reunion-grupo-alto-nivel_2010-03-23.pdf)

26. *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, Office of National Drug Control Policy, Washington, June 29th, 2009, p. 6-7, [http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/swb\\_counternarcotics\\_strategy09/swb\\_counternarcotics\\_strategy09.pdf](http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/swb_counternarcotics_strategy09/swb_counternarcotics_strategy09.pdf)

27. “Secretaria Napolitano y Secretario de Seguridad Pública Genaro García Luna de México Suscribirán Declaración de Principios Sobre Medidas de Cooperación Para Reforzar la Frontera Entre Estados Unidos y México, y Combatir

Armando Rodríguez Luna

Amenazas Transnacionales”, Department of Homeland Security, February 18th, 2010, [http://www.dhs.gov/ynews/espanol/gc\\_1266593089004.shtm](http://www.dhs.gov/ynews/espanol/gc_1266593089004.shtm).

28. *Reforma*, 10 de enero de 2010, p. 4.

29. US Embassy, “Combating Violence in Juarez”, Fact Sheet, [http://www.usembassy-mexico.gov/eng/merida/pdf/emerida\\_factsheet\\_ViolenceCJ.pdf](http://www.usembassy-mexico.gov/eng/merida/pdf/emerida_factsheet_ViolenceCJ.pdf)

30. “Status of funds for the Merida Initiative”, United States Government Accountability Office, 3 de diciembre de 2009, pp. 2-3 y 7.

31. *Ibid.* p. 12.

## ANEXO

**Cuadro 1. Pandillas con mayor influencia en el mercado de las drogas en Estados Unidos, 2010**

<b>Pandilla</b>	<b>Área de operación</b>	<b>Drogas que trafican</b>	<b>Cártel Asociado</b>
<b>Black Guerrilla Family</b>	Pacífico Atlántico-Medio	Cocaína Heroína Marihuana	Sinaloa
<b>Gangster disciples</b>	Grandes Lagos Pacífico Sur-Oeste Centro-Oeste	Cocaína Heroína Marihuana	Sinaloa
<b>18th Street</b>	Pacífico Suroeste	Metanfetamina	Sinaloa Tijuana
<b>Bloods</b>	New England New York/ New Jersey Sur-Este Suroeste Pacífico	Cocaína Heroína Marihuana MDMA	Sinaloa Tijuana
<b>Florencia 13</b>	Pacífico Sur-Este Sur-Oeste	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Sinaloa Tijuana
<b>Hells Angels</b>	Pacífico Sur-Oeste New England New York/ New Jersey	Cocaína Marihuana MDMA	Sinaloa Tijuana
<b>Norteños</b>	Pacífico Sur-Oeste	Cocaína Marihuana Metanfetamina	Sinaloa Tijuana
<b>Sureños</b>	Pacífico Sur-Este Sur-Oeste Centro-Oeste	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Sinaloa Tijuana

Anexos

<b>Bandidos</b>	Pacífico Sur-Oeste	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Juárez
<b>Barrio Azteca</b>	Sur-Oeste	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Juárez
<b>Crips</b>	New England Sur-Este Suroeste Pacífico	Cocaína Marihuana Heroína MDMA	
<b>Vagos</b>	Pacífico Sur-Oeste	Cocaína Marihuana	Juárez
<b>Latin Kings</b>	Florida Grandes Lagos New England New York/ New Jersey Atlántico-Medio Pacífico Sur-Este Sur-Oeste Centro-Oeste	Cocaína Marihuana Heroína MDMA	Juárez Sinaloa Del Golfo
<b>Hermanos de pistoleros latinos</b>	Sur-Oeste	Cocaína Marihuana	Del Golfo Zetas
<b>Mara Salvatrucha</b>	New England New York/ New Jersey Atlántico-Medio Pacífico Sur-Este Sur-Oeste Centro-Oeste	Cocaína Heroína Marihuana Metanfetamina	Sinaloa Tijuana Zetas
<b>Mexikanemi</b>	Sur-Oeste	Cocaína Marihuana Metanfetamina	Del Golfo Zetas
<b>Tango Blast</b>	Sur-Oeste	Cocaína Marihuana	Del Golfo Zetas
<b>Texas Syndicate</b>	Sur-Oeste	Cocaína Marihuana	Del Golfo Zetas
<b>Mexican Mafia</b>	Pacífico Sur-Oeste	Cocaína Marihuana	Sinaloa Tijuana Zetas

Fuente: National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, Department of Justice, Washington, February, 2010, p. 64-65.

**Cuadro 2. Equipo entregado dentro de la Iniciativa Mérida hasta mayo de 2010**

Dependencia	Equipo	Comentarios
Sedena	Scanners de Ión Móviles  5 Helicópteros Bell 412	Para detectar drogas, precursores químicos, armas, municiones y explosivos Se encuentran en la Base Aérea Militar No. 1, en Santa Lucía, Estado de México. Incluye entrenamiento, mantenimiento, partes y equipo de visión nocturna.
SSP	5 Camionetas de Rayos-X ZBV Backscatter  10 minivan con equipo de Rayos-X  Equipos poligráficos  Link Analysis Software  Equipo para la Academia Penitenciaria de Xalapa Equipo de protección personal Equipo técnico para seguridad de la frontera en Nogales, Sonora Camionetas para transporte de prisioneros Equipo para el Centro de Inteligencia (National C4 Bunker)	Se completó el programa de entrenamiento básico operativo para 30 oficiales de la dependencia. Para inspección de pasajeros, equipaje y cajas, bultos o paquetes pequeños en autobuses comerciales en terminales y carreteras. Para control de confianza. Incluye hardware y software. Parte integrante de Plataforma México para realizar cruces de información. Rifles de entrenamiento, mobiliario, kits de primeros auxilios, entre otros. Chalecos antibalas, cascos y escudos.  Se ha completado la fase de análisis de requerimientos.
PGR	Sistemas de Identificación Balística Integrado (IBIS, por sus siglas en inglés)	Para obtener la “huella” de los casquillos de bala, para su comparación con los casquillos encontrados en diferentes escenarios criminales y, por último, del arma de la que fueron disparados. Se han entregado a Chihuahua, Baja California y Sinaloa.

Anexos

	Operation Against Smugglers Initiative on Safety and Security (OASISS); software para el Proyecto Constanza Equipo de protección personal Camionetas blindadas Equipos poligráficos	Actualización del sistema de cómputo para recolección y análisis de datos. Chalecos antibalas. Para control de confianza. Incluye hardware y software.
INAMI	Equipo biométrico Infraestructura para estaciones migratorias Laboratorios de comprobación de documentos regionales. Equipos poligráficos	Se ha instalado en 10 sitios de la frontera sur de México. Para Cancún, Quintana Roo y Tijuana, Baja California. Para control de confianza. Incluye hardware y software.
SAT	Sistema de Información Avanzada para Pasajeros	
SHCP, AGA y CISEN	Equipos poligráficos	Para control de confianza. Incluye hardware y software.

Fuente: “Common Enemy Common Struggle: Progress in U.S.-Mexican Efforts to Defeat Organized Crime and Drug Trafficking”. A Report to the Members of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 18 de mayo, 2010, p. 20-23.

Sedena.- Secretaría de la Defensa Nacional; Semar.- Secretaría de Marina; SSP.- Secretaría de Seguridad Pública; PGR.- Procuraduría General de la República; SHCP.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público; SCT.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes; INAMI.- Instituto Nacional de Migración; CISEN.- Centro de Investigación y Seguridad Nacional; SAT.- Servicio de Administración Tributaria; AGA.- Administración General de Aduanas; UIF.- Unidad de Inteligencia Financiera.

**Cuadro 3. Equipo pendiente por entregar Iniciativa Mérida hasta mayo 2010**

Dependencia	Equipo	Comentarios
Sedena	Scanners de Ión Móviles Camionetas móviles con equipo de Rayos Gamma 2 Helicópteros Bell 412	Para detectar drogas, precursores químicos, armas, municiones y explosivos
Semar	4 Aviones Casa 235 3 Helicópteros UH-60	Aviones de patrullaje y vigilancia. Igualmente pueden utilizarse para transporte de personal y equipo. Apoyo para operaciones costeras
SSP	3 Helicópteros UH-60 1 Avión para vigilancia Camionetas móviles con equipo de Rayos Gamma Equipo para el Registro Nacional de Policías Equipo para el Centro de Inteligencia (National C4 Bunker)	Se encuentra en etapa de ingreso de datos biométricos Definición de diseño y arquitectura
PGR	2 Sistemas de Identificación Balística Integrado (IBIS, por sus siglas en inglés)	
INAMI	Red Informática de Verificación y Control de Fronteras. Incluye Hardware y Software Proyecto de inscripción Equipo biométrico Infraestructura Central Laboratorios de comprobación de documentos regionales.	Renovación total del Sistema de Inmigración Central. Inscripción y verificación de este equipo en 75 sitios en México. La meta es llegar a 92 sitios. Infraestructura en tecnologías de la información para soportar la instalación de equipo biométrico. Se instalarán 5 laboratorios regionales en México. La meta es alcanzar 15 laboratorios.
CISEN	Base de Datos Central Red de Comunicación Segura Recolección de Inteligencia	Reposición del sistema de información en todas las delegaciones del CISEN. Instalación de una red de comunicación segura para un total de 45 delegaciones del CISEN. Desarrollo de capacidades forenses

## Anexos

SAT	4 Unidades de Rayos-Gamma fijas de cesio y cobalto 3 Unidades de Rayos-X fijas 6 Camionetas de Rayos-X	
SCT	Satélite Proyecto para equipar el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX)	En espera hasta que se reestructure SEPOMEX.
SHCP/ UIF	Lavado de dinero	Hardware y software.

Fuente: “Common Enemy Common Struggle: Progress in U.S.-Mexican Efforts to Defeat Organized Crime and Drug Trafficking”. A Report to the Members of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 18 de mayo, 2010, p. 20-23.

Sedena.- Secretaría de la Defensa Nacional; Semar.- Secretaría de Marina; SSP.- Secretaría de Seguridad Pública; PGR.- Procuraduría General de la República; SHCP.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público; SCT.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes; INAMI.- Instituto Nacional de Migración; CISEN.- Centro de Investigación y Seguridad Nacional; SAT.- Servicio de Administración Tributaria; AGA.- Administración General de Aduanas; UIF.- Unidad de Inteligencia Financiera.

---

## AUTORES

**NATALIA ARMIJO.** Socióloga, con maestría en desarrollo rural y con estudios de doctorado en ciencias políticas y sociales. Tiene experiencia en proyectos de investigación en temas de desarrollo comunitario, impactos sociales de los desastres naturales, así como en migración y seguridad en la frontera sur de México y Centroamérica. Es investigadora de la Universidad de Quintana Roo, Chetumal. Actualmente es integrante del grupo de estudios de seguridad y frontera. Ha sido consultora de las fundaciones Ford, McArthur, Hewlett y del Banco Mundial. Entre sus publicaciones están “Frontera México-Belice: tema pendiente en la agenda de investigación sobre Frontera Sur de México”, CESMECA, Porrúa y OIM; “Uso, conservación y cambio en los bosques de Quintana Roo”, UQROO y CONACYT, y “El impacto social de los huracanes en la Península de Yucatán”, Colegio de la Frontera Sur, 2006. Es integrante del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.  
nat\_armijo@yahoo.com.mx

**RAÚL BENÍTEZ MANAUT.** Es investigador de tiempo completo del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM. Es presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, y miembro del proyecto de Investigación Creando Comunidades en Seguridad. Ha sido académico visitante en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, de Washington D.C., profesor de la Universidad de Columbia, Nueva York y American University. Tiene estudios de Sociología en la UNAM; de Maestría en Economía y Política Internacional en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y de Doctorado en Estudios Latinoamericanos en la UNAM. Sus publicaciones se centran en problemas estratégicos, procesos de paz comparados, seguridad internacional, hemisférica y nacional, política exterior y relaciones cívico-militares. Es

## Autores

autor del libro *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 1989 y coeditor de *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Prometeo Libros, Universidad de Bologna, Buenos Aires, 2006. También es coautor del *Atlas de la defensa de América Latina* 2005, 2007 y 2008, RESDAL, Buenos Aires. Es coeditor del *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, CASEDE, México, 2009, y editor del libro *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, México, 2010.

manaut@servidor.unam.mx

**ATHANASIOS HRISTOULAS.** Es profesor de tiempo completo de relaciones internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México, y del Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México. Es doctor en Relaciones Internacionales en la Universidad McGill, Montreal. Fue profesor de la Universidad de Carleton en Ottawa. Sus temas de investigación incluyen relaciones cívico-militares y política exterior y de defensa de Canadá. Es miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. Ha publicado artículos en revistas como *Journal of Politics*, *Etudes Internationales*, *Comercio Exterior* y *Foreign Affairs en Español*. Es coordinador del libro *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.

ahristou@itam.mx

**ARMANDO RODRÍGUEZ LUNA.** Es investigador asociado del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. Es egresado del Center for Hemispheric Defense Studies, de la National Defense University. Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad-Xochimilco. Es especialista en temas de seguridad nacional y política exterior de México, de Estados Unidos y sobre la relación bilateral, con énfasis en la Iniciativa Mérida. Es coeditor del *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, CASEDE, México, 2009 y Director de Programas y Proyectos del Centro Argentino de Estudios Internacionales. También es colaborador del Programa de Liderazgos Progresistas de la Fundación

## Autores

Friedrich Ebert México. Ha participado en diferentes proyectos de investigación financiados por la Fundación Ford, la Open Society Institute y Flasco Chile sobre crimen organizado en México, Iniciativa Mérida, Fuerzas Armadas mexicanas, tráfico de armas pequeñas y ligeras, seguridad nacional de Estados Unidos, transformación de las fuerzas armadas estadounidenses.  
arodriguezluna@hotmail.com

**ABELARDO RODRÍGUEZ SUMANO.** Es profesor-investigador del Centro de Estudios sobre América del Norte, de la Universidad de Guadalajara y miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. Es doctor en Relaciones Internacionales y Políticas Comparadas por la Universidad de Miami y maestro por la Escuela de Servicio Exterior en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Georgetown. Ha impartido clases en la Universidad de California, el Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México, el Colegio de la Defensa, el CIDE, A.C., entre otras. Es autor del libro *En Las Entrañas de Goliath, La política estadounidense y su relación con México*, Aguilar Nuevo Siglo, 2001; *La Dinastía Bush y el “nuevo siglo norteamericano,”* Aguilar, 2003 y de *La Urgente seguridad democrática, la relación de México con Estados Unidos*. Taurus, 2008. Es coeditor del *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, CASEDE, México, 2009.  
ceean\_ars@yahoo.com.mx

**CARLOS RODRÍGUEZ ULLOA.** Internacionalista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), tiene maestría en Ciencia Política y es candidato a doctor por la Univesitat Autònoma de Barcelona, especializado en temas de integración regional, seguridad y defensa. Ha sido asistente de investigación en el Centro de Investigaciones Sobre América del Norte de la UNAM, el Colegio de la Frontera Norte, el Institute for National Strategic Studies de la National Defense University, Washington.D.C., y para el proyecto Creando Comunidades de Seguridad del Woodrow Wilson Center. Además de becario del Centro de Estudios Hemisféricos y de Defensa (CHDS). Ha publicado, “Militares en México”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile);

## Autores

y es coautor del libro *México–Unión Europea. Asociación estratégica para la gobernabilidad y la inclusión social*, UNAM–México, 2005.

kakos88@yahoo.com.mx

**GEORGINA SÁNCHEZ.** Tiene estudios de Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma Metropolitana, y de postgrado en la Fundación Nacional de Ciencias Políticas de Francia. Sus publicaciones se centran en estudios de prospectiva, seguridad internacional y políticas exteriores de las Américas. Es co-autora de los libros *Les chemins incertains de la démocratie en Amérique Latine: stratégies de transition et consolidation démocratique*, L'Harmattan, París, 1996; del libro *¿Estamos Unidos Mexicanos? Los límites de la cohesión social en México*, Planeta, México, 2001; y coautora del libro *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, FLACSO, Costa Rica, 2007. Es miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.  
sanchezlg@hotmail.com

**Latin American Program**  
Woodrow Wilson International Center for Scholars  
1300 Pennsylvania Ave., NW, Washington, DC 20004  
Tel. (202) 691-4030 Fax (202) 691-4076  
[www.wilsoncenter.org/lap](http://www.wilsoncenter.org/lap)