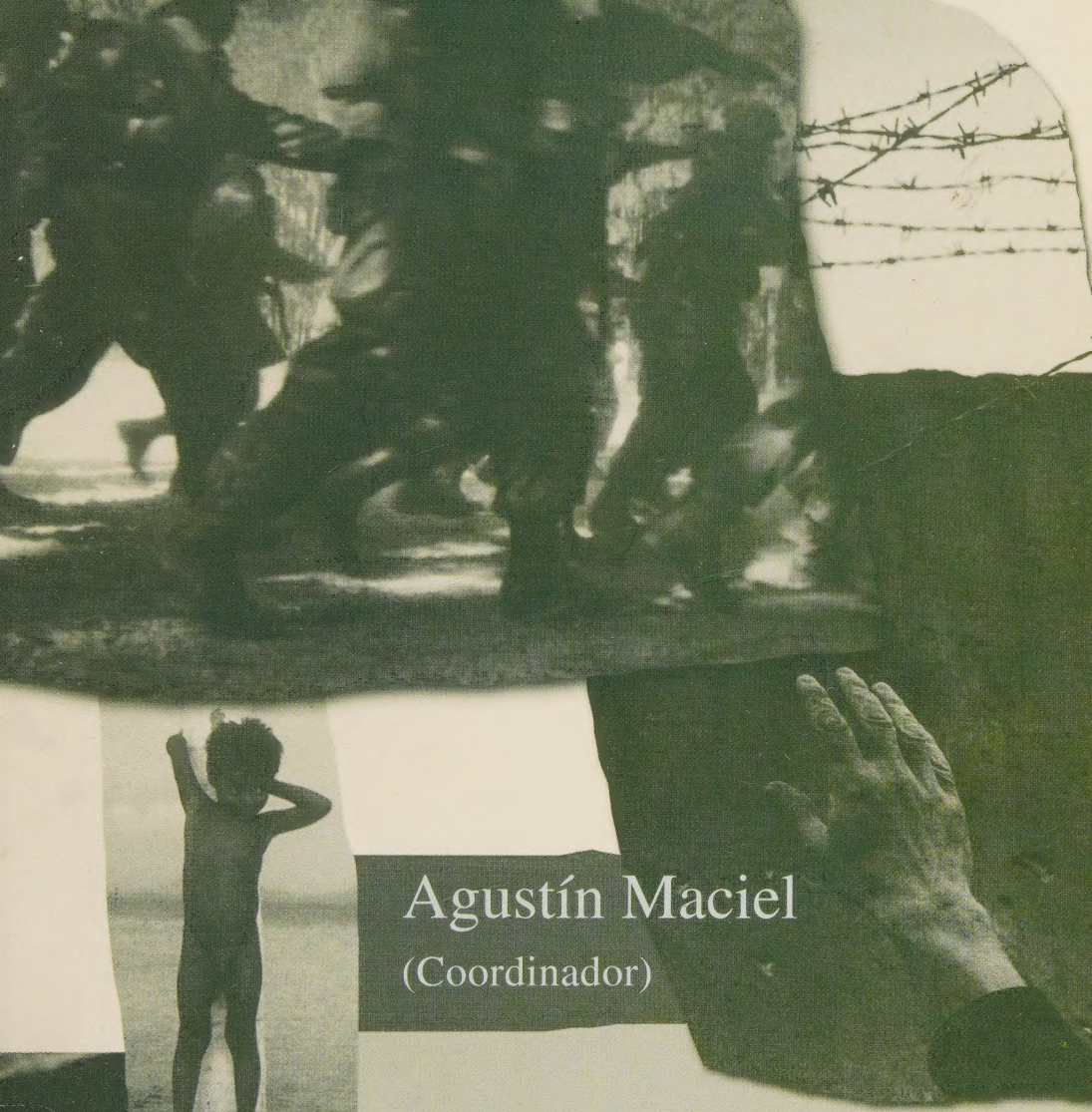
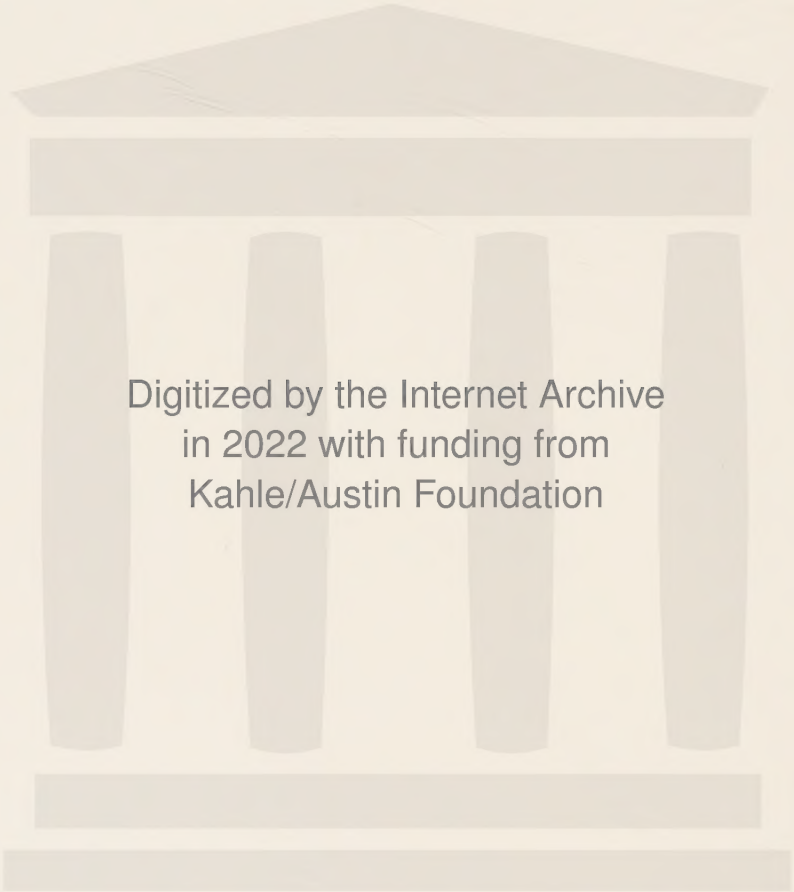


Agustín Maciel
(Coordinador)

La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos

UTSA Library
C10836747

La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
Kahle/Austin Foundation

https://archive.org/details/laseguridadnacio0000unse

COLECCIÓN INVESTIGACIONES

La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos

Agustín Maciel
Coordinador

EL COLEGIO
DE SAN LUIS

Library
University of Texas
at San Antonio

Diseño: Pablo Labastida

Primera edición: 2003

© Agustín Maciel
© El Colegio de San Luis
Parque de Macul 155
Colinas del Parque
San Luis Potosí, 78299

ISBN 968-7727-89-6

Impreso y hecho en México

ÍNDICE

Presentación 7

I. DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

México y Estados Unidos en el contexto internacional y sus intereses de seguridad nacional, *Martha Bárcena Coqui* 15
La seguridad en la relación México-Estados Unidos: controversias y críticas, *José Luis Piñeyro* 33
México en la estrategia de defensa y seguridad nacional de Estados Unidos después de la guerra fría, *Agustín Maciel Padilla* 49

II. GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

La interdependencia en las relaciones México-Estados Unidos y la seguridad financiera, *Agustín Aguilar Jiménez* . . 117
Seguridad y geopolítica en América del Norte. El Tratado de Libre Comercio: regionalismo *versus* nacionalismo, *Raúl Benítez Manaut* 133
"Petroamérica": un proyecto petrolero continental de la seguridad nacional de Estados Unidos en el marco del nuevo orden petrolero global, *Miguel García Reyes* 159

III. RELACIONES TRANSNACIONALES

Tráfico de drogas, violencia política y política estadounidense en Colombia durante los años noventa, *Bruce Michael Bagley* 197

La seguridad nacional y el narcotráfico desde las perspectivas de México y Estados Unidos. Acuerdos teóricos, diferencias empíricas, *Silvia E. Quero Vélez* 244
Los dilemas de la cooperación bilateral en el combate contra el narcotráfico, *Guadalupe González* 263
El cambio de administraciones en México y Estados Unidos y la cooperación antinarcóticos, *José Octavio Tripp* 284

IV. ¿DE SOCIOS A ALIADOS?

Obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos en temas de seguridad nacional, *Margaret Daly Hayes* 303
¿Atados por la necesidad o caminando juntos? Respuestas cooperativas y conflictivas a los retos de seguridad, *David R. Mares* 313
Secretaría de Marina-Armada de México y la seguridad nacional, *Mario Núñez* 325

Los autores 335

PRESENTACIÓN

México y Estados Unidos son países de diferentes culturas, experiencias históricas y niveles de desarrollo; sin embargo, comparten una frontera de casi 3 000 km que, si bien los separa, también los une irremediablemente. Esta relación bilateral es quizá una de las más complejas en el mundo, no sólo por el hecho obvio de que se trata de un país en desarrollo y una superpotencia, sino también por la amplia variedad de perspectivas, ambigüedades y hasta falsas percepciones que tradicionalmente han rodeado la relación. No obstante, en la agenda bilateral predominan asuntos que trascienden las fronteras nacionales, y en este sentido, la solución de sus problemas comunes requiere enfoques compartidos más que posturas unilaterales.

En la relación se han dado diferentes grados de cooperación, pero la característica principal ha sido el conflicto de intereses, no sólo porque México no está constantemente en lo alto de la agenda estadounidense –incluso, cuando ha estado, se ha expuesto a una política muy fragmentada–, sino también porque en este país las contradicciones entre la fascinación por el progreso estadounidense y la desconfianza derivada de la carga histórica, han impedido que haya claridad en la formulación de políticas coherentes y de largo plazo frente al vecino del norte.

En esta agenda bilateral compleja el tema de la seguridad nacional nunca ha sido prioritario, no porque la proximidad geográfica no lo demande, sino porque, implícitamente, siempre ha estado presente sin necesidad de abordarlo de manera formal. En buena parte del siglo XIX, la doctrina Monroe y la marina británica garantizaron la seguridad de Estados Unidos y su influencia en el hemisferio, cuando en México estaba presente el temor al expansionismo estadounidense, que finalmente se materializó en 1848. En los inicios del siglo XX, el interés de México era defender las reivindicaciones emanadas de la revolución

de 1910, mientras que el de Estados Unidos era mantener la influencia económica en México ante los retos planteados por el movimiento social. Con la llegada de la segunda guerra mundial se dieron oportunidades de cooperación en esta materia, no obstante que nunca se desarrolló una relación sólida, debido a la falta de interés de México. Si bien, durante la guerra fría, México contribuyó a la seguridad nacional estadounidense al proporcionar una frontera estable y segura que permitió a Estados Unidos lograr una situación de "economía de fuerza" con la que proyectar su poder militar a otras áreas del mundo donde se extendía la línea de contención, el interés de México fue no dejarse arrastrar por Estados Unidos a la competencia ideológica, y concentrarse en promover su desarrollo económico y fortalecer su autonomía política. Esto explica, en parte, porqué en México el concepto de seguridad nacional no sobresalió en el discurso político ni académico, pues más que evitar cualquier asociación con la aplicación represiva del concepto por parte de los regímenes militares del Cono Sur en la década de los años sesenta y setenta, lo importante era no abrir la puerta a una interpretación estadounidense sobre el país.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), en principio, ha sido un acuerdo puramente comercial, pero ha tenido consecuencias políticas muy importantes para México, como el acercar por necesidad las posturas de política exterior de ambos países, y poner en la mesa de discusión los asuntos de seguridad que afectan a los socios comerciales. De esta manera, en México, la discusión sobre el tema, en un viraje de 180 grados respecto al tiempo en que se evitaba, es fundamental, ante la intensa relación comercial, tanto para evitar que le sean impuestas visiones de seguridad nacional ajenas a sus intereses, como para promover una relación de cooperación con Estados Unidos que realmente beneficie a ambos países, y atienda los retos y oportunidades particulares de cada uno de ellos. En este sentido, El Colegio de San Luis, A.C. hizo una aportación importante a la discusión del tema, al reunir en un seminario a especialistas de ambos países, los días 5 y 6 de octubre de 2000, con la finalidad de intercambiar ideas. Así, la institución no sólo ha contribuido a avanzar en la discusión de la seguridad nacional dentro de México, sino también a descentralizar la vida académica del país al tratar asuntos que generalmente sólo eran abordados en la ciudad de México. Esta publicación es resultado de ese esfuerzo.

En la primera mesa de discusión del seminario, "Dimensiones de la seguridad nacional", Martha Bárcena se refirió al debate sobre la definición del concepto de seguridad nacional, en un contexto de globalización creciente y fin de la guerra fría, entre los "ampliacionistas", los "tradicionalistas" y los "críticos". Con la exposición de las líneas generales de este debate, ilustra el hecho de que en México no existe una discusión adecuada sobre el tema, y que el país aún está lejos de tener una visión clara de la seguridad nacional. Indica que esta carencia de discusión se refleja, asimismo, en el hecho de que en la relación con Estados Unidos no existe una articulación del tema, ni en el plano bilateral (debido a que el TLC no ha proporcionado un marco para ello, no obstante que en los hechos exista la cooperación), ni en el ámbito regional (donde sí existe un marco pero inoperante), ni en el plano global (donde las diferencias entre los dos países todavía son importantes). En este sentido, propone que ambas naciones enfrenten sus diferencias en materia de seguridad de manera constructiva, pero sobre todo respetuosamente.

José Luis Piñeyro señala que el nexo de seguridad entre México y Estados Unidos es sumamente frágil, ya que la integración económica con Estados Unidos ha llevado a procesos de desintegración en México, los cuales no son considerados en su justa dimensión por su vecino del norte. En este contexto, menciona que la seguridad nacional de Estados Unidos será mayor siempre que el país esté dispuesto a asumir políticas de "compensación" respecto a México que verdaderamente atiendan sus problemas, lo que sería más efectivo que sellar la frontera sur. Es claro que si la seguridad de México disminuye, la de Estados Unidos también.

Por mi parte, en mi intervención establezco que el estudio de la seguridad nacional debe enfocarse tanto a las oportunidades como a las amenazas de los intereses nacionales de un país, y que en la mayoría de los análisis de seguridad nacional de Estados Unidos respecto a México con frecuencia se enfatiza lo último y no lo primero. Esto se debe a que mientras las oportunidades son consideradas a partir de una visión de largo plazo, las amenazas son lo inmediato y lo cotidiano. Menciono que al revisar la estrategia de defensa de la administración Clinton, se observa que México no es relevante en términos militares; sin embargo, cuando el análisis se traslada a la más amplia, y esencialmente política estrategia de seguridad nacional, México es importante en términos de

las amenazas transnacionales que emanan de su territorio, como narcotráfico, migración y medio ambiente, no obstante que la ecuación de seguridad estaría incompleta sin considerar oportunidades como el comercio y los energéticos.

En la segunda mesa, sobre "Globalización económica", Agustín Aguilar destaca la importancia de México en la seguridad financiera de Estados Unidos; señala que la preocupación por el vecino del sur no es nueva, ya que ha estado presente en los rescates financieros de México en el contexto de sus crisis económicas recurrentes. Desde su punto de vista, sin embargo, Estados Unidos no ha brindado atención suficiente al asunto, al no tomar en cuenta que los problemas estructurales que han llevado a México a las crisis no han sido resueltos.

Raúl Benítez Manaut aborda el tema de la geopolítica y la seguridad en Norteamérica, e indica que existen diferencias entre la relación de seguridad Estados Unidos-Canadá y Estados Unidos-México: la primera caracterizada por una mayor cercanía y entendimiento y más estructurada, y la segunda con más camino que recorrer, lo que dificulta el enfrentamiento a los desafíos comunes. Sin embargo, estima previsible un incremento de la cooperación trilateral en seguridad, y menciona, como un factor muy importante en este sentido, el cambio en la política exterior de México hacia un mayor activismo internacional. Miguel García se refiere a la iniciativa "Petroamérica" de Venezuela para la integración energética del hemisferio, la cual, en su opinión, fue adoptada como un asunto de seguridad nacional para Estados Unidos, en el contexto de un mercado de energéticos dominado por los consumidores. De esta manera, la iniciativa es importante para asegurar el abastecimiento de crudo en Estados Unidos, bajo un esquema en el cual los países del norte del continente procesarían el petróleo extraído en el sur. Este sería, además, un paso importante para después integrar otros sistemas como el eléctrico y el de gas natural.

En la tercera sección, referente a "Relaciones transnacionales", Bruce Bagley analizó las repercusiones de las políticas de control de drogas instrumentadas por Estados Unidos y Colombia en la década de los noventa, así como los impactos sobre este ultimo país, de los cuales derivan lecciones importantes para el caso mexicano. Indica que la "guerra contra las drogas" no sólo fracasó al tratar de disminuir el mercado de droga estadounidense, sino que también aumentó la corrupción, y resultó contraproducente al aumentar el cultivo, el crimen

organizado, la violencia política y la guerrilla en Colombia, enfrentando la seguridad nacional y estabilidad del país a amenazas más serias. Es decir, los enfoques coercitivos para atacar el problema lo han empeorado más que resolverlo.

Silvia Vélez indica que existen acuerdos teóricos entre Estados Unidos y México para hacer frente al narcotráfico, tales como asumir una postura prohibicionista, considerar el problema un asunto de seguridad nacional, y promover esquemas de cooperación, pero que en realidad existen diferencias en la práctica, como la unilateralidad estadounidense, la desconfianza mutua, y la falta de disminución en la demanda. Destaca también el diferente impacto del reto en cada uno de los países: al norte de la frontera México-Estados Unidos, principalmente como un problema de salud; y al sur, como una amenaza a sus estructuras políticas y económicas. En este sentido, considera necesario un intenso trabajo diplomático para lograr acuerdos, así como involucrar a la sociedad civil en la búsqueda de soluciones.

Guadalupe González sostiene la hipótesis de que la cooperación formal en el combate al narcotráfico se ha intensificado, pero como resultado de la crisis de seguridad pública en México; sin embargo, indica, los resultados han sido limitados por la debilidad de las instituciones mexicanas, y por un mayor rendimiento de las políticas unilaterales en Estados Unidos. Para un combate eficaz, destaca la necesidad de una discusión informada, equilibrada y objetiva del problema, ya que una cooperación que no parta del reconocimiento de las realidades acentúa el problema en lugar de solucionarlo.

José Octavio Tripp apunta que el narcotráfico es un asunto de tensión importante en la relación bilateral México-Estados Unidos, pero que la llegada simultánea de nuevas administraciones a ambos países generaba expectativas renovadas. En este sentido, prevé una tregua temporal entre ambos gobiernos respecto al problema, la cual, en buena medida, estará determinada por las acciones de México y el sistema político estadounidense, aunque no descarta un regreso del narcotráfico al protagonismo, y la conflictividad en la relación bilateral, sobre todo si no hay resultados a partir de esa tregua. En este caso, indica, el escenario podría ser mucho más delicado.

En el cuarto panel, titulado "¿De socios a aliados?", Margaret Hayes establece que si México no tiene claros sus intereses nacionales, difícilmente se podrá avanzar en el diálogo de seguridad nacional con

Estados Unidos. Subraya que esto es importante, ya que los obstáculos para una cooperación adecuada en la materia no son políticos sino estructurales, evidentes en las distintas posturas internacionales, enfoques, estrategias y desigualdades entre ambos países. Asimismo, menciona que es necesario equilibrar la asimetría existente en el sentido de que la burocracia de México sabe más sobre el funcionamiento del sistema político de Estados Unidos que a la inversa: en Estados Unidos se requiere mayor conocimiento sobre el funcionamiento de la burocracia mexicana; mayor precisión en el uso del término "seguridad nacional" en ambos lados de la frontera; y entender mejor los objetivos de uno y otro.

David Mares dice que la cooperación entre los países no sólo se da por voluntad o porque no existe alternativa, sino porque implica beneficios políticos. Indica que si bien México y Estados Unidos están "atados por necesidad", la realidad es que cada uno ha buscado solucionar sus problemas sin la ayuda del otro, y transferir los costos de las soluciones a los problemas comunes, lo cual no es cooperación. Desde su perspectiva, la cooperación debe basarse en intereses reales aceptados por las legislaturas y los ciudadanos de ambos países, y para que sea verdaderamente voluntaria, debe incluir un ajuste mutuo. Hasta el momento, a México y Estados Unidos los unen aversiones comunes pero no intereses comunes, por lo cual la cooperación no puede ser óptima. El reto es entonces construir esos intereses comunes.

Mario Núñez se refiere a la misión de la Secretaría de Marina-Armada de México en un contexto internacional complejo. Con una concepción amplia de la seguridad nacional, la institución toma en cuenta el impacto del TLC en el pensamiento estratégico, en principio derivado de una política exterior mexicana más activa. Como resultado de esta transformación internacional, considera necesario formular una doctrina de seguridad nacional adecuada a la globalización, dentro de la cual la Marina de México deberá apoyar los objetivos de seguridad nacional del país. Un paso importante para cumplir con esta misión será avanzar en la modernización de la institución.

San Luis Potosí, S.L.P., 10 de mayo de 2002
Agustín Maciel Padilla

I. Dimensiones de la seguridad nacional

México y Estados Unidos en el contexto internacional y sus intereses de seguridad nacional

Martha Bárcena Coqui
Investigadora de la Dirección General de Investigación y Prospectiva de la Secretaría de Relaciones Exteriores y profesora de Organización Internacional de la Universidad Iberoamericana

El nuevo contexto internacional se configura a partir de dos elementos que son fundamentales para el debate en torno a cuestiones de seguridad: por un lado, el fin de la guerra fría y el desmembramiento de la Unión Soviética, que hizo desaparecer del mapa al enemigo y la amenaza por excelencia, y por otro, la globalización, fenómeno multidimensional basado en el avance exponencial de la ciencia y la tecnología, que representa un reto para la concepción tradicional del Estado y la soberanía, y el cual ha fortalecido la actuación de nuevos actores en la escena internacional, y evidenciado la existencia de retos y problemáticas transnacionales cuya solución unilateral resulta imposible.

La reconceptualización de la seguridad

Ello ha propiciado, tanto en el ámbito académico como en el gubernamental, un debate aún inconcluso en torno a lo que significa la seguridad en el mundo de hoy, pero que, hasta ahora, parece llevar a una ampliación y profundización de la teoría y la práctica de la seguridad en las relaciones internacionales, tal como lo han señalado ya autores como Pierre Hassner.[1] En la actualidad, dada la característica transnacional de una serie de problemas medioambientales, económicos y sociales, se reconocen de manera creciente los vínculos entre seguridad nacional e internacional, así como la importancia de la seguridad individual. El debate contemporáneo sobre seguridad incluye nuevos sectores y actores, y una intensa discusión sobre los niveles de seguri-

[1] Véase Pierre Hassner, "De la paix des états á la guerre des sociétés", en Le Gloannec (comp.), *Entre Union et nations, L'État en Europe*, Presses de Sciences Po, París, 1998.

dad, en la que adquiere cada vez más importancia la tendencia a la regionalización y la creciente interpenetración de la seguridad internacional y la interna.[2]

El debate, pues, ha sido muy fructífero en las últimas décadas, y se ha decantado hacia tres grandes maneras de aproximarse al problema:

- La de los "tradicionalistas", que sostienen que los estudios, la definición y las acciones en el campo de la seguridad se deben mantener en el terreno de lo militar, y si acaso de lo político, y limitarse a la interacción de los Estados.
- Los "ampliacionistas", que mantienen que las nuevas políticas de seguridad deben incluir los campos de lo militar, lo político, lo social, lo económico y lo medioambiental, además de no limitarse al nivel estatal.
- Los "críticos", que señalan que los enfoques tradicionalistas y ampliacionistas parten de la base de que la seguridad es una realidad objetiva que existe más allá del mero discurso, sin cuestionar su carácter esencialmente subjetivo. Esta corriente entiende que la seguridad es fundamentalmente una construcción social.[3]

La primera de estas aproximaciones se identifica, en sus líneas generales, con la teoría realista y neorrealista de las relaciones internacionales; la segunda, con las corrientes liberales y neoinstitucionales; la tercera se enmarca en las teorías constructivistas, y ha sido principalmente desarrollada por investigadores europeos, en contraste con las dos primeras que han evolucionado primordialmente en Estados Unidos.[4]

[2] Para un recuento amplio de este debate, véase el artículo de Martha Bárcena, "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, febrero de 2000, pp. 11-31.

[3] Entre la abundante bibliografía publicada en los últimos años, destacan las obras siguientes, que contienen el enfoque arriba descrito: Barry Buzan, Ole Weaver y Jaap Wilde, *Security, A new framework for analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London, 1998; Michael Dillon, *Politics of Security*, Routledge, London, 1996 y Ronnie Lipschutz (ed.), *On Security, New directions in world politics*, Columbia University Press, 1995. Todas estas obras están influidas por las tradiciones filosóficas contemporáneas posmodernas, en particular por la obra de Baudrillard, Derrida y Lyotard.

[4] Esta clasificación es un tanto arbitraria, sin embargo, se hace tomando en cuenta las propias caracterizaciones que han hecho de las diferentes propuestas de seguridad diversos estudiosos. Para una reseña actual del debate en el campo de las relaciones

Un análisis de estas tres posturas académicas, y revisar la evolución del debate en torno a seguridad que se ha llevado a cabo en los principales organismos internacionales, permite llegar a las siguientes conclusiones:

1. Diferentes planteamientos coinciden en señalar la tendencia a la regionalización de los mecanismos y arreglos institucionales de seguridad, no contenidos necesariamente en una sola organización, sino en una variedad de ellas, como es el caso de Europa.
2. La mayoría de las propuestas se orientan hacia la ampliación de los ámbitos de la seguridad, o la tendencia a vincular la seguridad con problemáticas que, tradicionalmente, se buscaba solucionar por medio de negociaciones políticas, y eran consideradas estrictamente económicas o sociales. Así, la posición estrecha o tradicional ha perdido peso con el fin de la guerra fría; y la posición ampliacionista tiende a ganar terreno.
3. La tendencia ampliacionista se refleja en tres aspectos: la inclusión de nuevas problemáticas en el área de seguridad (como las cuestiones económicas y medioambientales); la inclusión de nuevos actores en la problemática de seguridad, más allá del nivel estatal (como el individuo y las sociedades, lo que ha conducido a la acuñación de conceptos como "seguridad humana"; y la creciente interpenetración de la seguridad exterior y la seguridad interior.
4. Esta tendencia ampliacionista ha sido fuertemente criticada desde la visión tradicional y la crítica radical. En particular esta última ha mostrado con claridad los riesgos que se corren al incluir en el ámbito de la seguridad problemáticas netamente políticas.
5. El análisis de la seguridad como discurso destaca la importancia de la adopción de un lenguaje de seguridad y su aceptación por parte de los actores involucrados.

---

internacionales, incluida la de seguridad, véase "International organization and the Study of World Politics", de Peter J. Katzenstein, Robert Keohane y Stephen Krasner, en el libro *Exploration and Contestation in the study of World Politics*. MIT Press, 1999. En él, las escuelas realistas, neorrealistas y neoliberales institucionalistas se clasifican como racionalistas, en tanto los constructivistas y los posmodernos toman más en cuenta los contextos culturales y simbólicos.

Abordaré a continuación la manera en que estas tendencias globales han incidido o no en las visiones de seguridad nacional e internacional de México y Estados Unidos, y el estado actual de las relaciones entre los dos países, en materia de seguridad, en sus diferentes niveles.

La discusión en el ámbito nacional

Estados Unidos

En los últimos años, Estados Unidos ha llevado a cabo una revisión conceptual y de estrategia de su seguridad nacional, que se refleja en el documento *La estrategia de seguridad nacional para un nuevo siglo*.[5] Sin embargo, en opinión de algunos especialistas estadounidenses, la discusión, específicamente en torno a la seguridad nacional, no ha sido concluyente, y aún no hay consenso ni doctrina que avale un nuevo concepto,[6] pues no parece haber acuerdo respecto al uso de la fuerza para enfrentar ciertas amenazas o problemáticas, como podrían ser las medioambientales. La discusión en el mundo académico estadounidense refleja bien la variedad de puntos de vista prevaleciente. La posición gubernamental parece decantarse hacia una visión ampliacionista, perceptible en el *Quadriennial Defense Review*,[7] así como en el documento oficial arriba citado.

[5] Para un análisis a fondo de esta reconceptualización y nueva estrategia, véase el ensayo inédito de Begoña Sabaté, *La revisión de la política militar y de seguridad de Estados Unidos: ¿hacia una nueva carrera armamentista nuclear?* El documento titulado *La estrategia de seguridad nacional para un nuevo siglo* correspondiente a 1999 se podía encontrar en la página de la Casa Blanca *www.whitehouse.gov*

[6] El doctor John Bailey, encargado del proyecto México en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, y especialista en seguridad, ha sostenido esta postura. En una conferencia en la Universidad Iberoamericana, pronunciada en agosto de 1999, dijo que hay un intenso debate en Estados Unidos sobre lo que debe ser la seguridad nacional, y que hasta ahora la administración Clinton la ha incluido en el campo de los derechos humanos, en la promoción de la democracia y de la economía de mercado. Subrayó que no hay consenso en torno al concepto de seguridad nacional, aunque sí hay coincidencias respecto a ciertos puntos o temas centrales.

[7] Este documento tiene su origen en la ley: "Military Force Structure Review de 1996" (Revisión de la fuerza y estructura militar) y el documento Joint Vision 2010 (Visión conjunta 2010). Fue presentado en mayo de 1997 y contiene una revisión de los aspectos más relevantes de política de defensa estratégica de Estados Unidos, incluyendo la estructuración de sus fuerzas, la modernización y la RMA (revolución en asuntos militares).

El *Informe sobre la estrategia de seguridad nacional para el nuevo siglo*, publicado en diciembre de 1999, definía tres objetivos: ampliar la seguridad de Estados Unidos, impulsar la prosperidad económica, y promover la democracia y los derechos humanos. Clasificaba los intereses de Estados Unidos en tres categorías: intereses vitales (aquellos de extrema importancia para la sobrevivencia del país y sus aliados, para cuya defensa se recurrirá al uso "decisivo" de la fuerza), intereses nacionales importantes (los que afectan el bienestar de la nación y del mundo), e intereses humanitarios y de otro tipo (los que Estados Unidos defiende porque forman parte de sus valores, como la democracia, el Estado de derecho, el control civil de las fuerzas armadas, y la violación de derechos humanos). Respecto a estos últimos, se reconocía que el uso de las fuerzas armadas es inadecuado para enfrentar problemas humanitarios.

El citado *Informe* identificaba las siguientes amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos:

- Amenazas de otros Estados o regiones
- Amenazas transnacionales: terrorismo, flujos migratorios incontrolables, narcotráfico, crimen organizado, tráfico de armas y ataques cibernéticos
- Proliferación de armas de destrucción masiva
- Estados fallidos
- Espionaje
- Amenazas al medio ambiente y la salud

Señalaba también que a partir del año 2000 habría un incremento de 112 000 millones de dólares, adicionales al presupuesto base: el mayor aumento en gastos de defensa en una década.

Respecto al continente americano, identificaba las siguientes amenazas a la seguridad de Estados Unidos, por su carácter transnacional: narcotráfico, crimen organizado, migración ilegal, tráfico de armas, terrorismo, lavado de dinero, y el peligro derivado de la inestabilidad por corrupción y por la existencia de sistemas legales y judiciales débiles. Señalaba, como estrategia para enfrentarlos, la cooperación regional por medio de acuerdos bilaterales y esfuerzos multilaterales en la OEA y la Cumbre de las Américas, el establecimiento de medidas de confianza, y las reuniones ministeriales de defensa.

El informe contenía referencias específicas a la amenaza de los cárteles de la droga colombianos y mexicanos; señalaba la necesidad de garantizar la seguridad energética de Estados Unidos; subrayaba que México, Canadá y Venezuela aportan el doble de las exportaciones de los países árabes de la OPEP a Estados Unidos; y enfatizaba el creciente flujo comercial entre los dos países.

Este documento refleja la posición del gobierno estadounidense respecto a seguridad nacional, y contiene una visión amplia de la seguridad.

Ahora bien, a pesar de que en la actual campaña presidencial los temas de política exterior y seguridad no parecen prioritarios, es importante resaltar que las plataformas de los partidos Republicano y Demócrata otorgan una importancia relevante al tema de la seguridad, tanto en lo que concierne al concepto de seguridad nacional como a su visión de la seguridad internacional, y son bastante divergentes en esta materia (véase Anexo I).

Si bien los dos partidos coinciden en el diagnóstico de la situación mundial y el papel de Estados Unidos en el mundo –ambos reconocen que ningún país amenaza en este momento la supremacía militar y económica de Estados Unidos, y enfatizan su liderazgo en la conformación de un nuevo orden mundial, y en la promoción de la democracia y del libre mercado–, difieren en la definición del concepto de seguridad, en la identificación de amenazas y retos, y en posiciones concretas como la instrumentación del Sistema Nacional de Defensa de Misiles (NMD) y la ratificación del Tratado de Prohibición de Todas las Pruebas Nucleares (CTBT).

El enfoque republicano parece sustentarse en una visión realista de las relaciones internacionales; y de hecho, así se menciona específicamente en un párrafo, al señalar que "el nuevo realismo" va acompañado de la defensa de los valores de Estados Unidos, en tanto que la visión demócrata parece fundamentarse en una tendencia neoliberal o institucionalista. Los republicanos sostienen un concepto más tradicional de seguridad, enfocado esencialmente a las esferas político-militar, en tanto que los demócratas fundamentan su estrategia en una concepción amplia de seguridad, al referirse específicamente a una "nueva agenda de seguridad" que incluye temas sanitarios, medioambientales y de combate al crimen organizado, e introducen el concepto de "*forward engagement*" (compromiso en profundidad o avanzado) como el eje de su política exterior y de seguridad. Los republicanos ponen en

tela de juicio esta "nueva agenda" porque no establece un límite claro a los asuntos que pueden ser considerados una amenaza a la seguridad.

La concepción republicana más estrecha y tradicional ni siquiera toca el tema del narcotráfico. En corto, algunos asesores del candidato Bush reconocen que dicha visión estrecha les va a impedir tratar un tema fundamental para su seguridad nacional, como el energético.

En ambas plataformas, sin embargo, se otorga central importancia a la definición de una doctrina nuclear acorde al entorno de la posguerra fría; al fortalecimiento de las capacidades militares de Estados Unidos, mediante una ampliación sustantiva del presupuesto de defensa; y al establecimiento de un Sistema Nacional de Defensa de Misiles (NMD) que, sin embargo, no se ponen de acuerdo en la manera de alcanzar.

En el marco de la plataforma republicana, México es una prioridad, pero no un problema de seguridad. Desde la visión demócrata, un sinnúmero de problemas en la relación, en la frontera, y aun internos de México, podrían convertirse en una amenaza a la seguridad de Estados Unidos, y requerir por tanto su intervención. Podría afirmarse que en el contexto de esta última posición, varias amenazas o preocupaciones de los demócratas coinciden con los retos internos de México: derechos humanos, pobreza, ingobernabilidad, medioambiente, crimen organizado y narcotráfico.

En cuanto al establecimiento del Sistema Nacional de Defensa de Misiles, aparentemente hay preocupación por la reacción de Rusia, China y los aliados, incluyendo Canadá, pero nadie parece haberse preocupado hasta ahora por la eventual reacción de México, que comparte una frontera de más de 3 000 kilómetros.

México

En lo tocante a México, es difícil afirmar que existe una visión clara y consensada acerca de la seguridad nacional, debido fundamentalmente a la falta de debate abierto y transparencia en este ámbito.

Es bien sabido que durante años, México evitó utilizar el término seguridad nacional, por la lamentable connotación que tuvo en los regímenes militares sudamericanos, y que la primera vez que se utilizó en documentos oficiales fue en el sexenio de José López Portillo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se refiere a la defensa de la soberanía, señala seis estrategias para garantizar la seguridad

nacional de México, y otorga a las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina un papel relevante en su defensa. Investigaciones recientes indican que el gasto militar mexicano se ha orientado en los últimos años al mantenimiento de la seguridad interna y al combate al narcotráfico.[8]

El CISEN, en su recién estrenada página de Internet, define la seguridad nacional como:

> La condición imprescindible para el desarrollo integral del país, basada en:
>
> - la preservación de la soberanía e independencia nacionales,
> - el mantenimiento del orden constitucional,
> - la protección de los derechos de sus habitantes y
> - la defensa de su territorio.[9]

Asimismo, identifica una agenda de inteligencia para la seguridad nacional de la siguiente manera:

> Una agenda de inteligencia para seguridad nacional es una relación de asuntos sobre los que se investiga, procesa y difunde información.[10] Algunos de los asuntos que componen la agenda de inteligencia para la seguridad nacional de México son:
>
> - Narcotráfico
> - Grupos subversivos y organizaciones afines
> - Crimen organizado
> - Seguridad pública
> - Corrupción
> - Terrorismo internacional
> - Proliferación armamentista
> - Ingobernabilidad
> - Estabilidad económica
> - Desigualdad social
> - Inestabilidad regional
> - Demografía
> - Energía
> - Ecología
> - Salud
> - Desarrollo equilibrado
> - Alimentación
> - Educación
> - Recursos naturales

[8] Véanse los artículos de Jorge Luis Sierra, Erubiel Tirado y Raúl Benítez, en los números 1243 y 1245 de *Proceso*, del 27 de agosto y del 10 de septiembre de 2000.

[9] En www.cisen.gob.mx, 3 de octubre de 2000.

[10] *Idem*.

De acuerdo con el CISEN, la doctrina de seguridad nacional es el "conjunto de principios que definen lo que un país considera factores decisivos para su existencia y desarrollo", y destaca los siguientes: democracia, soberanía, unidad nacional, integridad del patrimonio nacional, desarrollo, paz social y Estado de derecho.[11]

Así pues, el CISEN se inclina hacia un concepto de seguridad nacional "amplísimo", que incluye una lista casi interminable de amenazas, misma que, eventualmente, le permitiría actuar virtualmente en todas las áreas de la vida nacional, ya que se encuentran en ella desde la falta de educación hasta el narcotráfico.

El problema con la definición del CISEN es que, hasta ahora, nunca se ha discutido abiertamente, ni cuenta con el consenso de la población ni del Congreso. No existen tampoco mecanismos establecidos de rendición de cuentas ni de las Fuerzas Armadas ni del propio CISEN.

Se carece también de legislación y reglamentación adecuada en materia de seguridad nacional, por lo que se hace imperativa la adopción de una Ley de Seguridad Nacional durante el próximo gobierno que defina, entre otras cosas, las funciones de las fuerzas armadas mexicanas en el nuevo siglo y con un nuevo régimen; las funciones del CISEN; las relaciones cívico-militares; el establecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en diversas áreas, incluyendo la procuración de equipo y armamento; y por supuesto, la seguridad nacional y la identificación de amenazas a la misma. Especialistas como Sergio Aguayo han señalado ya esta urgencia;[12] incluso el director del CISEN, ya con un gobierno de oposición electo, lo ha propuesto.

El presidente electo ha señalado el tema de seguridad en general como prioritario, pero no ha manifestado una posición clara sobre el rol de las Fuerzas Armadas. En un inicio, señaló que no deberían seguir participando en el combate al narcotráfico, para después indicar que se retirarían paulatinamente, y que su contribución había sido valiosa. Uno de sus asesores en la materia declaró que el narcotráfico era un asunto policial y no de seguridad nacional, ya que los narcotraficantes no ponían en peligro ni el territorio, ni el gobierno, ni a la población, postura que está en franca contradicción con la posición del gobierno actual.

[11] *Idem*.

[12] Véase "Oportunidad para reglamentar servicios", entrevista de Miguel Cabildo con Sergio Aguayo en *Proceso*, 20 de agosto de 2000.

En conclusión, en el ámbito interno, nos encontramos, en Estados Unidos, con un debate en curso sobre seguridad nacional, que aún no concluye, pero que podría definirse con mayor claridad cuando se conozca al triunfador de las elecciones de noviembre; y en México, con un debate que aún no ha comenzado pero que se vuelve urgente a la luz de las nuevas circunstancias políticas del país, de la necesidad de reforma del Estado, debate que tendrá que desembocar en la adopción de definiciones y legislación pertinentes.

Ahora bien, las preocupaciones de seguridad de México y Estados Unidos en el nuevo contexto internacional también se proyectan en los ámbitos bilateral, regional y global.

Las relaciones bilaterales de seguridad

En el ámbito bilateral se carece de un marco jurídico comprensivo que regule la cooperación en materia de seguridad en general y militar en particular, y quizás sea mejor así. De hecho, México no lo ha buscado ni aceptado, pues la asimetría entre ambos ejércitos podría implicar un dominio absoluto por parte del Estado más poderoso.

El TLC no incluye aspectos de seguridad, pese a que algunos círculos quieran darle una lectura en ese sentido.

El hecho de que ahora no se cuente con un marco jurídico amplio no quiere decir que la cooperación no se lleve a cabo con base en instrumentos jurídicos *ad hoc*, que en la mayoría de los casos no han sido aprobados por los Congresos respectivos. Por el contrario, en los últimos años, se ha intensificado la cooperación militar y de seguridad al amparo de la lucha contra el narcotráfico, en particular en el marco del Grupo de Contacto de Alto Nivel, establecido en 1996, en el que participan, por México, las secretarías de Relaciones Exteriores, Defensa, Marina, Salud, y la Procuraduría General de la República; y por Estados Unidos, la oficina del Zar Antidrogas, el Departamento de Justicia y la DEA, entre otras.

Durante el sexenio del presidente Zedillo, por primera vez en mucho tiempo, hubo una visita a México del entonces secretario de Defensa, William Perry, y varias visitas del secretario de la Defensa Nacional a Estados Unidos. El número de militares mexicanos entrenados en Estados Unidos ha llegado a niveles sin precedente. La cooperación

entre organismos de inteligencia de ambos países está más que documentada en diversos libros, aunque carece también de los marcos jurídicos apropiados.

Quizás una profundización en las relaciones de la comunidad norteamericana, en el futuro, implicará la identificación de amenazas comunes, la negociación y asunción de compromisos en materia de seguridad, de cooperación militar y de inteligencia, tanto con Estados Unidos como con Canadá; y probablemente pudiera llegar a conformarse una "comunidad de seguridad", pero en todo caso, tendría que hacerse respetando las prioridades nacionales, y con estricto apego a la Carta de las Naciones Unidas y de la OEA. Sería difícil pensar en una cooperación de seguridad bilateral o trilateral que no tuviera en cuenta el marco más amplio de las relaciones regionales o globales.

Probablemente también sea necesaria en estas áreas una mayor institucionalización de la relación. Sin embargo, no parece algo cercano o posible, en tanto el debate en los dos países no culmine en algún tipo de consenso interno, sobre todo en México.

Seguridad regional

Si en el ámbito bilateral la relación en materia de seguridad carece de un marco jurídico global, en el plano regional el panorama es, por calificarlo de alguna manera, incierto.

El continente cuenta con un instrumento jurídico para la cooperación en materia de seguridad: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en 1947, que *de facto* está muerto desde la guerra de las Malvinas.

Existen otros foros, como la Junta Interamericana de Defensa (JID), concebida como órgano asesor del sistema interamericano, y a la cual algunos países han tratado de otorgarle atribuciones operativas en la lucha contra el narcotráfico o en defensa de la democracia, con la resistencia explicable de México, que se opuso a la atribución de nuevas funciones en 1995. Se tienen también las Reuniones de Ministros de Defensa que, impulsadas por Estados Unidos a partir de la Cumbre de las Américas de Miami, se han celebrado en tres ocasiones: Williamsburg, Bariloche y Cartagena de Indias; y la Conferencia de Ejércitos Americanos, de mayor antigüedad, en las que Estados Unidos

trata de empujar su agenda y México participa con observadores civiles.[13]

La OEA está trabajando en torno a un nuevo concepto de seguridad hemisférica, en el marco de la Comisión de Seguridad Hemisférica, establecida en 1991, sin que se haya alcanzado consenso hasta ahora, debido, según algunos países, a la posición mexicana.

La segunda reunión de Jefes de Estado de la Cumbre de las Américas, celebrada en 1998, solicitó a la OEA que "analizara el significado, alcance e implicaciones de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio con miras a desarrollar enfoques apropiados que permitan enfrentar los diferentes aspectos de la seguridad, incluyendo el desarme y el control de armamentos, así como indicar las vías para revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con la seguridad hemisférica".[14] Este proceso debe culminar en una conferencia especial centrada en los aspectos de la seguridad, que habrá de celebrarse al inicio de esta década.

El cuadro del debate regional sobre seguridad se completa con la propuesta de Canadá del concepto de "seguridad humana", como tema central de la próxima Cumbre de las Américas, que se celebrará en Quebec en abril del 2001, concepto en torno al cual tampoco parece haber consenso, y que en algunos círculos se considera una iniciativa personal del hasta ahora canciller Lloyd Axworthy.[15]

Paralelamente, se han logrado avances en materia de establecimiento de medidas de confianza y de control del tráfico de armas ligeras, ámbito en el que la región ha sido pionera.

[13] Habría además que considerar que Estados Unidos promueve su agenda de seguridad por medio del Comando Sur. Baste leer la serie de artículos titulada "Los procónsules", publicada por el *Washington Post* los días 28, 29 y 30 de septiembre de 2000, disponible en la edición del diario en Internet *www.washingtonpost.com*.

[14] Tomado de *www.oas.org*. Una visión de la posición de México sobre el particular puede encontrarse en el ensayo del embajador Sergio González Gálvez, "Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 54, junio de 1998.

[15] Véase en particular el documento *Human Security in the Americas* (Document presented by the Delegation of Canada) AG/doc.3851/00 del 26 de abril de 2000, discutido en la pasada Asamblea General de la OEA; así como el artículo de Miriam Villanueva Ayon, "La seguridad humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global?", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, febrero de 2000, pp. 106-130.

En síntesis, en el ámbito regional, hay un marco jurídico inoperante, una proliferación de mecanismos sin mandato claro ni marco jurídico que los sustente, y varios conceptos en busca de definición y aceptación: seguridad hemisférica, seguridad humana, seguridad democrática (en Centroamérica) y seguridad cooperativa (propuesto por Argentina, siguiendo en buena medida el modelo de la OSCE). Sobre este último particular, conviene subrayar que Estados Unidos y Canadá manejan ya un lenguaje específico de seguridad adoptado en el marco de la OSCE y la OTAN, el cual puede servir de referencia para orientar la discusión sobre seguridad hemisférica en el continente.

Resulta evidente que los próximos gobiernos de México y Estados Unidos tendrán que abordar las cuestiones de seguridad en el continente antes de que una crisis obligue a la adopción de conceptos y medidas *ad hoc* que, sin duda, serán fuertemente criticadas, por no contar con suficiente consenso.

Por otra parte, la OTAN, impulsada por Estados Unidos, ha redefinido en dos ocasiones su concepto estratégico después de la guerra fría. En la última de ellas, contenida en el documento aprobado en Washington en abril de 1999, durante su 50 aniversario, la OTAN se otorgó a sí misma la facultad de llevar a cabo misiones "fuera del área" y "no artículo 5", es decir, en otros casos más allá de la legítima defensa. Hasta ahora no se conoce ningún pronunciamiento o documento de Estados Unidos que explique si dicha redefinición podría tener alguna consecuencia en el continente americano.

Seguridad global

Por último, en el ámbito global, ambos países están interesados en el debate en torno a la ampliación del Consejo de Seguridad, tienen posiciones diferentes en lo que respecta al llamado "derecho de injerencia" y a los temas de "intervención humanitaria", en particular sobre la conveniencia y el derecho de uso de la fuerza por razones humanitarias. Asimismo, los dos países tienen posiciones disímbolas en torno a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, y en lo relativo a los esfuerzos y negociaciones en materia de desarme, incluyendo el nuclear.

Será necesario, pues, considerar la dimensión internacional de la seguridad, el vínculo entre seguridad nacional y global, así como algunos de los temas arriba señalados en lo particular, en el debate interno que se produzca en México en materia de seguridad nacional, sobre todo, la conveniencia de participar en las operaciones de mantenimiento de la paz y en el Consejo de Seguridad, así como la orientación que queremos darle a la seguridad hemisférica. Sería difícil pensar en una definición de seguridad nacional que no tome en cuenta su dimensión global y el cambiante e incierto contexto internacional, así como el compromiso de México en la preservación de un entorno mundial seguro que facilite y permita su desarrollo nacional.

Estados Unidos habrá de tomar también en cuenta las posiciones mexicanas y latinoamericanas sobre la conveniencia del uso de la fuerza por razones humanitarias, y la relación entre derechos humanos, soberanía y democracia. Si bien hay que apoyar el respeto a los derechos humanos y la democracia, y construir una comunidad democrática en el continente, no es conveniente el uso de la fuerza para su defensa.

Quisiera concluir subrayando que la agenda de seguridad en sus diferentes ámbitos, derivada del nuevo contexto internacional, presenta grandes retos para ambos países, que conviene enfrentar a la brevedad, con un espíritu constructivo y de mutuo respeto, teniendo en cuenta la historia, pero dejando a un lado viejos prejuicios.

Anexo I

TEMA	REPUBLICANOS	DEMÓCRATAS
Agenda de seguridad	Tradicional, limitada a temas político-militares, entre los que destaca la promoción de la democracia. Critican la "nueva agenda de seguridad" demócrata por retórica, por no tener límites claros, y subrayan que EU no puede asumir	Amplia, incluye problemáticas transnacionales como pandemias, en especial el sida, el deterioro del medio ambiente y las amenazas del terrorismo y del crimen organizado.

	tantas responsabilidades, que no se puede convertir en una agencia de desarrollo social. Estados Unidos no será policía del mundo.	
Concepto central	Ninguno, pero hablan de la necesidad de una nueva estrategia y de un liderazgo de principios. Enfatizan la necesidad de identificar claramente los intereses nacionales de Estados Unidos.	"*Forward Engagement*" (compromiso avanzado o en profundidad) que significa enfrentar los problemas en sus primeras etapas, antes de que se conviertan en crisis, yendo a la fuente del problema. También significa enfrentar problemas sociales y políticos, antes de que se conviertan en amenazas a la seguridad nacional y los valores de Estados Unidos. (similar a conceptos de alerta temprana y de defensa preventiva de William Perry).
Fundamentos teóricos	Nuevo realismo	Institucionalismo
Fundamentos de la paz	• Fuerzas militares poderosas • Alianzas fuertes • Comercio en expansión • Diplomacia resuelta	El logro de la paz se alcanza construyendo la paz global. Las fuentes del poder se basan en: • una fuerza militar • una economía vibrante y en crecimiento, y • un sistema político libre y democrático.
Situación actual y papel de las Fuerzas Armadas	Atraviesan por una crisis moral, pues se ha disminuido el presupuesto, se les ha enviado a demasiadas misiones "interminables" y no se han protegido sus derechos. Han perdido capacidad operativa y de estar en alerta. El ejército no puede ejercer labores de policía civil. (obviamente se refiere a las	Algunos republicanos se oponen al uso de las fuerzas armadas de los Estados Unidos en la solución de problemas internacionales. Otros desean que Estados Unidos actúen unilateralmente. El ejército estadounidense es el mejor entrenado, equipado, capaz y listo para el combate del mundo.

	funciones que están desempeñando en las OMP de NU). Énfasis en la capacitación del personal.	Debe estar preparado para nuevas misiones y para enfrentar nuevas amenazas. Énfasis en el desarrollo tecnológico.
Gasto en defensa	Se dará más presupuesto a defensa y se invertirá más en esta área.	La administración Clinton revirtió la tendencia declinante del gasto en defensa.
Homosexualidad en el ejército	La homosexualidad es incompatible con el servicio militar.	
Ejército voluntario o de conscripción	Los republicanos favorecen un ejército profesional voluntario y se oponen a la reinstalación de un ejército de conscripción mediante la figura del servicio nacional.	
Armas nucleares	Reevaluarán la fuerza nuclear, buscando eliminar miles de armas nucleares, puesto que la política de *deterrence* es obsoleta. Reducirán su arsenal nuclear y procurarán que Rusia haga lo mismo.	Rechazan la posición republicana de reducir unilateral y masivamente el arsenal de armas nucleares. Sostiene que es necesario cambiar el sistema de armas un tanto viejo.
NMD	Pondrán en operación un amplio sistema de defensa contra misiles por razones de seguridad nacional y por un imperativo moral. La finalidad de este sistema será proteger a los 50 estados de la Unión Americana, a las fuerzas estacionadas en el extranjero y a los aliados.	Rechazan el sistema de defensa de misiles que proponen los republicanos. Apoyan un sistema limitado que proteja a EU de un ataque de un solo misil aislado. Este sistema tiene que ser compatible con el tratado ABM. La decisión final sobre el mismo debe tomarse con base en cuatro criterios: • la naturaleza de la amenaza • la viabilidad de la tecnología • el costo • el impacto global sobre la seguridad nacional, in-

		cluida la política de control de armamentos. (Posición idéntica a la de la administración Clinton.)
Tratado ABM	Buscarán negociar cambios al tratado ABM que permitan a Estados Unidos utilizar la tecnología y realizar los experimentos necesarios para desplegar el sistema NMD.	Critican los ataques republicanos a dicho tratado bajo el riesgo de provocar una nueva carrera armamentista nuclear.
CTBT	Es un anacronismo de la guerra fría, no es verificable y lo seguirán rechazando.	En el voto en contra de los republicanos. Afirma que lo someterá nuevamente al Congreso.
Terrorismo internacional	Fenómeno que rebasa fronteras nacionales. Fundamentarán su política en los lineamientos de lucha contra el terrorismo del vicepresidente George Bush emitidos en 1985.	Hay que buscar acabar con las redes terroristas, sean éstas patrocinadas por un Estado o un individuo.
Amenazas cibernéticas	Se identifica como la mayor amenaza del crimen internacional organizado.	Es necesario impedir posibles ataques cibernéticos, mejorando la seguridad del Internet y de las computadoras, sostén de la economía digital de Estados Unidos.
Crimen organizado	Hay que mejorar la cooperación internacional para combatir el crimen organizado transfronterizo.	El crimen organizado es una amenaza a los gobiernos democráticos.
Narcotráfico	No se identifica como amenaza a la seguridad nacional.	Las redes internacionales de narcotráfico son una amenaza a la seguridad, por lo que deberá reforzarse la figura del zar de las drogas, así como combatir a los lavadores de dinero.

Medio ambiente		Identifica el rompimiento del sistema ecológico mundial debido a problemas como el cambio climático como una de las amenazas más importantes de la nueva agenda de seguridad.
Epidemias globales	Critican que se les incluya como amenaza a la seguridad.	Las consideran una gran amenaza a la seguridad, en especial al VIH/SIDA.
Alianzas militares	En el marco de la OTAN se buscará una alianza en la que Europa reconozca su responsabilidad para enfrentar problemas regionales específicos, comparta los gastos de defensa y cooperación en la solución de los problemas geopolíticos del Medio Oriente y Eurasia. La relación entre la OTAN y la Unión Europea debe ser clara y constructiva, en particular en lo que se refiere a las responsabilidades militares. Favorecen la ampliación de la OTAN y niegan a Rusia cualquier poder de veto.	La seguridad y estabilidad de Europa son esenciales para la seguridad nacional de Estados Unidos. A favor de la ampliación de la OTAN y rechazan el veto de países que no sean miembros de la OTAN.
Países amenaza en materia de seguridad	Rusia, China (principal reto en Asia). Ambos son una amenaza por su apoyo al comercio de armas de destrucción masiva. Irak, Irán y Corea del Norte	Rusia, China, Irán, Irak y Corea del Norte.

La seguridad en la relación México-Estados Unidos: controversias y críticas

José Luis Piñeyro
Profesor-investigador, Departamento de Sociología. UAM-Azcapotzalco

Presentación

Este artículo pretende contribuir a abrir un debate académico amplio y franco sobre la paradójica fragilidad del nexo de nuestro país con el vecino del norte, a pesar del carácter estructural del mismo; fragilidad que contrasta con la existente entre dicho vecino y Canadá, o cualquier país de la Unión Europea, incluso los socios menores, como España, Portugal o Irlanda, frente a los grandes como Alemania y Francia. La fortaleza europea es evidenciada por los llamados fondos estructurales y de cohesión que la Unión Europea ha asignado a los tres socios menores recién mencionados.[1]

No son, ciertamente, los mismos niveles de integración económico-política y militar europeos, ni de historia regional o de asimetrías de poder estatal, los que caracterizan nuestra interacción con la Unión Americana. Más bien todo lo contrario: la integración productiva-comercial con Estados Unidos es acompañada por una desintegración regional mexicana; lo mismo puede decirse del plano político: la estabilidad institucional estadounidense contrasta con nuestra larga transición política y reducida reforma del Estado; ni qué decir de la falta de

[1] En los primeros tiempos del TLC se informaba que "Irlanda recibirá 8 por ciento de su PIB en ayuda de ajuste para apoyar a las industrias nacionales; en España y Portugal [...] el seguro de desempleo, la instrumentación de las telecomunicaciones y la construcción de las carreteras están apoyados por fondos regionales [...], españoles y portugueses continuarán recibiendo esta ayuda hasta que su PIB per cápita supere al 70 por ciento del promedio europeo. Si sabemos que el PIB de México es solamente el 15 por ciento del de Canadá y Estados Unidos, no podemos hacer más que desear que México hiciera algo por su infraestructura [humana y física] con algún tipo de ayuda transicional". Mark A. Martínez. "Relaciones bilaterales México-Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio: ¿La ayuda transicional como 'capital político'?", en *Problemas del desarrollo*, vol. XXV, enero-marzo de 1994, p. 193.

coordinación militar o de la historia común donde los resentimientos y prejuicios mutuos abundan y se profundizan, aun sin haber sufrido dos sangrientas guerras mundiales, como sucedió entre los europeos. La desigualdad es abismal, no requiere comentarios, y muy probablemente es la causante del crónico desarreglo binacional.

A lo largo de este ensayo se presentarán los puntos de coincidencia respecto a las situaciones de tensión de la relación bilateral México-Estados Unidos, los aspectos estructurales y estratégicos de dicha relación, y los limitados avances hacia el reconocimiento de responsabilidades compartidas que, por un lado, fortalezcan realmente tal nexo, y por otro, lleven a una impostergable política provisional de compensaciones[2] para México, como socio menor de la alianza regional de América del Norte.[3]

Impostergable, si la apuesta estratégica binacional es que en México exista una gobernabilidad democrática y no una estabilidad política simple, equivalente a la inexistencia de constantes y grandes manifes-

[2] Steven R. David sostiene una visión del todo catastrofista donde no se contempla una estrategia de compensaciones, sino de acciones preventivas que implican, supuestamente, menos costos. Afirma categórico: "Si bien las causas de esos conflictos no pueden ser erradicadas [para México, la macro narcopolítica y economía, la debilidad del sistema económico y la inestable transición política], la explosión de guerras civiles sí puede ser desarticulada [...] el esfuerzo de *prevenir* estas guerras intestinas sería *insignificante* si se compara con el desactivar los efectos. Estados Unidos debería emprender *las acciones y prepararse* para las posibles guerras civiles en estos tres países [México, Saudiarabia y Rusia]. En el caso de México, Washington necesita desarrollar efectivos *planes de evacuación* para los cientos de miles de compatriotas en ese país. Y planes de contingencia para cerrar la frontera México-EU deben ser analizados, así como la posibilidad de que la guerra civil mexicana obligue a una *intervención estadounidense*". Steven R. David, "Washington y la guerra civil en México", en *Milenio*, 22 de febrero de 1999, p. 29. Paréntesis y énfasis nuestros. La versión completa del artículo aparece en *Foreing Affairs*, January-February 1999.

[3] Un investigador canadiense apunta con asombro, respecto al TLC, que "En ninguna de las miles de páginas del TLC se menciona el estatus de México como país en desarrollo. Antes de entrar al TLC, México había sido admitido al club de los países ricos de la OCDE. No sólo se olvidaron de los pobres de México, sino que el estatus de México como país pobre fue ocultado". Asimismo, Rochlin advierte sobre los enormes costos futuros de un error de calculo estratégico, al apuntar: "Nadie en el norte parece estar muy preocupado acerca de la seguridad mexicana dado su confiable historial anterior. Esto representa la *mayor equivocación* en política internacional desde que sucedió la incapacidad de los expertos para predecir el derrumbe de la Unión Soviética a fines de los años ochenta, esto se ha probado que fue *muy costoso*". James F. Rochlin, *Redefinig Mexican "Security": Society, State & Region Under NAFTA*, Lynne Rienner Publishers, Bouler, London, 1997, p. 187. Énfasis nuestro.

taciones sociales espontáneas u organizadas, fuertes grupos guerrilleros extendidos social y geográficamente, combativos partidos políticos y sindicatos nacionales, y violación amplia y sistemática de los derechos humanos. O lo peor, una estabilidad política "a toda costa": la contención férrea de tales expresiones de inconformidad con una política de sangre y fuego que garantice la estabilidad económica. Como apostamos a la posibilidad de la instauración de una verdadera gobernabilidad democrática en México,[4] aquí van las siguientes líneas de reflexión crítica del nexo México-Estados Unidos.

De los consensos obvios a los parciales

Diversos estudiosos de los vínculos de seguridad nacional de la Unión Americana con nuestro país apuntan los futuros focos de desacuerdo, según lo cual, las posibles disputas podrían girar alrededor de:

1. "El control de la frontera por parte de Estados Unidos. Al cambiar su política migratoria y ampliar su capacidad de regular el movimiento de personas...;
2. los métodos intervencionistas de promoción de la democracia y defensa de los derechos humanos como los empleados por Estados Unidos en Haití;
3. la participación militar en la lucha antinarcóticos, como en el caso de Panamá, y
4. el que Estados Unidos tome decisiones unilateralmente".[5]

Migración ilegal y narcotráfico, hoy por hoy, indudablemente, constituyen los desencuentros binacionales de baja intensidad. La intromisión para orientar la transición política mexicana ha sido de bajo perfil, con esporádicos y tenues llamados de respeto a los derechos humanos

[4] Acerca de los presupuestos teóricos de tal gobernabilidad y propuestas concretas respecto a la milicia durante la actual transición política, véase José Luis Piñeyro, "Gobernabilidad democrática y Fuerzas Armadas en México: avances y límites", ponencia presentada en el Seminario Internacional Gobernabilidad y procesos políticos en América Latina. UIA-FLACSO-Chile-ALAS, 26-28 de septiembre de 2000, México, D.F.

[5] Sergio Aguayo y Bruce Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997, p. 16.

y al periódico juego electoral. Acciones estadounidenses unilaterales son más frecuentes respecto a cierto proteccionismo comercial y exigencias de mayor apertura económica de las pocas empresas estratégicas públicas (como Pemex o la CFE), sin llegar a amenazas, y menos a acciones extremas como las realizadas en Haití bajo el manto de operaciones humanitarias, o de franca invasión militar, como en Panamá so pretexto de la guerra contra el narcotráfico internacional.

Hasta aquí la rápida evaluación general sobre el vínculo bilateral; es posible suponer que no habría mayor desacuerdo entre los gobiernos de las dos naciones. Empiezan las controversias al juzgar el grado de responsabilidad en la cooperación y combate conjunto antinarcóticos: de un lado, Estados Unidos dice (con variable énfasis según los tiempos electorales o de certificación) que en la parte mexicana hay corrupción gubernamental y estatal extendida; un anacrónico y disfuncional sistema judicial con graves fallas en la persecución y juicio de grandes capos; insuficiente intercambio de información confidencial para mejorar la batida antinarcóticos, e incluso filtración de la misma; deficiente organización, entrenamiento, armamento y equipo policiaco-militar; excesivas restricciones a los agentes de la DEA en sus labores de inteligencia; reducidos decomisos de droga considerando la planeación realizada; incorrecto sellamiento de las rutas terrestres, aéreas o marítimas de transporte de droga; complacencia obvia hacia lavadólares y narcobanqueros, etc. México reprocha a la parte estadounidense exigencias desmesuradas de supervisión y libre tránsito de agentes de la DEA; escaso combate a la enorme demanda interna de droga y no sólo a la oferta mexicana; incomprensión de los amplios esfuerzos de depuración policiaca; subestimación de los enormes costos presupuestales y de policías y militares heridos y muertos.

Lo cierto es que con todos los altibajos de reproches recíprocos, la guerra a las drogas continúa sin fin en el tiempo ni límite en el espacio, y sobre todo, sin posibilidad de triunfo a mediano plazo, y con altísimos costos sociales (drogadicción, desmoralización, desintegración social) y económicos (ausentismo laboral, baja productividad, accidentes de trabajo, rehabilitación y penitenciarios), para los dos Estados y naciones. No se ha eliminado mediante una o varias batallas definitivas el narcotráfico, ni siquiera se ha disminuido; en el mejor de los casos, se ha controlado.[6]

[6] Véase José Luis Piñeyro, "El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 98,

La migración ilegal conforma otra faceta de contradicción binacional. Operativos fronterizos estadounidenses de sellamiento de la frontera, argumenta la visión mexicana, son violatorios de los derechos humanos durante el arresto y deportación, y tienen un claro contenido racista; fomentan los abusos laborales de los empleadores; no disminuyen el número de migrantes ilegales, y aumentan la cifra de muertos y desaparecidos y la disgregación familiar. La perspectiva estadounidense sostiene que se ejerce la soberanía territorial; se diminuye el tráfico de drogas y criminales; se protege el empleo de nacionales; se reducen los gastos de presupuesto para servicios sociales y educativos; etc. Un conjunto de recíprocos dimes y diretes gubernamentales, unos diplomáticos, otros políticos, otros de franca molestia. De aquí, pasamos al contenido de seguridad nacional del nexo bilateral que ciertos académicos estadounidenses plantean.[7]

El carácter estratégico y estructural de la relación bilateral

Algunos estudiosos estadounidenses han reconocido las implicaciones de seguridad nacional que México ha tenido y tiene para la Unión Americana.[8] Ayer y hoy tales implicaciones han sido manifiestas. La contribución mexicana a la segunda guerra mundial fue principalmente mano de obra agrícola e industrial, para suplir a los estadounidenses que iban al frente de batalla, y así mantener el funcionamiento de sectores clave

---

agosto de 1998. Comparte algunos de nuestros puntos de vista respecto del combate al narcotráfico Jorge Chabat, "La guerra imposible", en *Letras Libres*, núm. 35, marzo de 2000.

[7] Véase José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional de México y Estados Unidos y la migración ilegal", ponencia presentada en: Seminario Internacional. Seguridad nacional de México. Los desafíos del nuevo siglo, Wilson Center-ITAM-FLACSO, Chile, México, D.F., 19-20 de febrero de 2000.

[8] Antes del TLC otros autores habían señalado las implicaciones de seguridad nacional que el narcotráfico y la migración ilegal mexicana tienen para ambos países. Aunque no lo habían englobado en una concepción estratégica, tienen el mérito de haberlo vislumbrado como dos problemas que actualmente pesan mucho en la relación bilateral. Clark Reynolds y Sthephen Wager, "Integración económica de México y Estados Unidos: implicaciones para la seguridad de ambos países", en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *En búsqueda de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990.

de la economía de guerra (amén del suministro de heroína para los combatientes heridos vía los plantíos de amapola en Sinaloa, requeridos por el propio gobierno del vecino país); además, México contribuyó exportando algodón, básico para la confección de uniformes y equipo de campaña; pero la mayor contribución fue mantener la retaguardia territorial y marítima estadounidense del sur y sureste segura y a salvo de cualquier plan de desembarco de tropas o infiltración de agentes del eje nazi-fascista.

A lo largo de las más de cuatro décadas (1945-1990) que cubre el extenso periodo de la guerra fría, dos situaciones, la estabilidad política mexicana y la alianza implícita de los distintos gobiernos con la Unión Americana, contribuyeron pasivamente a la seguridad territorial estadounidense, y especialmente a que Estados Unidos ahorrara hombres y recursos financieros para contener mucho mejor, en otros espacios territoriales (Europa con la OTAN, Corea, Vietnam), la amenaza principal: la soviética o la china.

Hoy, durante la primera década de la posguerra fría, México ha adquirido un nuevo carácter estratégico y de seguridad nacional para la Unión Americana, apunta Michael Dziedzic, analista militar estadounidense.[9] Es decir, el actual proceso de globalización-regionalización dirigido por la tríada Europa, Japón y Estados Unidos, ha colocado aún más a nuestro país dentro de la región geopolítica y geoeconómica de América del Norte, simbolizada y formalizada por el Tratado de Libre Comercio (TLC), del cual forma parte también Canadá. Después de la disgregación de la Unión Soviética y la Europa Oriental, y de la guerra del Golfo Pérsico, a partir de 1992, el centro de la estrategia militar estadounidense descansa en la capacidad de confrontar dos conflictos regionales importantes de forma casi simultánea, como podría ser la península de Corea, el Medio Oriente, o de nuevo el Golfo Pérsico, según lo planteó en 1997 el entonces secretario de Defensa, William Perry.[10]

[9] Véase Michael Dziedzic, "México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad, en Sergio Aguayo y Bruce Bailey (coords.), *op. cit.*, p. 90.

[10] Gleen W. Goodman, Jr., "Cueing the QDR: Reconsidering The 2 MRC Strategy and Targeting Infrastructure Savings", *Armed Forces International*, February 1997, p. 46.

La posibilidad de inestabilidad política generalizada al sur de la frontera estadounidense, o sea, en México, sin lugar a dudas apuntaría al corazón de la estrategia mencionada, pues implicaría distraer energía y recursos castrenses, restando capacidad de acción en otras áreas geográficas claves con mayor tradición de conflicto. De allí, en parte, subraya Dziedzic, el carácter estratégico de nuestro país para los planes de emergencia bélica estadounidense, planes cuya capacidad, a finales de 2000, no se hallan cuestionados, según informa el Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos (sólo se requieren algunos ajustes de aumento de personal militar, reducción de gastos en servicios e infraestructura), pues obviamente no se percibe ningún síntoma preocupante respecto a la situación política de México.[11]

Complementando el planteamiento anterior, el creciente carácter estructural comercial-productivo del nexo con Estados Unidos, y el carácter coyuntural clave de los actuales cambios económico-políticos de México cierran el binomio estratégico y de seguridad nacional estadounidense. Expliquémonos.

Podemos dividir el carácter estratégico y estructural del nexo bilateral con Estados Unidos de la siguiente manera. Primero, desde el aspecto tradicional: 1. El monto de las inversiones estadounidenses directas y en cartera en México y su distribución por áreas económicas como el sector manufacturero, minero, de transporte y comunicaciones y bancario, que en 1995 ascendía a 30 600 millones de dólares en inversiones directas; 2. El acceso seguro y directo al petróleo y derivados como materia prima básica para la industria, comercio y servicios de la Unión Americana; 3. La protección de más de 500 000 ciudadanos estadounidenses residentes en el país;[12] 4. las importaciones de bienes manufacturados e intermedios de las industrias maquiladoras y de exportación para diferentes sectores y compañías estadounidenses.

Segundo aspecto, el moderno: 1. Las exportaciones estadounidenses al mercado mexicano, las cuales, informa el Departamento de Estado, como dato novedoso, que en 1998 superaron a las realizadas a Japón;[13] 2. El narcotráfico binacional atado por el círculo expansivo de

[11] "Estados Unidos en condiciones de librar dos guerras simultáneas: Estado Mayor", en *La Jornada*, 28-29 de septiembre de 2000, pp. 29 y 30, respectivamente.

[12] *Ibid.*, p. 90.

[13] No se proporciona el monto específico para México: sólo se menciona. Pero sí se dan los totales para el hemisferio occidental: 297 billones de dólares en 1998; o sea,

oferta-demanda de drogas; 3. La migración ilegal permanente o estacional mexicana integrada al mercado laboral bajo el mismo círculo de oferta-demanda de mano de obra; 4. El terrorismo transnacional como elemento de posible infiltración fronteriza; 5. Los probables desastres ecológicos de los bosques tropicales de la zona sureste de México y su indudable impacto ecológico en áreas de cultivo del país del norte. 6. La difusión de enfermedades contagiosas como el sida y ahora la tuberculosis mexicana, reporta el informe del Departamento de Estado de la Unión Americana del año 2000.

A este panorama habría que agregar el carácter coyuntural crítico de México. O sea, el curso positivo o negativo que siga el proceso de transformaciones económicas y la transición política iniciada a principios de la década de los noventa.[14] Los saldos del proceso transicional, de ser positivos, señala Dziedzic, apuntalarán la prosperidad económica, la estabilidad política, y la legitimidad de las instituciones del Estado y del régimen mexicanos; en caso contrario, se abriría un abanico de escenarios que podrían ir desde una revuelta civil, pasando por un narcogobierno, hasta un gobierno izquierdista. Cualquiera de estos escenarios provocaría una masiva migración de mexicanos, que implicaría colosales gastos para sellar la frontera,[15] el descontrol nacional y fronterizo del tráfico de drogas, y la repercusión en intereses vitales, como la posible reducción o suspensión del suministro de petróleo y la posibilidad de afectar la integridad física de más de 500 000 ciudadanos estadounidenses residentes, la nacionalización de empresas e inversio-

---

más del doble de las exportaciones desde 1991. La inversión directa de corporaciones y ciudadanos estadounidenses para la misma área excede los *300 billones de dólares*. U.S. Departament of State, Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Fiscal Year 2001, March 15, 2000, p. 2. Énfasis nuestro.

[14] A fines del año 2000, la reflexión estratégica del Departamento de Estado es muy similar a la de Dziedzic, para el caso de México: "Nuestras 2 000 millas de frontera común y los crecientes lazos demográficos acentúan nuestro interés vital en la *prosperidad económica de México* (exportaciones, crecimiento, estabilidad económica global); administración de *la justicia* (combate al narcotráfico, protección de americanos residentes, respeto a los derechos humanos); *buen gobierno* (consolidación de la democracia, reforma institucional); *integridad ambiental*; control de la *migración* y salud pública". *Ibid.*, p. 43. Énfasis nuestro.

[15] "Frente a una emergencia migratoria nos llevaría a la ruina fiscal. Dado que el costo de la manutención de cada detenido es de 40 dólares diarios como mínimo, recibir un millón de solicitantes de asilo costaría 14 600 millones de dólares al año". Michael Dziedzic, *op. cit.*, p. 108.

nes del vecino país y, especialmente, el ataque al corazón de la gran estrategia estadounidense de posguerra fría: la capacidad militar de actuar en dos conflictos regionales importantes casi al mismo tiempo en diversas áreas del mundo.

Con crisis vía guerra civil o sin crisis vía gobierno hostil, la seguridad nacional de Estados Unidos estaría amenazada de forma múltiple. Escenarios catastróficos y sin duda distantes de acontecer que, sin embargo, no pueden ser totalmente descartados.

La pregunta obvia, "¿Qué hacer?", nos lleva al siguiente apartado.

La desestructuración de la seguridad nacional o la ausencia de compensaciones

Ciertamente, resguardar la seguridad nacional corresponde al Estado y al régimen político de ambas naciones. Por tanto, no puede esperarse, bajo una perspectiva tradicional de seguridad nacional, que el Estado del vecino país resuelva los problemas estructurales de la economía y la sociedad de México. Bajo una perspectiva de alianza geopolítica y geoeconómica en la que la interdependencia de ambos espacios territoriales es tan grande, en la que para México es simple y llana dependencia, y la asimetría de poder abismal, cabe preguntarse: ¿es recomendable una política o estrategia de compensaciones para mantener lo esencial (la estrategia militar mundial y la integridad del bloque regional geopolítico y geoeconómico de América del Norte), con un costo económico y político menor, o simplemente, ante una coyuntura mexicana de caos, sellar la frontera y "basta", y además recuperar la estabilidad a sangre y fuego? Consideramos que lo más sano para todas las partes involucradas, hoy que se habla del triunfo final de la democracia y del respeto a los derechos humanos, es empezar a pensar en un conjunto de políticas de compensaciones de corto y mediano plazo para nuestra nación.

El carácter estratégico histórico, y el coyuntural de México para Estados Unidos antes descrito, se halla en el planteamiento del analista militar estadounidense Michael Dziedzic, con el cual estamos totalmente de acuerdo (destacamos el carácter estructural de la relación bilateral para abordarlo en el próximo apartado); empero, conviene completarlo con el siguiente numeral. Desde la visión del autor:

1. El fortalecimiento de la integración económica de México y Estados Unidos vía TLC, así como la distribución social de los frutos materiales de la misma en nuestro país, son fundamentales. 2. El avance positivo de la reforma estructural y de la modernización política resultan esenciales para apuntalar la gran estrategia estadounidense de posguerra fría.[16] 3. Además del carácter estratégico general de tipo geopolítico y geoeconómico de México, atribuye al territorio nacional una función de barrera geosocial contra actores transnacionales (migraciones masivas, crimen organizado, narcotráfico internacional, grupos terroristas, enfermedades y degradación ecológica), que son una amenaza real o potencial para la Unión Americana, y algunos también lo son para México, como el tráfico de drogas y armas.

Sin embargo, Dziedzic deja fuera lo estructural múltiple del nexo bilateral México-Estados Unidos. Su primera omisión se perfila al ofrecer una visión estática del proceso de integración económico-comercial de México con Estados Unidos, ya que dicho proceso, como lo muestran múltiples estadísticas, ha agravado las desigualdades entre naciones, regiones, industrias, comercios, servicios, clases, etnias, sexos y edades. El Pacific Council of International Policy (PCIP) revela que actualmente hay cinco "Méxicos", uno en el sur, otro en el norte, el que comprende la ciudad de México y sus alrededores, el que corre a lo largo de la frontera con Estados Unidos, y un quinto que comprende los mexicanos que viven temporal o permanentemente en el vecino del norte. Agrega el PCIP que la integración económica con Estados Unidos y Canadá sólo ha beneficiado a las grandes corporaciones, y se estima que actualmente 20 grupos económicos controlan más de tres quintas partes de la producción nacional, y alrededor de 50 compañías grandes exportan la mitad de las ventas mexicanas.[17] De forma más precisa y rigurosa, un experto mexicano en desarrollo regional, miembro del Sistema de Información Regional de México, apunta: "únicamente 8 de las 32 entidades federativas generan las dos terceras partes del creci-

[16] "La brecha que antes separaba a estos dos 'vecinos distantes' está, y seguirá cerrándose si se reúnen las siguientes condiciones: a) los frutos de la integración económica se hacen patentes; b) se fortalece la confianza en el reciente proceso de democratización en México. Como resultado del TLC, podría intensificarse la importancia de 'América del Norte', como entidad geopolítica y factor unificador en asuntos de seguridad nacional", Michael Dziedzic, *op. cit.*, p. 93.

[17] *La Jornada*, 1o. de febrero de 2000, p. 12.

miento, en tanto que el sur permanece rezagado de forma extraordinaria"; y añade que el Distrito Federal concentra más del 60 por ciento de la captación bancaria y más de 50 por ciento de los créditos.[18]

Otra abstracción de Dziedzic respecto al carácter estratégico de México es el abismo de diferencias frente a Estados Unidos, en términos de infraestructura de la planta industrial, comercial, educativa y tecnológica, así como de comunicaciones terrestres, marítimas, navales y de productividad de la mano de obra urbana y de fertilidad de la tierra. Bases todas para impulsar cualquier proyecto de desarrollo nacional mínimamente sustentable y autosuficiente. Un experto estadounidense en economía, antes de la formalización del TLC, señalaba que éste "producirá 'capital político' significativo si tiene éxito en traer crecimiento económico real a México, podemos ver que el TLC también está vinculado con los intereses regionales y geopolíticos de largo plazo de Estados Unidos [...] El TLC tiene que incluir 'ayuda transicional' para desarrollar la infraestructura física y humana de México para su desarrollo industrial [...] Estados Unidos debería ver la ayuda transicional como 'capital político' para invertir y no como un costo o concesión que absorber".[19]

La tercera omisión de la perspectiva estratégica de Dziedzic son las ganancias acumuladas y crecientes de la industria maquiladora radicada en México (predominantemente estadounidense) durante el último lustro a partir del TLC, por medio del pago de bajos salarios, exenciones de impuestos, uso preferencial de infraestructura, etc. Un cálculo del ahorro salarial anual para 1993 consideraba que si el diferencial salarial entre México y EUA es de 8 a 1, y que si en la industria maquiladora laboraban cerca de 500 000 mexicanos, el ahorro salarial para el total de los empresarios extranjeros era de cerca de 28 millones de dólares diarios: 7 560 millones al año.[20] Al año 2000, la Confederación Interna-

[18] *La Jornada*, 28 de mayo de 2000, p. 24. Sobre las disparidades de empleo y salario y la segmentación territorial, consultar también: Víctor Godínez, "Fracturas territoriales de la economía" y "Empleo y disparidades regionales", en *La Jornada*, 3 de mayo de 1999 y 9 de junio de 1999, respectivamente. Un estudio de la CEPAL señala la segmentación productiva de las industrias: "Estudio económico de América Latina y el Caribe. Para un resumen del informe, véase *La Jornada*, 6 de agosto de 2000, p. 11.

[19] Mark A. Martínez, *op. cit.*, pp. 186-187.

[20] Luis González Souza, "Soberanía herida: México-Estados Unidos", en *Nuestro Tiempo*, México, 1994, p. 110.

cional de Organizaciones Sindicales Libres reporta 1 100 000 trabajadores maquiladores, y si mantenemos el mismo diferencial salarial, las ganancias son más del doble de lo señalado anteriormente.[21]

Última abstracción son los beneficios económicos que los migrantes ilegales representan, considerando que reciben salarios aún más bajos que los obreros de la industria maquiladora, lo cual se traduce en utilidades millonarias. Así, por ejemplo, de acuerdo con estudios de la Organización Regional Interamericana del Trabajo, la combinación de bajos salarios y prolongadas jornadas redunda en ganancias de 140 000 millones de dólares, equivalentes al 2 por ciento del PIB de Estados Unidos.[22]

Al cuadro de omisiones expuestas cabe agregar dos problemas bilaterales y de seguridad nacional: la migración ilegal mexicana y el narcotráfico nacional e internacional en ambos casos. Diversos académicos han planteado soluciones de fondo que implican menores costos económicos y políticos. Por ejemplo, existe la propuesta de utilizar un porcentaje mínimo (150 millones de dólares) del presupuesto total de la patrulla fronteriza y del Sistema de Migración y Naturalización (2 000 millones de dólares) para invertirlo en proyectos de desarrollo económico-social en las regiones mexicanas de expulsión de mano de obra. Respecto al narcotráfico, un estudio de la Rand Corporation demuestra que con 34 millones de dólares invertidos en rehabilitación de drogadictos se reduce el uso de cocaína en una cantidad equivalente a los 566 millones de dólares invertidos en intercepción de drogas, o los 783 millones gastados en programas para países productores de narcóticos. Igualmente, destaca el estudio citado que el tratamiento de adictos tiene un costo 7.3 veces más efectivo que el costo de administración de justicia dedicado a reducir el consumo interno de cocaína en Estados Unidos.[23]

De acuerdo con los actuales tiempos neoliberales, en los que supuestamente las decisiones y acciones humanas e institucionales están guiadas por un estricto criterio de análisis costo-beneficio, según la racionalidad política y social, los costos económicos son gigantescos, y los

[21] *La Jornada*, 15 de septiembre de 2000, p. 41.

[22] José Luis Piñeyro, *op. cit.*, p. 9.

[23] Donald E. Shulz, *Between a Rock and a Hard Place: The Unites States, Mexico and the Agony of National Security*, Strategic Studies Institute/U.S. Army War College, Washington, 1997, p. 29.

beneficios de cohesión social y legitimidad de las instituciones del Estado mexicano resultan muy reducidos y criticables.

La migración mexicana ilegal es un aspecto conflictivo del nexo binacional, y al mismo tiempo, un fenómeno que beneficia (aunque no por igual) a ambas seguridades nacionales. Al sistema económico político de la Unión Americana lo fortalece, entre otros rubros, mediante el pago de bajos salarios, la contribución a una mayor competitividad agrícola internacional, el aumento de ingresos públicos por el cobro de impuestos, etc. Para México, representa una válvula de escape de la millonaria población desempleada y pobre, que contribuye a la estabilidad política y a la economía mediante el envío de millonarias remesas de dólares a regiones depauperadas. Después de los ingresos por exportaciones de petróleo, maquila y servicios turísticos, estas divisas ocupan el tercer o cuarto lugar del total de exportaciones mexicanas, según el año específico considerado como referencia.[24]

Otro estudioso militar estadounidense, George Schulz, va más allá que Dziedzic, y señala que las situaciones sociales y económicas potencialmente explosivas responden a la férrea estrategia neoliberal gubernamental aplicada en México. No considera Schulz que el neoliberalismo salvaje mexicano sea, de alguna manera, la contrapartida del neoliberalismo más suave aplicado en Estados Unidos, donde los subsidios agrícolas y los servicios sociales se han reducido, pero no en la misma proporción que en nuestra nación. Tampoco reconocen, o al menos apuntan Dziedzic y Schulz, que tenga Estados Unidos la mayor responsabilidad en el mayúsculo problema del narcotráfico, o que el gobierno de su país tenga evidente preponderancia en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los cuales "sugieren" o imponen políticas financieras y sociales que significan, entre otras cosas, un menor gasto público (educativo y social), un pago puntual y permanente de la gigantesca deuda pública externa, una reducción salarial sistemática y una mayor privatización de las restantes empresas estatales y paraestatales; todo lo cual lleva a mayor desempleo y desarticulación de ciertos sectores productivos, así como a la reducción de la soberanía nacional mexicana, sin contrapartida de beneficios tangibles.

Una política de compensación agrícola, similar a la realizada por la Unión Europea, sin duda contribuiría a atacar dos de los problemas

[24] José Luis Piñeyro, "La seguridad nacional de México y ...", *op. cit.*

fundamentales de la relación bilateral (narcotráfico y migración ilegal), los cuales se nutren y reproducen en gran parte de la empobrecida población rural y urbana.

En síntesis, de cara al nuevo milenio, es necesario plantear una estrategia de seguridad nacional y regional de largo plazo donde prevalezcan criterios de racionalidad económica y política (al margen de intereses burocráticos, sectoriales y corporativos de corto plazo) que sirvan de base para una geopolítica y geoeconomía que, por un lado, reconozcan las asimetrías del poder estatal y las desigualdades sociales (las cuales no desaparecerán pero pueden atenuarse);[25] y por otro, den a tal estrategia una proyección segura en el tiempo de la posguerra fría y el espacio regional-mundial.

Para llevar a cabo una empresa de tal magnitud, se requiere recuperar y pensar la siguiente propuesta. Desde una perspectiva trinacional, plantea un autor la necesidad de suministrar fondos regionales de desarrollo provenientes de usar 0.5 por ciento del PIB regional, lo que equivaldría a casi 45 billones de dólares anuales. Dichos fondos estarían dirigidos a "proyectos de desarrollo de las zonas más pobres de América del Norte. Actualmente el PIB per cápita mexicano apenas constituye el 15 por ciento del correspondiente estadounidense, contra el 41 por ciento del PIB per cápita portugués respecto al alemán. ¿Hay en América del Norte menos razones que en Europa para comenzar una política de largo plazo de integración regional?"[26]

Si no se atienden este tipo de propuestas, la seguridad nacional de México seguirá por el camino de la creciente vulnerabilidad estructural, y nuestros intereses y los estratégicos de la Unión Americana estarán severamente cuestionados. Para México, una muestra, de muchas, basta para aproximar nuestra extrema debilidad futura: todos los

[25] La Unión Europea logró la autosuficiencia alimentaria y la competitividad agrícola internacional después de un amplio periodo, lo que significó también garantizar la soberanía alimentaria comunitaria. Esto no evitó la *polarización social* entre "los verdaderos agricultores y los simples ocupantes del espacio rural. Los primeros [...] destinatarios prioritarios de los servicios administrativos agrícolas [...] los segundos deberán poder asumir el papel social y ecológico de mantener el espacio rural sostenidos por las ayudas sociales provenientes del Estado". Arturo León López y Elsa Guzmán Gómez, "Soberanía y heterogeneidad: tres décadas de financiamiento a la agricultura europea", en *Cuadernos Agrarios*, núm. 13, enero-julio de 1997, p. 175.

[26] Ugo Pipitone, "¿Será suficiente el TLC?", en *La Jornada*, 29 de agosto de 2000, p. 22.

pronósticos sobre el crecimiento de la economía estadounidense apuntan hacia un descenso del porcentaje de crecimiento del actual 4.3 al 3.1 por ciento para el año 2001. De ser así, el efecto cascada para nuestro país sería más o menos inmediato: disminución del consumo en Estados Unidos y por tanto de las exportaciones mexicanas, y fin de la famosa revolución exportadora de Zedillo; aumento del desempleo estadounidense y mucho mayor control a la migración ilegal y legal mexicana; incremento real o supuesto del índice de criminalidad y drogadicción en nuestro vecino norteño, y despunte de más presiones a México respecto al combate al narcotráfico, etc. Todo lo anterior, probablemente acompañado de un férreo proteccionismo comercial frente a productos mexicanos y prácticas de *dumping* a nuestro mercado nacional por parte de Estados Unidos.

A lo anterior habría que agregar otro factor negativo: la baja del precio internacional del petróleo mexicano, con sus efectos obvios en menor recaudación fiscal, mayor desempleo en los sectores públicos y privados, etcétera.

Escenario lúgubre y hasta catastrófico que esperamos no se dé con tal magnitud, pero que la reflexión estratégica mexicana no contempla ni prevé. ¿Será porque no existe? O existe, pero sobre la marcha, sin proyección de corto, mediano y largo plazos como cualquier verdadera estrategia de seguridad nacional.

Bibliografía

AGUAYO, Sergio y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997.

———, *En búsqueda de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 1990.

COPE, John A., "Hemispheric Security Relations. Remodeling the U.S. Framework for the Americas", en *Strategic Forum*, 147, September 1998.

DAVID, Steven R., "Washington y la guerra civil en México", en *Milenio*, 22 de febrero de 1999.

DZIEDZIC, Michael, "México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad", en Sergio Agua-

yo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997, pp. 85-114.

GONZÁLEZ SOUZA, Luis, *Soberanía herida: México-Estados Unidos*, *Nuestro Tiempo*, t. 1, México, 1994.

GOODMAN, Gleen W., Jr., "Cueing the QDR: Reconsidering The 2 MRC Strategy and Tergeting Infrastructure Savings", en *Armed Forces International*, February, 1997.

LEÓN LÓPEZ, Arturo y Elsa Guzmán Gómez, "Soberanía y heterogeneidad: tres décadas de financiamiento a la agricultura europea", en *Cuadernos Agrarios*, núm. 13, enero-julio de 1997.

MANWARING, Max, "Security of Western Hemisphere. International Terrorism and Organized Crime", en *Strategic Forum*, 137, April 1998.

NORTH-SOUTH FOCUS, "México's Dysfuntional Neoliberalism", University of Miami, A North-South Center Publication, vol. IV, 1, 1995.

PIÑEYRO, José Luis, "El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 98, agosto de 1998.

PIPITONE, Ugo "¿Será suficiente el TLC?", *La Jornada*, 29 de agosto de 2000.

———, "Gobernabilidad democrática y Fuerzas Armadas en México: avances y límites", en *Seminario Internacional Gobernabilidad y Procesos Políticos en América Latina*, UIA-FLACSO-Chile-ALAS, 26-28 de septiembre de 2000, México D.F.

———, "La seguridad nacional de México y Estados Unidos y la migración ilegal", ponencia presentada en Seminario Internacional. Seguridad nacional de México. Los desafíos del nuevo siglo, Wilson Center-ITAM-FLACSO, Chile, México, D.F., 19-20 de febrero de 2000.

SHULZ, Donald E., *Mexico and the future*. Strategic Studies Institute/ U.S. Army War College, Washington, 1995.

———, *Between a Rock and a Hard Place: The Unites States, Mexico and the Agony of National Security*, Strategic Studies Institute/ U.S. Army War College, Washington, 1997.

México en la estrategia de defensa y seguridad nacional de Estados Unidos después de la guerra fría

Agustín Maciel Padilla
El Colegio de San Luis

Introducción

En términos generales, el estudio empírico de la seguridad nacional supone dos enfoques que no son excluyentes sino complementarios. Por una parte, se centra en la defensa ante las amenazas a los intereses nacionales; por la otra, en el aprovechamiento de oportunidades para promover esos intereses. En este sentido, cabe destacar que una cantidad significativa de los análisis de seguridad nacional realizados por Estados Unidos en relación con México ha enfatizado el primer aspecto más que el segundo. Es decir, México ha sido más importante por el daño que puede ocasionar a los intereses estadounidenses, que por las ventajas que puede ofrecer.

México ha sido considerado una oportunidad desde una perspectiva más reciente y limitada, derivada de los beneficios potenciales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Ejemplos de esta visión han sido expresados por varios especialistas de Estados Unidos quienes, desde un principio, subrayaron que la alianza comercial podría contribuir a hacer más competitiva la industria estadounidense, en un mundo donde la rivalidad geoeconómica multipolar estaba sustituyendo al conflicto geoestratégico bipolar;[1] o por quienes aceptaron que si bien con el acuerdo se perderían empleos, sobre todo en las industrias intensivas en mano de obra, otros serían creados como resultado de un comercio creciente entre ambos países.[2] Este tipo de argumentos aparecieron frecuentemente en publicaciones del gobierno de Estados Unidos, como la que indicó que después de la aprobación del

[1] M.D. Baer, "North American Free Trade Agreement", en *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 4, Fall 1991, p. 140.

[2] S.K. Purcell, "Mexico's New Economic Vitality", en *Current History*, vol. 91, núm. 562, February 1992, p. 58.

TLC la economía había experimentado: "la expansión más larga en tiempos de paz en la historia estadounidense".[3] Incluso el presidente Bill Clinton otorgó importancia política al acuerdo al expresar que: "[el TLC] es también esencial para nuestro liderazgo en este hemisferio y en el mundo. Después de haber ganado la Guerra Fría, ahora enfrentamos el reto más sutil de consolidar la victoria de la democracia y la libertad".[4]

Estos puntos de vista positivos, sin embargo, contrastaron con otros según los cuales el TLC era sólo un esquema de inversión, ya que obteniendo acceso sin restricciones a la mano de obra barata de México, lo único que Estados Unidos intentaba era crear una plataforma de exportación de bienes manufacturados, con la finalidad de elevar su competitividad en la economía global.[5] Asimismo, se afirmaba que el TLC no tendría un impacto considerable sobre Estados Unidos, ya que el tamaño de la economía mexicana representaba menos del cinco por ciento de la de su vecino del norte, y que en los 15 años que se tardaría en completar el proceso de liberalización, la economía estadounidense se expandiría el equivalente a 7 o 10 veces la de México.[6] Resultado de visiones como éstas, es posible argumentar que el TLC, como oportunidad, ha sido más una idea de largo plazo, lo que explica porqué en los análisis se enfatizan las amenazas, que son lo inmediato y cotidiano.

El propósito del presente trabajo no es entrar en la discusión de si México es importante para Estados Unidos por las buenas o las ma-las razones, sino identificar los temas que constituyen las preocupaciones de seguridad estadounidense en relación con su vecino del sur, sin profundizar en el análisis de cada uno, ya que ello rebasa el alcance de

[3] Administration Update on the North American Free Trade Agreement 1993-1999, *Bridging into the 21st. Century. NAFTA Works for America*, Washington, D.C., U.S., Government Printing Office, July 1999, p. 2.

[4] Office of the Press Secretary, "Remarks by President Clinton, President Bush, President Carter, President Ford and Vice President Gore in Signing of NAFTA Side Agreements", The White House, September 14, 1993, [en línea] disponible: http://www.pub.whitehouse.gov/uri-res/I2R?urn:pdi://oma.eop.gov.us/1993/9/15/9.text.1 (17/11/00), p. 7.

[5] P. H. Smith, *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, New York, NY, Oxford University Press, Inc., 1996, p. 245.

[6] P. Hakim, "NAFTA... and After: A New Era for the US and Latin America?", en *Current History*, vol. 93, núm. 581, March 1994, p. 99.

esta investigación. Así, se trata de identificar cómo es visto México desde las estrategias de defensa y seguridad nacional de Estados Unidos, por lo que se revisarán la *Quadrennial Defense Review* (1997) y *A National Security Strategy for a New Century* (1997), respectivamente. Las razones que explican la selección de estos documentos son, primero, que este análisis se centra en el periodo del presidente Clinton; segundo, que la estrategia de seguridad nacional de 1997 fue la primera de la serie que permaneció vigente durante la mayor parte de su administración; y tercero, que este último documento representó la base para la estrategia de defensa que operó hasta el final de ese mismo periodo.

Puesto que México no es importante para Estados Unidos en términos estrictamente militares, es posible adelantar que muy poco se encuentra en la revisión de la estrategia de defensa; sin embargo, es necesario hacerla para establecer la dimensión de los factores militares y la justificación, para centrar el análisis en la más amplia, y esencialmente política, estrategia de seguridad nacional, en la cual es posible observar que México es preocupante principalmente como amenaza transnacional (narcotráfico y migración), aunque también se contempla como una oportunidad en el comercio y los energéticos.

El contexto de seguridad después de la guerra fría

Transformación

Cuando el "orden tradicional" de la guerra fría dio paso a un sistema donde el poder y las debilidades se propagaron, el nuevo contexto alteró los supuestos de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, e implícitamente los de su estrategia de defensa. Con este cambio, Estados Unidos perdió lo que un analista llamó "el norte magnético para calibrar su política exterior".[7]

La transformación de la guerra fría estuvo caracterizada por tres factores principales. Primero: la caída del muro de Berlín y el consecuente colapso de la Unión Soviética terminaron con la confrontación

[7] J.S. Schlesinger, "Quest for a Post-Cold War Policy", en *Foreign Affairs*, America and the World, 1992/93, vol. 72, núm. 1, p.17.

Este-Oeste, así como con una estructura bipolar "estable" de poder.[8] Sin embargo, la desaparición de una superpotencia, y por lo tanto de la bipolaridad, no se tradujo automáticamente en unipolaridad. Según una opinión en sentido opuesto, "la característica principal del mundo de la postguerra fría es su unipolaridad".[9] Sin embargo, esta visión parece no considerar que es unipolar sólo en el sentido en que Estados Unidos es la única superpotencia en términos militares, ya que Alemania dentro de la Unión Europea (EU) y Japón en la Cuenca del Pacífico, fueron reconocidos como poderes económicos importantes desde antes del fin de la guerra fría. Asimismo, los factores económicos y otros no militares han tenido un impacto creciente en los cálculos y cursos de acción de Estados Unidos, por lo cual el sistema actual también ha sido definido como de "multipolaridad compleja".[10] Cabe destacar, además, que Estados Unidos se ha manifestado reticentes a comprometer a sus militares en el exterior después de la guerra fría. Por una parte, la probabilidad de acciones unilaterales de este tipo ha disminuido, porque hay pocos conflictos capaces de amenazar directamente sus intereses vitales; por otra, la acción multilateral también ha sido limitada debido a la falta de apoyo público y de entusiasmo oficial por involucrar a las fuerzas armadas en los esfuerzos internacionales de paz, sobre todo después de la salida de Somalia. Cuando han percibido sus intereses amenazados, sí ha estado presente la decisión de actuar, como en el caso de la restauración del régimen democrático en Haití.

Una caracterización más elaborada de la nueva estructura internacional se basa en un sistema multipolar en el que varias potencias importantes de fuerza comparable cooperan y compiten. En este sentido, la política internacional contemporánea es un híbrido, un sistema

[8] En opinión de Waltz, si bien es cierto que la intensidad y amplitud de la competencia y la recurrencia de crisis presentaron una imagen de conflicto constante que rayaba en la violencia dentro de un marco bipolar, "al mismo tiempo, la relativa simplicidad de las relaciones dentro del mundo bipolar, las grandes presiones que [eran] generadas, y la posibilidad constante de una catástrofe, [produjeron] un *conservadurismo* de parte de las dos grandes potencias" (énfasis propio). Véase K.A. Waltz, "The Stability of a Bipolar World", en *Daedalus*, Summer 1964, p. 904.

[9] C. Krauthammer, "The Unipolar Moment", en *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 1, America and the World 1990/91, p. 23.

[10] A.A. Jordan, W.J. Taylor y M.J. Mazzar, *American National Security*, Fifth Edition, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1999, p. 546.

"unimultipolar" con una superpotencia y varias potencias importantes, que requiere la acción de la primera para solucionar los retos internacionales fundamentales, pero siempre con la participación de las segundas. La superpotencia, sin embargo, puede vetar las acciones de los otros Estados respecto a esos mismos retos.[11]

El segundo factor consiste en que aunque la estructura bipolar de poder distorsionó frecuentemente los conflictos en la periferia, también promovió la prudencia. De hecho: "al entrelazar las disputas locales y regionales dentro del marco bipolar con su prospecto siempre presente de una escalada al holocausto nuclear, la Guerra Fría evitó tanto guerras importantes entre las grandes potencias como la desintegración de los Estados débiles, como subproducto".[12]

Es decir, el final de la confrontación entre las superpotencias eliminó la necesidad de Estados Unidos de enfrentar a un solo adversario, pero también las limitantes sobre los conflictos étnicos, religiosos, territoriales e históricos, entre otros. Si bien ninguno de estos conflictos representaba una amenaza directa a su territorio, eran preocupantes en la medida en que la transformación radical del sistema internacional imponía nuevos retos. De acuerdo con Gaddis: "El final de la Guerra Fría, por consiguiente, no trae consigo un fin a las amenazas, sino la difusión de las mismas: uno ya no puede plausiblemente apuntar a una fuente única de amenazas, como fue posible durante la mayor parte [de la Guerra Fría], y sin embargo los peligros estarán presentes".[13]

En este nuevo contexto, por lo tanto, las amenazas son más diversas y complejas, lo que dificulta la planeación de las respuestas.[14] El impacto de este cambio en la estrategia de seguridad nacional estadouni-

[11] Se supone que esta estructura permanecerá al menos durante las dos próximas décadas, antes de que surja un verdadero sistema multipolar en el siglo XXI. Véase S.P. Huntington, "The Lonely Superpower", en *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2, March/April 1999, p. 36.

[12] W.Q. Bowen y D.H. Dunn, *American Security Policy in the 1990. Beyond Containment*, Issues in International Security, Aldershot, England: Dartmouth Publishing Company Ltd., 1996, p. 9.

[13] J. L. Gaddis, *The United States and the End of the Cold War. Implications, Reconsiderations, Provocations*, New York, N.Y., Oxford University Press, 1992, p. 208.

[14] Lt. Gen. Patrick M. Hughes, USA, Director, Defense Intelligence Agency (DIA), *Global Threats and Challenges: The Decades Ahead*, Statement for the Record, [en línea] disponible: http://www.dia.mil/dr-ssci-990604.html (11/01/00), p. 13.

dense ha sido la necesidad de reorientar su enfoque de lo global hacia lo regional, para concentrarse en las áreas del mundo donde perciben sus intereses amenazados, particularmente donde los actores regionales cuentan con amplio potencial militar.[15]

Por otra parte, durante la guerra fría, la necesidad de enfrentar la amenaza soviética llevó al Occidente a crear un orden económico integrado y abierto después de la segunda guerra mundial, el cual evitó la adopción de políticas económicas nacionalistas en décadas posteriores. Sin embargo, a medida que se redujo la confrontación entre el Este y el Oeste, las relaciones económicas al interior de Occidente empezaron a tensarse al surgir conflictos sobre comercio, finanzas y la distribución de una carga militar que ya no era considerada tan urgente, afectando el orden económico mismo.[16] De esta manera, en el ámbito económico, el fin de la guerra fría favoreció el proceso de regionalización de las políticas, evidente en la creación de esquemas para promover el libre comercio y elevar la competitividad en los mercados globales, precisamente como el TLC.[17] La integración económica, sin embargo, es expresión del proceso de globalización mismo, y no del final de la confrontación Este-Oeste como tal.

El tercero de los factores es que los elementos de poder nacional se han hecho más difusos. En particular, el final de la guerra fría ha hecho que los factores militares pierdan relevancia y los económicos la ganen, en la medida en que han surgido más centros de poder económico. Un analista ilustra este punto al subrayar que fue claro que: "la voluntad de Estados Unidos para sobresalir en el arte de la guerra [había]

[15] Las prioridades estratégicas del presidente Clinton son: "promover esfuerzos *regionales* liderеados por la comunidad de naciones democráticas para promover la paz y la prosperidad en *regiones* clave del mundo, aumentar la cooperación en la confrontación de nuevas amenazas de seguridad que desafían fronteras y soluciones unilaterales, fortalecer las herramientas militares, diplomáticas y de mantenimiento del orden necesarias para hacer frente a esos retos y crear más empleos y oportunidades para los estadounidenses a través de un sistema económico más abierto y competitivo que también beneficie a otros alrededor del mundo" (énfasis propio). Véase The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, October, 1998, p. 2.

[16] K.A. Oye, "Beyond Postwar Order and New World Order: American Foreign Policy in Transition", en K.A. Oye, R. J. Lieber y D. Rothchild (eds.), *Eagle in a New World. American Grand Strategy in the Post-Cold War Era*, New York, N.Y., HarperCollins Publishers, 1992, p. 4.

[17] Jordan, *American*, pp. 546-547.

permitido a otros sobresalir en el arte de la paz".[18] Es decir, la importancia creciente de los factores económicos se explica por el alto grado de interdependencia entre los Estados, el cual ha creado una situación donde la utilidad del uso de la fuerza ha disminuido.[19] Este cambio, sin embargo, no significa necesariamente que los factores militares hayan perdido toda su importancia. En síntesis, estos tres aspectos han afectado las relaciones de poder y de seguridad alrededor del mundo, y han dejado atrás "los conceptos de seguridad internacional, las instituciones y las estructuras" de la guerra fría.[20]

Significativa dentro de la transformación del sistema internacional fue la naturaleza pacífica del cambio, que no resultó de una guerra sistémica, y no permitió una preparación ante los nuevos retos. La ausencia de previsión se explica porque se consideraba que el conflicto sería prolongado, por lo que no había una idea clara ni planeación acerca de cómo y cuándo podría concluir.[21] Sin embargo, se puede argumentar que al adoptar una estrategia de agotamiento económico de la Unión Soviética mediante la carrera armamentista, Estados Unidos sabían de una salida de la confrontación geoestratégica, para la cual hubiera sido posible prepararse.

No obstante que los debates sobre la estrategia y la política exterior de Estados Unidos han sido frecuentes, las últimas fases de la guerra fría generaron una nueva discusión que está lejos de concluir. Un

[18] W. Woodruff, "The Burden of Power in a Fragmented World", en P.M. Cronin (ed.), *From Globalism to Regionalism. New Perspectives on U.S. Foreign and Defense Policies*, Washington, D.C., National Defense University Press, 1993, p. 249.

[19] Según Keohane y Nye, su concepto de "interdependencia compleja" tiene tres características principales: primero, existen múltiples canales, formales e informales, que se conectan a las sociedades por medio de relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales; segundo, la agenda de relaciones interestatales consiste en múltiples asuntos que no guardan una jerarquía clara o constante. Esta ausencia de jerarquía significa, básicamente, que la seguridad militar no domina consistentemente la agenda; tercero, en particular entre los países industrializados y plurales, donde la percepción sobre el margen de seguridad se ha ampliado, el papel de la fuerza militar ha disminuido. Véase R.O. Keohane y J.S. Nye, *Power and Interdependence*, Second Edition, New York, N.Y., HarperCollins Publishers, 1989, pp. 25-27.

[20] Lt. Gen. P. M. Hughes USA, Director of the Defense Intelligence Agency (DIA), *Global Threats and Challenges to the United States and its Interests Abroad*. Statement for the Senate Select Committee on Intelligence, 5 February 1997 [en línea] disponible: http://www.opsec.org/OPSOnline/GlobalThreats.html (03/10/98), p. 4.

[21] D.M. Snow, *National Security. Defense Policy in a Changed International Order*, Fourth Edition, New York, N.Y., St. Martin's Press, Inc., 1998, p. 129.

análisis histórico ha precisado que, por cuestión de recursos materiales, Estados Unidos, como otras grandes potencias, probablemente perderá su posición de preeminencia en el sistema internacional.[22] Otros análisis que se centran en la ideología y la naturaleza cambiante del poder establecen que Estados Unidos ha prevalecido en los conflictos ideológicos del siglo veinte,[23] y que su liderazgo probablemente "continuará bien entrado el próximo siglo".[24] El colapso de la Unión Soviética también ha producido diferentes interpretaciones sobre el potencial para conflictos futuros: mientras algunos insisten en el choque de intereses de los Estados como una característica persistente del sistema internacional, a pesar del fin de la confrontación Este-Oeste,[25] otros consideran que la competencia ideológica será sustituida por la cultural.[26] Estas ideas, a su vez, han sustentado el debate sobre

[22] "[...] desde el punto de vista de la Gran Estrategia estadounidense, y del fundamento económico sobre el cual debe descansar una estrategia efectiva y de largo plazo, el panorama es mucho menos rosa. En primer lugar, ante la variedad de compromisos militares que Estados Unidos ha adquirido en todo el mundo desde 1945, su capacidad para cargar ese peso es obviamente menor que hace varias décadas, cuando su proporción de manufacturas y PIB globales eran mayores, su agricultura no estaba en crisis, tenía una balanza de pagos más sana y un presupuesto del gobierno en equilibrio, y carecía de una deuda tan intensa con el resto del mundo. En ese sentido más amplio, existe algo en la analogía hecha por ciertos científicos políticos entre la posición actual de Estados Unidos y la de 'poderes hegemónicos en declive' que le precedieron". Véase P. Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, N.Y., Vintage Books, A Division of Random House, 1989, p. 529.

[23] Francis Fukuyama promovió la idea del "fin de la historia", expresada en el triunfo del liberalismo político y económico con el fin de la guerra fría, el cual en su opinión fue evidente en el "agotamiento total de alternativas sistémicas viables". Véase F. Fukuyama, "The End of History", en *The National Interest*, Summer 1989, p. 3.

[24] Al discutir que las teorías y analogías sobre el declive no son aplicables al sistema internacional actual, caracterizado por una creciente interdependencia global, Nye establece que "es importante enfatizar que el enfoque tradicional de los estadistas y académicos en el surgimiento y caída de naciones y en nuevos retadores y antiguos hegemones olvida tomar en consideración una nueva dimensión crítica de la política mundial –el aumento de la interdependencia transnacional y la difusión de poder a Estados más pequeños y actores privados". Véase J.S. Nye, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York, N.Y., Basic Books, A Division of HarperCollins Publishers, 1991, pp. 21-22.

[25] Véase J.J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", en *International Security*, Summer 1990, vol. 15, núm. 1.

[26] Véase S.P. Huntington, "The Clash of Civilizations?", en *Foreign Affairs*, Summer 1993, vol. 72, núm. 3.

el papel que Estados Unidos debe desempeñar en el sistema, entre asumir una postura unilateral o multilateral; es decir, entre volver a un equilibrio de poder realista[27] o adoptar una orientación que requiere aceptar los costos de promover la democracia, la expansión de las instituciones internacionales y la cooperación y seguridad colectivas. Finalmente, el debate se centra en la búsqueda de un equilibrio entre las definiciones de los intereses nacionales de Estados Unidos y los medios apropiados para su estrategia, y[28] no en elegir entre aislarse o convertirse en el "policía del mundo", ya que sería tan difícil argumentar que el curso de acción racional para una superpotencia con intereses globales es retirarse de los asuntos mundiales, como que Estados Unidos puede sostener indefinidamente los costos de una postura intervencionista.[29]

Interacción entre factores internos y externos

El final de la guerra fría también generó cambios dentro de Estados Unidos, respectivos al mayor énfasis en los factores económicos en las relaciones internacionales. No obstante las nuevas complejidades e incertidumbres del sistema internacional, hacia el final de la adminis-

[27] De acuerdo con Gaddis, la concepción estadounidense tradicional de interés nacional ha sido basada en el equilibrio de poder, y cualquier forma que el poder asuma, orientación que probablemente persistirá después de la guerra fría. En su opinión, ahora el poder que deberá ser equilibrado es el de los "procesos que están tendiendo hacia los extremos integracionistas y fragmentacionistas". En este sentido, "el equilibrio será requerido en aquellas áreas donde las fuerzas integracionistas y fragmentacionistas no se estén equilibrando; donde el triunfo de unas sobre las otras pudiera poner en peligro las condiciones de estabilidad internacional sobre las cuales depende la seguridad de Estados Unidos, sus aliados, y otros Estados afines, y donde la acción por lo tanto sea requerida para restaurar el equilibrio". Véase Gaddis, *United*, pp. 195-209.

[28] R.D. Asmus, *The New US Strategic Debate*, Arroyo Center, Prepared for the US Army, Santa Monica, CA: RAND, 1994, p. 97.

[29] Aunque advierten que su visión no debe ser interpretada como un retiro total de los asuntos mundiales, varios analistas defienden la idea de que Estados Unidos debería abstenerse más de actuar hacia el exterior y enfocar sus energías en los asuntos internos con el fin de la guerra fría. Véase E. Gholz, D.G. Press y H.M. Sapolsky, "Come Home, America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptation", en M.E. Brown, O.R. Coté, Jr., S.M. Lynn-Jones y S.E. Miller (eds.), *America's Strategic Choices, An International Security Reader*, Cambridge, MA, The MIT Press, Second Printing, 1998, p. 200.

tración Bush, los asuntos internos alcanzaron lo alto de la agenda política, especialmente la recesión y las debilidades de la economía. De hecho, el fin de la confrontación ideológica abrió de nuevo la discusión de cómo las políticas interna e internacional debían relacionarse.[30] La necesidad de enfrentar los problemas sociales requería dar prioridad a los asuntos internos, lo cual se consideraba propicio ante las nuevas oportunidades que se presentaban, como el llamado "dividendo de paz".[31]

De acuerdo con la estrategia electoral del entonces gobernador Clinton, ya que la amenaza soviética había disminuido, la política exterior no sería significativa en la campaña presidencial de 1992; "en su lugar, la economía sería el asunto decisivo".[32] También se percibía una disparidad entre los compromisos internacionales y los recursos para cumplirlos, con consecuencias para la política interna debido a una sobreextensión. En palabras de Gaddis, estas situaciones suelen constituir un riesgo porque "mientras los intereses son potencialmente, o por lo menos, infinitamente expansibles, los medios nunca lo son, y por esta razón no sirve al interés de Estado alguno permitir que los fines superen a los medios".[33] En estas circunstancias, la seguridad económica, entendida como la necesidad de ser fuerte al interior para aumentar la influencia en el exterior, adquirió mayor relevancia ante el menor, pero aún importante, valor del poder militar dentro de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos. En su libro, publicado antes de las elecciones, el gobernador Clinton y el senador Al Gore indicaban: "Nuestro plan para restablecer el desarrollo económico de Estados Unidos pondrá de regreso al país en el camino adecuado y restablecerá su liderazgo económico en el exterior. La labor de recuperar la ventaja competitiva de Estados Unidos comienza en casa. La fuerza económica es un elemento central de nuestra política de seguridad nacional".[34]

[30] J. Mayal, "Non-intervention, Self-determination and the 'New World Order'". en *International Affairs*, vol. 67, núm. 3, July 1991, p. 422.

[31] Para una crítica sobre el gasto militar estadounidense después de la guerra fría, véase "Military Spending" (varios autores), *The Bulletin of the Atomic Scientists*, 1995, [en línea] disponible: http://www.bullatomsci.org/issues/1995/so95/so95.milspending.html (11/01/00).

[32] B. Woodward, *The Agenda. Inside the Clinton White House*, New York, N.Y., Simon & Schuster, 1994, p. 22.

[33] Gaddis, *United*, p. 195.

[34] B. Clinton y A. Gore, *Putting People First. How We Can All Change America*. New York, N.Y., Times Books, a Division of Random House, Inc., 1992, p. 130.

En este contexto, la derrota del presidente George Bush reflejó un cambio significativo en la opinión del electorado sobre las prioridades en la posguerra fría. Después de todo, Bush era respetado por haber llevado a su fin la confrontación ideológica, y por la victoria sobre Irak. Irónicamente, el voto no lo favoreció, en parte, porque fue considerado un presidente de "política exterior", y el electorado prefirió dar la oportunidad a un candidato más orientado a los asuntos económicos. En la opinión de un analista, sin embargo, esto no significó que Clinton llegara al poder sin una estrategia de política exterior, porque él, a diferencia de sus predecesores, se centró en el interés económico más que en el anticomunismo: "Central para la visión de la Administración Clinton sobre el nuevo papel de Estados Unidos en el mundo fue la noción de que en una era de geoeconomía ninguna distinción podía ser hecha entre la política interna y la exterior. Si Estados Unidos no era económicamente fuerte al interior, [el presidente] insistió, estaba destinado a ser 'débil en el exterior'".[35]

A medida que la línea que dividía los asuntos internos de los externos se hizo menos clara, políticas como la promoción comercial, reducción del déficit, reorientación de la inversión de la defensa hacia la infraestructura, educación y capacitación, y mayor desarrollo de las industrias de alta tecnología para competir en los mercados globales, se volvieron vitales. Así, la revitalización y la reforma interna, particularmente la mayor competitividad económica, fueron necesarias para enfrentar los desafíos del nuevo contexto.[36]

Otro cambio generado por la transformación del sistema internacional fue que se percibían más amenazas a la seguridad de Estados Unidos, en momentos en que se daba una creciente tendencia a definir el interés nacional con parámetros más estrechos.[37] Es decir, mientras se reconocía que no todas las amenazas a la seguridad eran de naturaleza militar, los retos económicos adquirieron prioridad. Esta percepción, en parte, estaba detrás de los recortes en el presupuesto militar

[35] M. Cox, *U.S. Foreign Policy after the Cold War. Superpower Without a Mission?*, Chatham House Papers, London, The Royal Institute of International Affairs, 1995, p. 12.

[36] E. A. Kolodziej, "Foreign and Security Dimensions of the New World Order: A Challenge to American Policy", en W. Crotty (ed.), *Post-Cold War Policy. The International Context*, Chicago, IL, Nelson-Hall Inc., 1995, p. 129.

[37] Bowen, *American...*, p. 22.

durante los primeros años de la administración Clinton.[38] Después de haber prevalecido en la guerra fría, el promover la democracia en el exterior también fue un aspecto integral del enfoque estadounidense respecto al entorno internacional. De acuerdo con el primer asesor de seguridad nacional del presidente Clinton, la doctrina de contención debía ser remplazada por una estrategia basada en la "ampliación" de la comunidad de democracias de libre mercado. La lógica tras esta idea era que en la medida en que la democracia y la economía de mercado se extendieran a otras naciones, Estados Unidos sería más seguro, próspero e influyente, y el mundo más pacífico. La promoción de la economía de mercado en el exterior fue considerada una oportunidad de incrementar las exportaciones y los empleos estadounidenses, además de mejorar las condiciones de vida en el exterior, lo que a su vez demandaría mayor liberalización política.[39]

[38] Apéndice B. Tablas de presupuesto.

Departamento de Defensa –Autoridad del presupuesto por apropiación.
(Dólares en miles de millones)

	FY 1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dólares actuales	281.88	267.40	251.36	255.65	254.41	257.97	254.90	257.25
Dólares constantes FY1998	329.61	303.76	279.09	278.42	271.30	269.13	260.13	257.25
Crecimiento real (%)	0.1	-7.9	-8.1	-0.2	-2.6	-0.8	-3.4	-1.1

Véase W. S. Cohen, Secretary of Defense, *Annual Report to the President and the Congress 1998*, [en línea] disponible: http://www.dtic.mil/execsec/adr98/apdx_b.html (6/01/00), pp. 1-2.

[39] A. Lake, *From Containment to Enlargement*, Remarks of the Assistant to the President for National Security Affairs, Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies (SAIS), Washington, D.C., September 21, 1993, p. 4.

Quadrennial Defense Review (QDR)

a) Antecedentes

Entre la caída del muro de Berlín, en noviembre de 1989, y el colapso de la Unión Soviética, en diciembre de 1991, el contexto de seguridad cambió radicalmente. En el ámbito militar, el aspecto más sobresaliente fue que en 1991, Estados Unidos era la potencia preeminente en el mundo, sin adversario equivalente. Sin embargo, su respuesta a esta transformación no fue automática ni rápida. Los supuestos tradicionales de la guerra fría y la estructura de fuerzas correspondiente permanecieron, y la reorientación fue limitada. De hecho, en sectores del Congreso y del complejo industrial militar, existió oposición al cambio.[40]

Para superar esta inercia y garantizar una evaluación sistemática de la estructura militar, el Congreso estableció el proceso de QDR, que ordena a cada nueva administración realizar "una revisión comprensiva de la estrategia de defensa, de la estructura de fuerzas, de los planes de modernización de las fuerzas, de la infraestructura, del plan del presupuesto, y de otros elementos del programa y de las políticas de defensa...".[41] El 23 de septiembre de 1996, el presidente Clinton firmó el "Acta de Autorización del Departamento de Defensa para el Año Fiscal de 1997, Ley Pública 104-201", que incluyó la sección "Acta de Revisión de la Estructura de Fuerza Militar 1996", estableciendo formalmente el proceso de QDR.

b) Amenazas

Primero, no obstante que la amenaza de guerra global disminuyó con el fin de la guerra fría, según el QDR, Estados Unidos, sus aliados y amigos, continuarían enfrentando peligros regionales. Mientras Irak e Irán representaban un reto para sus vecinos así como para el flujo de petróleo proveniente de su región, Corea del Norte permanecía como

[40] Col. D. Smith, "The Quadrennial Defense Review. A Sense of Déjà vu", Center for Defense Information (CDI) [en línea] disponible: http://www.cdi.org/issues/qdr/qdr.html (03/10/98), p. 1.

[41] *Ibid.*, p. 2.

una amenaza debido a su presencia militar a lo largo de la zona desmilitarizada con Corea del Sur. Asimismo, se consideraba la posibilidad de enfrentar casos de disolución de Estados débiles que podrían afectar la estabilidad, así como conflictos internos y crisis humanitarias en áreas como Europa Central y África, los cuales podrían crear situaciones de descontento social y hambre, y flujos masivos de inmigrantes a través de los límites internacionales.[42]

Segundo, el QDR reconoce la dificultad de controlar la información y las tecnologías con aplicaciones militares o terroristas, y prevé que la proliferación de armas de destrucción masiva (WMD) continuará teniendo efectos desestabilizadores en regiones como la ex Unión Soviética, el Medio Oriente y el este de Asia.[43] Tercero, el reporte subraya que los intereses estadounidenses probablemente serán desafiados por una variedad de peligros transnacionales como el terrorismo, narcotráfico, crimen organizado y un flujo incontrolado de inmigrantes.[44] Cuarto, mientras el territorio estadounidense se considera más seguro que durante la guerra fría, podría estar expuesto a "amenazas asimétricas", como la proliferación de misiles balísticos intercontinentales y WMD, terrorismo y ataques a la infraestructura de información. Enfrentar este reto, por lo tanto, es "un elemento importante de la estrategia de defensa estadounidense".[45]

El QDR señala que el contexto de seguridad entre 1997 y 2015 se caracterizará por la ausencia de un "competidor global par", pero reconoce la posibilidad de que un poder regional o global pueda emerger después de ese periodo. Rusia y China tienen este potencial, cuyo futuro también se reconoce incierto.[46]

[42] W.S. Cohen, Secretary of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review*, Section II, Department of Defense, May, 1997 [en línea] disponible: http://www.defenselink.mil/pubs/qdr/sec2.html (03/10/98), p. 1.

[43] Una preocupación particular es la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas, y de sus medios de transporte; las capacidades para atacar la infraestructura de información; las armas convencionales avanzadas; las capacidades *stealth*; los vehículos aéreos no tripulados; y las capacidades para acceder o negar el acceso al espacio. *Ibid.*, p. 2.

[44] *Idem.*

[45] *Ibid.*, pp. 2-3.

[46] Se considera que el futuro de Rusia depende de su capacidad para desarrollar su economía y mantener un clima político estable, mientras que el de China dependerá de cómo su régimen enfrenta la tensión entre una economía moderna de mercado y un sistema político autoritario. Existe también preocupación por la modernización

c) Elementos

De acuerdo con el imperativo de "participación selectiva" en el contexto internacional establecido en *A National Security Strategy for a New Century* de 1997, que será revisada más adelante, el QDR indica que el Departamento de Defensa (DoD) deberá llevar a cabo tres acciones principales: amoldar el contexto de seguridad internacional a los intereses estadounidenses; responder al espectro amplio de crisis potenciales; y prepararse para los retos de un futuro incierto.

Amoldar. Además de otros instrumentos de poder nacional, como la diplomacia o el comercio, el QDR sostiene que las fuerzas armadas deben "promover la estabilidad regional" elevando la seguridad de aliados y amigos y fortaleciendo alianzas y coaliciones.[47] Un aspecto adicional consiste en utilizar las fuerzas armadas y otros recursos del DoD para "evitar o reducir conflictos y amenazas", mediante la presencia y las actividades en tiempo de paz. Entre las preocupaciones relacionadas con estas acciones están evitar la proliferación del terrorismo, "[reducir] la producción y el flujo hacia Estados Unidos de drogas ilegales por medio del apoyo del DoD a las fuerzas de tarea conjuntas que operan a lo largo de las costas estadounidenses y de la frontera sur", y evitar conflictos mediante el despliegue de fuerzas en áreas inestables donde se amenacen los intereses estadounidenses.[48] El tercer aspecto, también mediante el despliegue pacífico de fuerzas, consiste en impedir "la agresión o la coerción" en regiones clave del mundo. En este sentido, las fuerzas nucleares mantienen una función en relación con el territorio estadounidense, aunque se menciona que su preeminencia ha disminuido.[49]

Responder: A pesar de los esfuerzos por influir en el ámbito de seguridad internacional, el QDR reconoce que las fuerzas armadas de Estados Unidos podrían ser llamadas durante las crisis. Por lo tanto, deben ser capaces de llevar a cabo el espectro total de operaciones mili-

---

continua de las capacidades nucleares estratégicas en el primero, y el mejoramiento de las capacidades de proyección de poder en el segundo. *Ibid.*, pp. 3-4. La estimación sobre los "competidores par" potenciales también se encuentra en DoD Futures Intelligence Program. *Global Threat Assessment: Looking to 2016*, Defense Intelligence Agency (DIA), November 1997, p. iv.

[47] Cohen, *Report...*, Section III, p. 4.

[48] *Idem.*

[49] *Ibid.*, pp. 4-5.

tares, desde impedir la coerción en tiempos de crisis, hasta las operaciones de contingencia de menor escala (SSCO),[50] o de librar una guerra de teatro y lograr la victoria. Esta última, la más exigente, implica superar el poder militar de potencias regionales con intereses hostiles a Estados Unidos.[51] Se asume que el país tiene la capacidad de actuar unilateralmente cuando sea necesario, no obstante la conveniencia de construir coaliciones que, a pesar de su complejidad, puedan redundar en mayor legitimidad y recursos.[52]

Prepararse. Según el QDR, el imperativo para Estados Unidos es "mantener la superioridad militar ante la evolución y discontinuidad de amenazas y retos";[53] para lograrlo, se requiere que las fuerzas armadas sean eficientes en la conducción de operaciones conjuntas y combinadas. El método se encuentra en el documento *Joint Vision 2010* del jefe del estado mayor conjunto,[54] el cual se complementa con cuatro aspectos adicionales: a) modernización; b) aprovechamiento de la revolución en los asuntos militares (RMA); c) en los asuntos administrati-

[50] Dentro de estas acciones, el QDR incluye la total variedad de operaciones militares más allá de las actividades en tiempos de paz, como la presencia, intervenciones, ataques limitados, operaciones de evacuación, negación de acceso al espacio aéreo, sanciones marítimas, operaciones antiterroristas, operaciones de mantenimiento de la paz, ayuda humanitaria, y auxilio en casos de desastre. Con base en la experiencia reciente y en las proyecciones de inteligencia, se espera que la demanda de estas operaciones de contingencia de escala menor se mantenga alta durante los próximos 15 o 20 años. Véase *Ibid.*, p. 6.

[51] *Ibid.*, pp. 6-7.

[52] *Ibid.*, p. 5.

[53] *Ibid.*, p. 9.

[54] En el centro de *Joint Vision 2010* se encuentra la capacidad de aprovechar la superioridad en información para lograr lo que se conoce como el "dominio del espectro total" en el campo de batalla. Este documento consta de cuatro conceptos operacionales:

1. Maniobra dominante. Al contar con una imagen total del campo de batalla, plataformas avanzadas de alta movilidad y organizaciones ágiles, las fuerzas estadounidenses serán capaces de atacar puntos débiles directamente a través de la toda la profundidad del campo de batalla.
2. Acciones de precisión. Este concepto permitirá a las fuerzas estadounidenses alcanzar los efectos deseados en el momento y lugar adecuados, con una cantidad menor de municiones y daño colateral, al tener información instantánea sobre cualquier objetivo.
3. Protección multidimensional. Contar con múltiples capas de protección para las fuerzas e instalaciones estadounidenses en todos los niveles, permitirá a las fuerzas mantener libertad de acción durante el despliegue, las maniobras y el combate.

vos (RBA); y d) el aseguramiento contra amenazas futuras poco probables, pero significativas, para manejar el riesgo en un contexto de recursos limitados.[55]

Cabe destacar que el aspecto básico de la restructuración que propone el QDR es una "reducción modesta" de las fuerzas armadas, la cual se refleja en el hecho de que DoD, en lugar de buscar un nuevo modelo después de la guerra fría, optó por mantener la estructura militar anterior, tanto como lo permitiera un presupuesto militar estable.[56] El problema es que el QDR no refleja en la estructura los medios para enfrentar las amenazas emergentes de "guerra asimétrica" que él mismo define, y sin embargo mantiene la idea de protección contra un competidor par potencial. De hecho, la evaluación de un panel de defensa nacional independiente (NDP) que revisó el reporte subraya que Estados Unidos puede esperar que aquellos opuestos a sus intereses, los confronten al interior y al exterior (posiblemente al mismo tiempo), con respuestas asimétricas a las fortalezas tradicionales de Estados Unidos.[57] Si esto es verdad, no se entiende porqué se insiste en fabricar bombarderos, submarinos de ataque, portaaviones y tanques.[58]

---

4. Logística enfocada. Al fusionar la información, la logística y las tecnologías de transporte, las fuerzas estadounidenses podrán dar el apoyo adecuado en el lugar y tiempo correctos dentro del campo de batalla. El efecto total será reducir la cantidad de apoyo logístico y asegurar una fuerza de combate más capaz.

Véase Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Joint Vision 2010*, Pentagon, Washington, D.C., pp. 19-25.

[55] Cohen, *Report...*, Section III, pp. 9-12.

[56] El QDR dejó prácticamente sin alteración lo que ya había sido propuesto en el FYDP 1997-2003 para cada uno de los cuatro servicios armados. Respecto a las reducciones de personal, bajo el QDR, el personal total en activo sería reducido a 1 360 000, con 835 000 en la reserva, mientras el personal civil disminuiría a 640 000. Véase Cohen, *Report*, Section V, p. 3. En términos de infraestructura y equipo, el reporte propuso avanzar con el financiamiento de sistemas como el F-22 y el F/A-18E/F en niveles menores; proceder al financiamiento del avión de hélices de posiciones MV-22; otorgar fondos adicionales para el sistema de defensa nacional antimisiles (NMD), no obstante que reconoce el proyecto como de "largo plazo y de riesgo técnico"; y solicita autorización para llevar a cabo dos rondas adicionales de cierre y reorganización de bases militares (BRAC), entre otros asuntos. Véase Cohen, *Report*, Secretary's Message, pp. 5-7.

[57] National Defense Panel (NDP), *Transforming Defense. National Security in the 21st. Century*, Report of the National Defense Panel. Arlington, VA, December, 1997, p.i.

[58] Col. D. Smith, "What are Your Thoughts?", Center for Defense Information (CDI), 20 December 1996, [en línea] disponible: http://www.cdi.org/mailing/qdr/0018.html (14/12/99), p. 2.

Como otros aspectos de la seguridad nacional, la política de defensa estadounidense es parte de un debate. El QDR, por consiguiente, no sólo tiene detractores, ya que sus promotores dentro y fuera de la comunidad de defensa lo consideran la garantía contra la difusión de amenazas en un contexto de seguridad incierto, y ésta parece ser su fortaleza básica.

Estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos

a) Participación electiva

De acuerdo con la Sección 603 del "Acta Goldwater-Nichols de Reorganización del Departamento de Defensa de 1986", cada año, el presidente de Estados Unidos debe presentar una estrategia de seguridad nacional para proteger y hacer avanzar hacia el logro los intereses del país. Estados Unidos anticipa que las demandas para actuar aumentarán en el nuevo ámbito de seguridad, por lo que *A National Security Strategy for A New Century* de 1997 establece que los intereses estadounidenses deben ser claros.[59]

Existen tres tipos de intereses: los "intereses vitales" son los de importancia extrema para la supervivencia, seguridad y vitalidad del país, y son la integridad del territorio estadounidense y de sus aliados, la seguridad de sus ciudadanos, y la vitalidad económica de la nación; los "intereses importantes" son los que, si bien no afectan la supervivencia, sí afectan el bienestar y el "carácter del mundo", por lo que deben ser promovidos mientras los costos sean proporcionales a lo que está en riesgo; los "intereses humanitarios y otros" son los que llevan a la acción cuando los valores lo demandan, como la respuesta ante desastres naturales o causados por el hombre, o a las violaciones de derechos humanos.[60]

Debido a su proyección global, Estados Unidos considera que enfrentará amenazas a sus intereses en diferentes partes del mundo,

[59] The White House, *A National Security Strategy for A New Century*, May, 1977, Federation of American Scientists, [en línea] disponible: http://www.fas.org/man/docs/strategy97/.htm (17/03/00), p. 13.

[60] *Idem*.

clasificadas en tres categorías relacionadas entre sí: regionales o estatales, transnacionales, y las derivadas de las WMD,[61] descritas en la sección anterior. Con la finalidad de proteger sus intereses, la estrategia indica que Estados Unidos debe participar activamente en el exterior:

> Al ejercer el liderazgo en el exterior podemos hacer a Estados Unidos más seguro y más próspero –impidiendo la agresión, apoyando la resolución de conflictos, abriendo mercados en el exterior, consolidando democracias y enfrentando problemas globales. Sin nuestro liderazgo y participación, las amenazas se multiplicarían y nuestras oportunidades se estrecharían. Nuestra estrategia reconoce una verdad simple: debemos liderear en el exterior si queremos seguridad en el país, pero no podemos liderear en el exterior a menos que seamos fuertes en el interior.[62]

Según esta perspectiva, es cada vez más difícil distinguir la línea que separa la política externa de la interna, y la razón parece residir en la globalización. En la penúltima estrategia de seguridad nacional preparada por su administración, el presidente Clinton dejó clara la importancia de actuar en el exterior para protegerse contra los efectos negativos de la globalización:

> Los Estados fuera de la ley y los conflictos étnicos amenazan la estabilidad regional y el progreso en muchas áreas importantes del mundo. Las armas de destrucción masiva (WMD), el terrorismo, el tráfico de drogas y otros crímenes internacionales son preocupaciones globales que trascienden las fronteras nacionales. Otros problemas que se originan en el exterior –como el agotamiento de recursos, el crecimiento rápido de la población, la erosión ambiental, nuevas enfermedades infecciosas, la corrupción penetrante, y la migración no controlada de refugiados– tienen implicaciones cada vez más importantes para la seguridad estadounidense. Nuestros trabajadores y nuestras empresas sufrirán si la economía global es inestable o si los mercados externos se derrumban o nos

[61] *Ibid.*, p. 8.
[62] *Ibid.*, p. 6.

> dejan fuera, y nuestros altos estándares internos no nos protegerán adecuadamente si no podemos conseguir que otros alcancen estándares similares. En resumen, nuestros ciudadanos tienen un interés directo y creciente en la estabilidad y la prosperidad de otras naciones, en su apoyo a las normas internacionales y los derechos humanos, en su capacidad de combatir el crimen internacional, en sus mercados abiertos, y en sus esfuerzos para proteger el medio ambiente.[63]

La complejidad de cada uno de estos asuntos explica no sólo porqué la participación es importante, sino también el énfasis en la necesidad de promover vínculos de cooperación y seguridad con naciones clave, y de integrar los esfuerzos entre las agencias al interior del gobierno de Estados Unidos.[64]

Puesto que los recursos del país son finitos, la respuesta a los desafíos debe ser "selectiva", enfocada a los que afectan directamente sus intereses, y la estrategia sugiere participar sólo donde es posible marcar una diferencia. La "participación selectiva" es una perspectiva estratégica derivada de la tradición realista, que básicamente propone utilizar el poder militar para evitar la guerra entre las "grandes potencias".[65] En este contexto, lo más importante es detener la proliferación de armas nucleares en los Estados que pudieran amenazar a Estados Unidos, particularmente en Irán, Irak y Corea del Norte.[66] La atención se centra en Europa, Asia y el Medio Oriente, regiones donde las grandes potencias podrían entrar en conflicto, y donde los recursos (naturales e industriales) probablemente faciliten la competencia por la hegemonía. De hecho, la necesidad de estabilidad en áreas críticas del mundo es lo que parece dar sentido a conservar una capacidad militar para dos teatros de guerra simultáneos, como lo propone el QDR.[67] Aunque Estados Unidos no descarta intervenciones en otras regiones con fines humanitarios o de otra índole, las decisiones respec-

[63] The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, December 1999, p. 1.

[64] The White House, *National...*, 1997, p. 9.

[65] B.R. Posen y A.L. Ross, "Competing Visions for U.S. Grand Strategy", en Brown, Cote, Lynn-Jones and Miller (eds.), *Americas's*, p. 13.

[66] *Ibid.*, p. 15.

[67] *Ibid.*, p. 17.

tivas se darán más probablemente del proceso normal de la política interna[68] que de los desafíos mismos.

Una de las críticas principales a esta perspectiva es que al centrarse en las grandes potencias, no considera correctamente la periferia, donde la necesidad de intervenir podría ser más frecuente. Además, no tiene respuesta para el argumento neoaislacionista de que lo mejor para que Estados Unidos evite las guerras es permanecer fuera de los conflictos internacionales.[69] La "participación selectiva" como opción estratégica, sin embargo, no significa que el resto del mundo sea poco importante para la política exterior estadounidense, ya que algunos países pueden importar más que otros por razones específicas.

b) Objetivos

La estrategia de seguridad nacional de 1997, que fue la base del QDR, define tres objetivos fundamentales: incrementar la seguridad; aumentar la prosperidad económica; y promover la democracia en el exterior.[70] Desde la perspectiva de Estados Unidos, estos objetivos se refuerzan mutuamente, debido a que las democracias prósperas, en teoría, permanecen en paz unas con otras, incluyendo a Estados Unidos, creando así un ámbito de seguridad donde la democracia y el libre comercio puedan prosperar.[71]

El primer objetivo, "incrementar la seguridad", establece que influir en el contexto internacional ("dar forma") requiere que Estados Unidos posea una variedad de herramientas para promover sus intereses nacionales. En contraste con el QDR, que se centra en la dimensión militar de la seguridad, la estrategia de seguridad nacional proporciona

[68] *Ibid.*, p. 16.

[69] *Ibid.*, pp. 18-19.

[70] The White House, *National...*, 1997, p. 2.

[71] Los antecedentes de este concepto estratégico se encuentran en las ideas expuestas por el primer asesor de seguridad nacional del presidente Clinton, Anthony Lake. Desde su punto de vista, "el sucesor de una doctrina de contención debe ser una estrategia de ampliación –ampliación de la comunidad mundial de democracias de mercado libres". La lógica que subyace es que en la medida en que la democracia y el libre mercado se afiancen en otras naciones, Estados Unidos será "más seguro, próspero e influyente, mientras el mundo en general será más humano y pacífico". Véase Lake, "From", pp. 4-5. (Énfasis original).

una respuesta más amplia y equilibrada a los desafíos, al subrayar la importancia de la diplomacia como "la primera línea de defensa contra amenazas a la seguridad nacional e internacional", la ayuda internacional, el control de armas y la no-proliferación.[72] El documento establece:

> Nuestra respuesta podría ser diplomática, económica, de mantenimiento del orden o militar en su naturaleza –o más probable, alguna combinación de lo anterior. Debemos usar la herramienta o la combinación de herramientas más apropiada –actuando en alianza o asociación cuando nuestros intereses sean compartidos por otros, pero unilateralmente cuando los intereses nacionales obligados lo exijan.[73]

Desde el punto de vista estadounidense, esta combinación de herramientas podría ser utilizada para responder al espectro total de amenazas, desde las transnacionales a las contingencias y a la guerra de teatro. Al prepararse para un futuro incierto, la estrategia de seguridad nacional subraya la importancia de construir estructuras de seguridad nacional y programas apropiados para el siglo XXI.[74] Además del DoD, el Departamento de Estado y otras agencias encargadas de los asuntos internacionales dentro del gobierno, también han reorganizado sus estructuras y métodos para enfrentar los desafíos de seguridad.[75]

El segundo objetivo, "aumentar la prosperidad", reconoce que los intereses económicos y de seguridad están relacionados. Así, Estados Unidos tiene interés en el buen funcionamiento del ámbito económico internacional, en la medida en que su estabilidad mejora los prospectos de prosperidad. Si bien es cierto que ésta es una meta en sí misma, también es un medio para sostener las fuerzas militares, iniciativas en el exterior e influencia global de los estadounidenses.[76] Promover el desarrollo sustentable en el exterior también se considera importante

[72] The White House, *National...*, 1997, pp. 9-11.

[73] *Ibid.*, p. 13.

[74] *Ibid.*, p. 18.

[75] *Idem.* Un estudio interesante sobre el tema es The Henry L. Stimson Center, *Equipped for the Future. Managing U.S. Foreign Affairs in the 21st Century*, The Project on the Advocacy of U.S. Interests Abroad, October 1998.

[76] The White House, *National...*, 1997, p. 8.

para apoyar la democracia en los países menos avanzados, y para ampliar las exportaciones del país. Se supone que este objetivo aliviará la presión sobre el medio ambiente global, reducirá la atracción del tráfico ilegal de drogas, y mejorará la salud y la productividad económica.[77] Desde una visión diferente, el final de la guerra fría podría tener implicaciones negativas para los países en vías de desarrollo, porque la seguridad (amenazada por el comunismo) ya no es la motivación principal de la ayuda económica occidental a la periferia. En particular, a medida que el interés estadounidense y de la ex Unión Soviética por estabilizar a las elites políticas en la periferia se ha desvanecido, declinará, posiblemente, la ayuda económica,[78] especialmente en el caso de los que fueran aliados soviéticos.

El tercer objetivo es promover la democracia y los derechos humanos. Esta meta, en el contexto de los países en proceso de transición política, es considerada por Estados Unidos como un curso de acción justo y pragmático, ya que las instituciones democráticas benefician a Estados Unidos y al mundo.[79] Sin embargo, el documento no especifica cómo se alcanzará este objetivo, ya que los países no se convierten en democracias instantáneamente, y en el proceso, como lo afirma un autor, "generalmente pasan a través de una transición turbulenta, donde la política de masas se mezcla con la política autoritaria de las elites de manera volátil".[80] Promover la democracia, por lo tanto, puede también generar inestabilidad, por lo menos en las etapas iniciales. Entre los métodos que Estados Unidos planea emplear para ayudar a las democracias emergentes destacan los esfuerzos por movilizar recursos económicos y políticos internacionales. La estrategia proporciona, por lo tanto, al menos retóricamente, un enfoque integral a los problemas que enfrentan los países en desarrollo.

El documento establece la necesidad de promover el respeto a los derechos humanos en todo el mundo, incluyendo los países que continúan desafiando los avances democráticos. Importante para lograr esta meta es actuar por medio de las instituciones multilaterales, para que estos principios sean los estándares del comportamiento interna-

[77] *Ibid.*, p. 25.

[78] Oye, "Beyond"..., p. 25.

[79] The White House, *National...*, 1997, p. 26.

[80] E.D. Mansfield y J. Snyder, "Democratization and War", en *Foreign Affairs*, vol. 74, núm. 3, May/June 1995, p. 79.

cional. No obstante, se reconoce que en algunas circunstancias, Estados Unidos debe estar preparado para tomar represalias contra los transgresores de los derechos humanos, como sanciones económicas, restricciones de visa, o embargos a la venta de armas.[81] Estos esfuerzos serán complementados con programas de ayuda humanitaria para establecer regímenes democráticos que respeten no solamente los derechos humanos, sino también apliquen, en términos estadounidenses, las estrategias apropiadas para el desarrollo económico. Finalmente, la estrategia plantea la importancia de cooperar con otros Estados para "detener la inmigración ilegal hacia Estados Unidos".[82]

México como variable de seguridad

Dentro de la estrategia de defensa

Como se ha mencionado, influir, responder y prepararse son los elementos de la estrategia de defensa de Estados Unidos, y la relevancia de México será analizada en términos de cada uno de ellos.

En primer lugar, uno de los propósitos de influir en el contexto de seguridad internacional consiste en promover la estabilidad regional en áreas de interés para Estados Unidos. México no representa una amenaza regional porque no cuenta con capacidad militar para ello, como se verá más adelante, y sobre todo porque no tiene demandas territoriales, disputas fronterizas, o una competencia intensa por recursos con sus vecinos; sin embargo, sí tiene diferencias con Estados Unidos respecto al acceso al agua en varias áreas a lo largo de la frontera común,[83] las cuales, hasta el momento, se han dirimido mediante mecanismos bilaterales de cooperación.

[81] The White House, *National...*, 1997, p. 27.

[82] *Ibid.*, pp. 27-28.

[83] Una amenaza potencial a la seguridad nacional de México reside en la cantidad y calidad del agua en la frontera con Estados Unidos. Primero, si bien es cierto que México tiene acceso garantizado al agua de los ríos Colorado y Bravo/Grande, su proporción de este recurso es cada vez más insuficiente para satisfacer necesidades de irrigación, energía, vivienda e industriales de las ciudades en rápida expansión a lo largo de la frontera. Segundo, la contaminación también constituye un problema, en particular la salinidad del río Colorado y los pesticidas vertidos en el río Bravo/Grande. En relación con el río Nuevo/New, que fluye de Mexicali a Estados Unidos,

Asimismo, debido a su experiencia histórica, la postura internacional de México ha sido tradicionalmente defensiva, y orientada a proteger la integridad y la soberanía contra desafíos externos.[84] México ha promovido sus intereses nacionales con base en los principios del derecho internacional, incluidos en su Constitución.[85] Así, su política exterior se ha caracterizado por un alto grado de continuidad en lo que puede considerarse una "política de Estado", en contraste con una "política de gobierno", esta última definida más por el grupo en el poder que por los objetivos nacionales de largo plazo.[86]

México tampoco es parte de una alianza hostil a Estados Unidos. Con excepción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), de 1947, del cual los dos países forman parte, México ha rechazado consistentemente su inclusión a coaliciones militares. Incluso su participación en el Pacto de Río ha sido más simbólica que real, y el país se ha opuesto a la integración de fuerzas multilaterales, aun dentro

---

su nivel de contaminación ha sido motivo de tensión entre ambos países. En este último caso, y aunque la contaminación tiene origen, aparentemente, en México, la mayoría de las industrias y depósitos que generan los contaminantes son de Estados Unidos. Véase D.M. Liverman, "Seguridad y medio smbiente", en S. Aguayo y B.M. Bagley (eds.), *En busca de la deguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990, pp. 238-239.

[84] Ejemplos de estos retos han sido el expansionismo estadounidense (1848), la intervención francesa (1861-1867), y en el siglo XX, una variedad de presiones estadounidenses en el contexto de la Revolución mexicana (1910-1917), como la invasión de Veracruz (1914), la expedición punitiva de Pershing (1916), y presiones adicionales después de la nacionalización de la industria petrolera (1938).

[85] La Sección X del Artículo 89 de la constitución mexicana establece que el presidente tiene la facultad de conducir la política exterior y de celebrar tratados internacionales que deben ser ratificados por el Senado. Al conducir esta política, el titular del Poder Ejecutivo debe observar los siguientes principios: el derecho de los pueblos a la autodeterminación; no-intervención en los asuntos internos de otros Estados; resolución pacífica de las controversias; proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; respeto a la igualdad jurídica de los Estados; promoción de la cooperación internacional para el desarrollo; y contribución a garantizar la paz y seguridad internacionales. Véase Leyes y Códigos de México, *Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1995, pp. 69-70.

[86] G. González, "Tradiciones y premisas de la política exterior de México", en R. Green y P.H. Smith (coords.), *La política y la agenda México-Estados Unidos* (trabajos preparados para la comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 36.

del marco de "un tratado que carece de sustancia".[87] Cabe destacar que el debilitamiento de este pacto fue evidente después de la guerra de las Malvinas/Falklands en 1982, cuando Estados Unidos apoyó al miembro de la OTAN en detrimento del miembro del TIAR.

En segundo lugar, México no es preocupante en términos de evitar o reducir conflictos y amenazas militares, ya que no cuenta con ningún programa de desarrollo de WMD y de sus sistemas de transporte; el gobierno no apoya al terrorismo, ni posee capacidad tecnológica para emprender una guerra contra los sistemas de información de Estados Unidos. Sin embargo, en la medida en que las fuerzas armadas estadounidenses deben contribuir a "reducir la producción y el flujo hacia Estados Unidos de drogas ilegales por medio del apoyo del DoD a las fuerzas de tarea conjuntas que operan a lo largo de las costas estadounidenses y de la frontera sur",[88] sólo en esa medida México tiene una relevancia militar tangencial para Estados Unidos. No obstante, es posible argumentar que el tráfico de drogas no es, en sentido estricto, un asunto militar, sino de mantenimiento del orden.

La tercera contribución de las fuerzas armadas estadounidenses para amoldar el contexto de seguridad internacional consiste en disuadir la agresión en regiones importantes del mundo. En este sentido, México tampoco es preocupante, debido al abrumador poder militar estadounidense. Incluso la seguridad de México es un asunto de seguridad nacional para Estados Unidos, dada su proximidad. De acuerdo con un analista:

> México cae automáticamente dentro del paraguas de seguridad de su vecino del norte, ya que un asalto a su territorio sería tratado indudablemente como precursor de un ataque sobre Estados Unidos mismo. México, por lo tanto, disfruta de las ventajas de una alianza de hecho sin las obligaciones correspondientes. Esto, junto a la ausencia de amenazas serias del exterior, ha liberado históricamente a los planeadores de defensa en México de la preocupación respecto a su entorno internacional.[89]

[87] M.J. Dziedzic, "Mexico"..., en D.J. Murray y P.R. Viotti (eds.), *The Defense Policies of Nations. A Comparative Study*, Second Edition, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1985, p. 138.

[88] Cohen, *Report*..., Section III, p. 4.

[89] Dziedzic, "Mexico"..., p. 111.

No obstante que el argumento anterior es esencialmente correcto, cabe destacar que históricamente la principal "amenaza externa" para México han sido precisamente Estados Unidos. Sin embargo, la situación geopolítica señalada también explica porqué su presupuesto militar ha sido tradicionalmente uno de los más bajos en América Latina, en términos del PIB.[90]

Otro objetivo de defensa de Estados Unidos es promocionar la cooperación en las relaciones militares. Al respecto cabe destacar dos puntos importantes. Primero, aunque el TLC es un pacto únicamente comercial, acarrea consecuencias políticas. En la medida en que los intereses comerciales acercan a ambos países, sus políticas exteriores tendrán que coincidir cada vez más. Según la visión de un embajador de Estados Unidos en México, "desde una perspectiva de política exterior, un TLC [Tratado de Libre Comercio] institucionalizaría la aceptación de una orientación estadounidense en la política exterior de

[90] *Base de Datos del SIPRI sobre gasto militar (1989-1998)*

País	*1989*	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*
Argentina	1.7	1.3	1.4	1.4	1.5	1.4	1.6	1.4	1.2
Bolivia	1.8	2.3	2.3	2.1	2.2	2.1	1.9	1.9	1.9
Brasil	1.7	1.3	0.7	1.1	1.3	1.2	1.5	1.3	1.8
Chile	2.4	2.4	2.3	2.2	2.1	1.9	1.9	1.8	1.8
Colombia	1.4	1.4	1.3	1.4	1.3	1.7	1.8	2.3	–
Costa Rica	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.7	0.6
El Salvador	2.9	2.7	2.4	2.0	1.5	1.2	1.0	0.9	0.9
Guatemala	1.6	1.5	1.4	1.5	1.4	1.4	1.0	0.9	0.8
Honduras	2.4	2.2	1.5	1.5	1.2	1.3	1.2	1.1	0.9
México	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4
Nicaragua	6.5	2.1	2.8	2.3	2.0	1.9	1.7	1.6	1.4
Paraguay	1.2	1.2	1.6	1.6	1.4	1.4	1.4	1.4	–
Perú	1.9	2.0	1.5	1.9	1.7	1.6	1.4	1.3	–
Uruguay	2.4	2.4	1.8	2.3	1.8	2.5	1.6	1.5	1.4
Venezuela	2.2	2.0	1.5	1.3	1.7	1.3	1.4	0.8	1.1

Véase SIPRI, *The SIPRI Military Expenditure Database*, [en línea] disponible: http://www.sipri.se:8020/IRSIS/owa/milex_retrieve (23/03/00), varias páginas. De acuerdo con datos del International Institute for Strategic Studies, en 1998 y 1999 el gasto de defensa de México en términos de su PIB fue de 0.9%, cifra que destaca de la tendencia en la base de datos del SIPRI. Véase International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2000-2001*, London, Oxford University Press, 2000, p. 300.

México".[91] De esta manera, el resultado ha sido que, "para un documento que no menciona explícitamente asuntos de seguridad, el TLC sin embargo está repleto de implicaciones para la cooperación regional de seguridad".[92] Esta opinión deriva de la idea de que la interdependencia ha creado oportunidades de cooperación para enfrentar retos transnacionales de seguridad. Uno de ellos podría ser el impacto desestabilizador del acuerdo mismo sobre México. Dado que cualquier alteración del orden social en uno de los miembros podría tener consecuencias para los otros integrantes del pacto, se podría crear la necesidad de cooperar en materia de seguridad.[93] Así, la integración dentro del TLC ha abierto la puerta a una creciente influencia militar de Estados Unidos en México.

Segundo, la expresión específica de este acercamiento ha sido que no obstante que los contactos militares entre Estados Unidos y México no han sido extensos debido a una historia de intervencionismo estadounidense, han aumentado gradualmente.[94] Uno de los pasos más significativos en esta dirección fue dado en octubre de 1995, cuando las secretarías de defensa de ambos países acordaron establecer un grupo bilateral para explorar maneras de cooperar en cuatro áreas: operaciones antinarcóticos; desastres naturales; modernización de las fuerzas; y educación y entrenamiento.[95] Aunque la mayoría de estos esfuerzos se han concentrado en la última área, en realidad se ha intensificado la

[91] Citado por I. Pérez, "Free Trade with Mexico and National Security", en D.E. Schulz y E.J. Williams (eds.), *Mexico Faces the 21st Century*, Westport, CT: Praeger Publishers, 1995, p. 130.

[92] M. Dziedzic, "NAFTA and North American Security", en *Strategic Forum*, núm. 18, January 1995, p. 2.

[93] *Idem*.

[94] Históricamente, la relación militar con Estados Unidos ha sido muy limitada. Primero, dentro de la Junta Interamericana de Defensa, México siempre ha mantenido el estatus de observador en lugar del de miembro activo, y constantemente ha rechazado acciones militares multilaterales bajo el marco del TIAR. Véase J.L. Piñeyro, "La política de defensa de México frente al TLC", en *El Cotidiano*, núm. 71, septiembre, 1995, p. 11. Segundo, si bien es cierto que México ha participado en la Comisión Conjunta de Defensa México-Estados Unidos, creada en 1942, en el contexto de la segunda guerra mundial, esta organización ha perdido relevancia desde el final de ese conflicto. Véase Dziedzic, "Mexico"..., p. 138.

[95] Office of the Assistant Secretary for Public Affairs (ASDPA), "US/Mexico Defense Meeting, April 24, 1996", *Background Briefing*, [en línea] disponible: http://www.defenselink.mil/news/Apr1996/x042896_x0424mex.html (23/03/00), p. 2.

cooperación para el combate al narcotráfico. La importancia de México respecto a este asunto reside en su situación como origen y punto de tránsito de las drogas que ingresan al mercado estadounidense.[96] El nar-cotráfico ha sido, aparentemente, la fuerza impulsora de la cooperación militar, al menos de parte de Estados Unidos.[97]

Sin embargo, existen problemas con este enfoque. Mientras las operaciones antinarcóticos de las fuerzas armadas estadounidenses se centran en proporcionar información de inteligencia y apoyo de infraestructura a las agencias de mantenimiento del orden,[98] México, en

[96] La mayoría de la cocaína y buena parte de la marihuna, heroína y metanfetaminas que se consumen en Estados Unidos vienen de México. Además, las redes de narcotraficantes mexicanos controlan una porción sustancial de las drogas ilícitas distribuidas en Estados Unidos. Inversamente, el dinero y las armas derivadas del narcotráfico se mueven de Estados Unidos hacia México. Véase Office of National Drug Control Policy, *The National Drug Control Strategy: 1999*, The White House, Washington, D.C., p. 83.

[97] En 1996, Estados Unidos inició un programa amplio de ayuda y entrenamiento antinarcóticos con los militares mexicanos, el cual continuaba en 1999. Desde 1997, Estados Unidos proporcionó equipo, entrenamiento y refacciones de aviación con un valor de 112 millones de dólares, la mayoría destinados al ejército para operaciones antinarcóticos. En 1996, Estados Unidos transfirió 73 helicópteros UH-1H (además de refacciones y equipo de apoyo), así como 4 aviones de reconocimiento C-26. En 1997, México también adquirió 2 fragatas clase "Knox" mediante el programa de ventas militares al extranjero (FMS). La efectividad de la transferencia de los helicópteros fue cuestionada seriamente, y la devolución del total de los aparatos tuvo lugar en 1999, después de que Estados Unidos había entrenado a cientos de militares mexicanos para la operación de los helicópteros. En marzo de 1998, los C-26 aún no eran utilizados para las operaciones antinarcóticos, mientras los dos barcos entraron en operación en un tiempo relativamente corto. Véase Center for International Policy (CIP), "Mexico", [en línea] disponible: http://www.ciponline. org/facts/mx.htm (04/04/00), pp. 1-2. Una crítica interesante señala que para Estados Unidos, preservar la estabilidad y la confianza en la economía mexicana es más importante que combatir el narcotráfico, y que la "guerra contra las drogas" no es el objetivo primario de la ayuda militar estadounidense, sino un disfraz conveniente para la creación de capacidades con que hacer frente, por medio de operaciones de baja intensidad, a una posible inestabilidad generada por las reformas económicas en México. Este argumento es verosímil, ya que es difícil distinguir la línea que separa al equipo y entrenamiento necesarios para combatir a la guerrilla o al narcotráfico. Véase S.B. Wilson, "The Slippery Slope. U.S. Military Moves into Mexico" [en línea] disponible: http://www.blackened.net/revolt/mexico/usa/slip_slope_feb97.html (22/09/00), pp. 1-27.

[98] De acuerdo con el Título 10, Sección 375 del Código de Estados Unidos, respecto a las *Restricciones de Participación Directa para el Personal Militar*, "El Secretario de la Defensa deberá prescribir las regulaciones necesarias para asegurar que cualquier actividad (incluso proporcionar equipo o instalación, o la designación de

contraste, involucra directamente a sus militares en la erradicación de cosechas y el arresto de criminales, prácticas que han expuesto a la institución, sistemáticamente, a una creciente división interna y a la corrupción. El argumento a favor de esta participación directa es la incapacidad de las fuerzas de mantenimiento del orden para hacerse cargo de la tarea; el argumento en contra es que el tráfico de drogas no es, en principio, un problema militar.[99] En este contexto, un enfoque más eficiente y de largo plazo debería considerar más medidas de reducción de demanda en Estados Unidos, y continuar con la profesionalización de la policía en México. En opinión de un analista:

> La interceptación de drogas es uno de muchos ejemplos de falla estratégica –la incapacidad de Washington de contar con una perspectiva más profunda y de largo plazo para desarrollar relaciones más fuertes con México, algo extremadamente importante para la seguridad económica, política y militar de Estados Unidos. Fue un error enrolar a los militares mexicanos en esta misión de mantenimiento del orden, algo que no asignaríamos a nuestras propias fuerzas armadas. Para ser justos, el gobierno mexicano cometió el mismo error al darle la misión de interceptación de drogas la cual debería haber ido a la policía. Sin embargo, la policía mexicana había demostrado ser extremadamente corrupta y había perdido la

---

cualquier personal) bajo este capítulo no incluya o permita la participación directa de algún miembro del Ejército, Marina, Fuerza Aérea o Infantes de Marina en la búsqueda, confiscación, arresto u otra actividad similar a menos que la participación en tal actividad por tal miembro sea autorizada por ley". Véase Legal Information Institute, *United States Code*, Cornell University, [en línea] disponible: http://www4.law.cornell.edu/uscode/10/375.text.html (27/09/00), p. 1.

[99] La militarización de los esfuerzos antinarcóticos de Washington es básicamente resultado de una estrategia de control de drogas que históricamente ha insistido en la parte de la oferta más que en la de la demanda. En la mayoría de las democracias, las operaciones antinarcóticos están reservadas a las fuerzas policiacas; sin embargo, el gobierno de Estados Unidos parece considerar que los militares locales son aliados más confiables. No obstante, estas políticas, no sólo erosionan los esfuerzos para consolidar el poder de los gobiernos civiles elegidos democráticamente, sino que también el DoD, frecuentemente, se encuentra proporcionando ayuda antinarcóticos a militares implicados en corrupción relacionada con las drogas, incluyendo a los de Colombia, Perú, Guatemala y México. Véase P. Zirnite, "In Focus: Militarization of the U.S. Drug Control Program", en *Foreign Policy In Focus*, vol. 3, núm. 27, September 1998, pp. 1-4.

confianza del gobierno para llevar a cabo con eficacia sus responsabilidades antinarcóticos.[100]

Argumentos similares indican que mientras los militares mexicanos asuman esta responsabilidad, el resultado será retardar el desarrollo de una institución de mantenimiento del orden "genuinamente efectiva" en México,[101] sin mencionar los potenciales efectos desestabilizadores de dar a las fuerzas armadas un perfil político más alto en el contexto del proceso de transición democrática, ni las posibles violaciones a los derechos humanos.

En el contexto político-militar descrito, México resulta, para los otros dos elementos de la estrategia de defensa estadounidense (responder y prepararse), insignificante. Ambas funciones están orientadas más hacia amenazas como el uso potencial de WMD, que necesita, como respuesta, la superioridad militar. De la variedad de tareas para las cuales podrían ser requeridas las fuerzas armadas de Estados Unidos, como evitar la agresión y la coerción en tiempos de crisis, conducir operaciones de contingencia, y emprender y ganar una guerra regional, la segunda sería la más probable en relación con México, siendo la contingencia el caso de una inestabilidad profunda, que obligara al ejército estadounidense a sellar la frontera sur para detener un flujo masivo de inmigrantes. En referencia a este prospecto, un observador apuntó:

> Si bien Brasil, Colombia y Venezuela son importantes para los intereses de seguridad estadounidenses, éstos palidecen al lado de México. Pocos países son más vitales para el bienestar de Estados Unidos que su vecino del sur. No sólo es México nuestro segundo socio comercial más grande, sino que los dos países comparten una frontera de 2 000 millas. Cualquier turbulencia política y económi-

[100] Lt. Col. J.R. Nunez USA, *A New United States Strategy for Mexico*, Strategy Research Project, USAWC Class of 1999, p. 2.

[101] J.D. Negroponte. "The Role of Land Forces in Drug Interdiction: The Need for Caution in a Pragmatic Struggle", en M.G. Manwaring (ed.), *Security and Civil-Military Relations in the New World Disorder: The Use of Armed Forces in the Americas*, An Anthology from a Symposium Cosponsored by the Chief of Staff, United States Army, The George Bush School of Government and Public Service, and the U.S. Army War College, September 1999, p. 51.

> ca seria debajo del río Río Grande [*sic*] es casi seguro que se desbordaría sobre la frontera en la forma de inmigrantes ilegales, refugiados políticos, narcotráfico, violencia y corrupción.[102]

Un escenario adicional sería la necesidad de asegurar el acceso al petróleo mexicano por la fuerza, en el contexto poco probable de una simultánea crisis internacional e inestabilidad profunda en México, escenario que muestra por qué la estabilidad mexicana es la preocupación número uno para la seguridad nacional estadounidense.

En la evaluación de amenazas del QDR, se considera que "el flujo incontrolado de migrantes",[103] con el potencial de desestabilizar regiones del mundo, pone en riesgo los intereses y a los ciudadanos estadounidenses. Sin embargo, en ninguna parte del documento se hace referencia a la inmigración ilegal desde México como amenaza transnacional específica para Estados Unidos. Este aspecto es notable, dado el apoyo que el DoD proporciona a las agencias de mantenimiento del orden a cargo de asegurar las fronteras y puertos de entrada del país. En el QDR no hay ninguna referencia directa a México, y hay solamente una a la "frontera sur", en alusión al tráfico de drogas. La relevancia militar de México es, por lo tanto, sólo tangencial para Estados Unidos, y relacionada directamente con el apoyo que los militares deben proporcionar a las agencias no militares para enfrentar las amenazas transnacionales.

Dentro de la estrategia de seguridad nacional

En contraste con la estrategia de defensa que se centra en los factores militares, en el contexto más amplio de la estrategia de seguridad nacional, México aparece varias veces. Su importancia proviene no sólo del impacto de las amenazas transnacionales que emergen de su territorio, sino también del valor de su estabilidad, potencial económico de largo plazo, y como fuente de energía, aspectos que caracterizan el

[102] D. E. Schulz, *Between Rock and a Hard Place: The United States, Mexico, and the Agony of National Security*, U.S. Army War College, Carlisle, PA, Strategic Studies Institute, June 1997, p. 3, Part IV.

[103] Cohen, *Report...*, Section II, p. 2.

contexto político-económico de la relación bilateral. La importancia de México será examinada dentro del marco proporcionado por los tres objetivos establecidos en la estrategia: incrementar la seguridad, aumentar la prosperidad, y promover la democracia en el exterior.

a) Incrementar la seguridad

Según las amenazas definidas por la estrategia, México es importante en relación con las transnacionales. Esta categoría incluye el terrorismo, tráfico de drogas, contrabando de armas, crimen organizado internacional, flujos de refugiados y erosión ambiental.[104] El documento establece que para enfrentar los desafíos no-estatales, la cooperación internacional "será vital para construir la seguridad en el próximo siglo",[105] no obstante la posibilidad de actuar unilateralmente cuando sea necesario. Por esta razón, y a pesar de la asimetría de poder evidente en relación con México, mantener una relación bilateral sana es fundamental para Estados Unidos.

Narcotráfico. Según la encuesta del *National Household Survey on Drug Abuse* (NHSDA) de 1999, 14.8 millones de personas consumían drogas ilícitas en Estados Unidos (las habían utilizado por lo menos una vez durante los 30 días anteriores a la encuesta). De este grupo, 10.9 por ciento eran adolescentes de entre 12 y 17 años, cuya opción principal era la marihuana. Un total de 7.7 por ciento de jóvenes eran consumidores de esa droga.[106] Como lo muestran estas cifras, el problema del abuso de sustancias en Estados Unidos es muy significativo, sobre todo por su impacto en la sociedad. Durante su visita a México, en 1997, el presidente Clinton mencionó:

> El costo para nosotros [ambos países] de las drogas ilegales está aumentando. En Estados Unidos, cada año las drogas matan a 14,000 personas y cuestan a nuestro país casi 70 mil millones de dólares en criminalidad, prisiones, trabajo perdido, cuerpos heridos

[104] The White House, *National...*, 1997, p. 8.

[105] *Ibid.*, p. 14.

[106] Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA). "Highlights". *1999 National Household Survey on Drug Abuse (NHSDA)*. [en línea] disponible: http://samhsa.gov/oas/NHSDA/1999/Highlights.htm (06/12/00). p. 2.

> y vidas arruinadas. Cada año, nuestros oficiales de mantenimiento del orden arrestan un millón de personas bajo cargos de drogas.[107]

En estas circunstancias, la respuesta de Estados Unidos a la adicción y al tráfico de drogas ha consistido en esfuerzos internos e internacionales para reducir la demanda y la oferta, respectivamente. Para el exterior, la estrategia de seguridad nacional establece que, de acuerdo con la Estrategia Nacional de Control de Drogas, el objetivo es detener el flujo en la fuente y zona de tránsito (especialmente en Centro y Sudamérica, el Caribe y México) antes de que lleguen a territorio estadounidense. Esta estrategia se concibe como una respuesta integral, ya que también prevé el fortalecimiento de instituciones democráticas, para eliminar la corrupción, destruir organizaciones criminales, evitar el lavado de dinero, y erradicar la cosecha de drogas en el hemisferio occidental y otras áreas de producción.[108]

Como ya se mencionó, México es el origen de entre el 50 y el 70 por ciento de la cocaína, 80 por ciento de la marihuana, 20 a 30 de la heroína, y el principal proveedor de metanfetaminas que entran a territorio estadounidense, además de un importante centro de lavado de dinero.[109] Desde la perspectiva de la *Drug Enforcement Administration* (DEA), las organizaciones criminales con base en México representan "el desafío más grande para las agencias de mantenimiento del orden en Estados Unidos encargadas de hacer cumplir las leyes antinarcóticos".[110] Se considera que estas redes mexicanas no sólo afectan el bienestar de la sociedad estadounidense, sino también la estabilidad política de México, a través de la influencia de sus recursos financieros y el impacto de las armas de fuego que ingresan a México por la frontera norte. En este contexto, el presidente Clinton dijo a los mexicanos:

[107] Office of the Press Secretary, "Remarks by the President in Address to the People of Mexico, Mexico City May 7, 1997". The White House [en línea] disponible: http://www.pub.whitehouse.gov/uri-res/I2R?urn:pdi://oma.eop.gov.us/1997/5/75.text.1 p. 5.

[108] The White House, *National* (1997)..., p. 15.

[109] Véase Schulz, *Between*..., p. 3, Part I.

[110] W.E. Ledwith, Chief of International Operations, Drug Enforcement Administration (DEA), *DEA Congressional Testimony*. Statement before the Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources, U.S. House of Representatives, February 29, 2000 [en línea] disponible: http://www.usdoj.gov/dea/pubs/cngrtest/ct022900.htm (06/12/00), p. 1.

> Las drogas no son simplemente un problema mexicano o un problema estadounidense –son nuestro problema común. La demanda enorme de drogas en Estados Unidos debe ser disminuida. Tenemos apenas un poco menos de cinco por ciento de la población mundial –y sin embargo consumimos un tercio de la cocaína que se produce en el mundo, la mayoría de la cual viene de México. El dinero que gastamos en drogas ilegales apoya a los narcotraficantes quienes, a su vez, atacan a su policía y jueces y hacen presa a sus instituciones. Debemos hacer frente a esta maldición juntos, porque no podemos derrotarla por separado. Mis amigos, la batalla contra las drogas debe unir a nuestra gente, no dividirla.[111]

En un compromiso bilateral para enfrentar esta amenaza, en mayo de 1997, ambos gobiernos firmaron la "Declaración de la Alianza Estados Unidos-México Contra las Drogas". Este documento estableció el Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (HLCG), que en 1998 anunció la Estrategia Binacional Estados Unidos-México Contra las Drogas, con la finalidad de alcanzar los siguientes objetivos, establecidos en la declaración: reducir el consumo, producción y tráfico de sustancias ilícitas en ambos países; enfrentar los problemas generados por las drogas en términos de salud y seguridad en ambas sociedades; y llegar a acuerdos sobre acciones adicionales para enfrentar crímenes relacionados, como disponibilidad de precursores y productos químicos, tráfico de armas y lavado de dinero.[112]

Estos esfuerzos bilaterales han complementado otras acciones del gobierno estadounidense. Según informes de la DEA, la frontera sudoeste es el punto principal de entrada de aproximadamente 70 por ciento de todas las drogas ilícitas que ingresan a Estados Unidos por medio de las organizaciones mexicanas.[113] En este contexto, en 1994, la DEA junto con otras agencias federales estableció la Iniciativa de la Frontera Sudoeste (SBI) para atacar la estructura de mando y control de los gru-pos criminales con base en México. Esta serie de esfuerzos, junto con fuerzas de tarea binacionales en Monterrey, Ciudad Juárez

[111] Office, *Remarks to the People of Mexico...*, p. 5.

[112] Office of National Drug Control Policy (ONDCP), *United States/Mexico Bi-National Drug Strategy*, February 1998, Washington, D.C., Government Printing Office, 1998, p. 2.

[113] Ledwith, *DEA*, p. 5.

y Tijuana del lado mexicano, han logrado operaciones eficaces contra traficantes importantes.[114] Además, en 1999, la agencia estableció los Programas Especiales de Inteligencia de Campo (SFIP), diseñados para hacer acopio de información y facilitar la identificación de las organizaciones mexicanas que trafican heroína, particularmente de las que operan en la misma región.[115]

Todos estos programas, sin embargo, han quedado lejos de los resultados deseados. Históricamente, la política antinarcóticos estadounidense ha sido coercitiva, dentro y fuera de Estados Unidos. Internamente, las acciones de mantenimiento del orden y el encarcelamiento se han dirigido contra los consumidores de drogas, la mayoría de los cuales nunca comete crímenes violentos.[116] Al exterior, la fuerza militar se ha utilizado contra campesinos que no tienen más manera de sostener a sus familias que cosechando opio, hoja de coca y marihuana. La "guerra contra las drogas" se ha orientado básicamente hacia los com-

[114] U.S. Department of Justice, *Southwest Border Initiative*, Drug Enforcement Administration (DEA), [en línea] disponible: http://www.usdoj.gov/dea/programs/sbi.htm (06/12/00), p. 1.

[115] J. D. Keffe, Special Agent in Charge, Special Operations Division, Drug Enforcement Administration (DEA), *DEA Congressional Testimony*. Statement before the Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources, U.S. House of Representatives, June 30, 2000 [en línea] disponible: http://www.usdoj.gov/dea/pubs/cngrtest/ct063000.htm (06/12/00), p. 4. En respuesta a un estudio extenso encargado por el Departamento de Justicia de Estados Unidos, en 1974 se estableció *El Paso Intelligence Center* (EPIC). Su personal está integrado por representantes del INS, *U.S. Customs Service* y la DEA, y su objetivo principal es producir información sobre el movimiento de drogas y las violaciones de inmigración. Su enfoque se ha expandido de su énfasis original en la frontera sudoeste, hacia cubrir todo Estados Unidos y el hemisferio occidental. Véase Drug Enforcement Administration (DEA), *El Paso Intelligence Center*, U.S. Department of Justice, [en línea] disponible: http://www.usdoj.gov/dea/programs/epic.htm (06/12/00), p. 1.

[116] De acuerdo con una opinión, la mayoría de los consumidores de drogas nunca cometen un crimen que no sea poseer drogas ilegales. Véase E. Sterling, "In Focus: U.S. Drug Policy", en *Foreign Policy In Focus*, vol. 4, núm. 31, November 1999 [en línea] disponible: http://www.foreignpolicy-infocus.org/briefs/vol4/v4n31drug.html (15/12/00), p. 3. Estimaciones oficiales de Estados Unidos, en contraste, indican que 80 por ciento de los recluidos en prisiones estatales y federales estaban bajo la influencia de drogas cuando cometieron sus crímenes: robaron para comprar drogas, o violaron leyes respectivas a drogas y alcohol, o han tenido una larga historia de abuso. Véase The White House, *Breaking the Drug-Crime Link*, January 12, 1998, [en línea] disponible: http://www.whitehouse.gov/WH/Work/011298.html (17/11/00), p. 1.

ponentes del estrato más bajo del comercio de narcóticos, en lugar de a los actores de niveles superiores, como distribuidores, líderes de los cárteles y funcionarios corruptos, entre otros. Este enfoque no ha reducido la disponibilidad de drogas o el número de adictos en Estados Unidos;[117] de hecho, la disponibilidad ha aumentado, así como la pureza, y el costo ha disminuido.[118] Por su parte, el tratamiento de los consumidores ha recibido financiamiento y ayuda inadecuados. El gasto federal en programas antinarcóticos creció de más de 1 000 millones de dólares en 1981 a alrededor de 18 000 millones en 1999, con dos tercios de estos fondos dirigidos a programas de mantenimiento del orden e interceptación.[119] Así, no es sorprendente que, desde fuera, el proceso de certificación que anualmente llevan a cabo las administraciones estadounidenses sea visto, cada vez más, como "un ejercicio unilateral, arbitrario e hipócrita por parte del consumidor de drogas más grande del mundo".[120]

[117] A pesar de una inversión significativa en programas de control de drogas en la última década y media, la cocaína y la heroína continúan circulando en Estados Unidos como hace 15 años, pero a precios más bajos. La violencia y la corrupción continúan dañando las economías, los sistemas judiciales y las instituciones democráticas. Véase Sterling, "In Focus"..., p. 2.

[118] Zirnite, "In Focus"..., p. 2.

[119] Gasto por meta estratégica, FY1999 (millones de dólares)

	Programado	*Compl.**	*Total*
1. Reducción/consumo jóvenes	2 080.6	1.7	2 082.3
2. Reducción/crímenes relacionados	7 441.0	12.0	7 453.0
3. Reducción/consecuencias	3 383.7	0.0	3 383.7
4. Protección/fronteras	2 159.3	525.9	2 685.2
5. Reducción/fuentes	1 977.7	304.3	2 282.0
Total	17 042.3	843.9	17 886.2

* Los fondos complementarios de emergencia fueron estipulados por la Ley Pública 105-277, y son adicionales a los destinados anualmente a cada departamento. Véase Office of National Drug Control Policy, *Strategy 1999*, p. 91. De acuerdo con las cifras anteriores, 69.4 por ciento del presupuesto (12 420.2 dólares) va a actividades de reducción de oferta, mientras 30.6 por ciento (5 446.0) se destina a la prevención y tratamiento.

[120] Desde 1996, el Congreso de Estados Unidos ordenó llevar a cabo un proceso de "certificación", para presionar a las administraciones a que demandaran de otros gobiernos medidas antinarcóticos más estrictas. Cada año, la administración debe presentar una lista de los principales países productores y de tránsito, los cuales en-

Medio ambiente. La estrategia de seguridad nacional reconoce que las amenazas ambientales no respetan las fronteras nacionales, y que plantean un peligro de largo plazo a la seguridad de Estados Unidos.[121]

Los asuntos ambientales en la relación Estados Unidos-México se refieren sobre todo al creciente desarrollo económico a lo largo de la frontera común,[122] donde la expansión industrial ha afectado la calidad del aire y el agua, así como las condiciones de salud y la ecología; además, los desechos peligrosos han sido almacenados frecuentemente en ciudades de la zona,[123] donde pueden afectar comunidades estadounidenses. Sistemas de agua potable insuficientes, contaminación del agua, y vivienda y transportación inadecuados, son problemas que han crecido a medida que la población de la frontera ha aumentado, y la demanda de infraestructura ha excedido la disponibilidad.

No obstante que las relaciones entre Estados Unidos y México siempre han sido complejas, la larga historia de asuntos ambientales se

---

frentan potencialmente sanciones mandatorias, a menos que la administración certifique al final de febrero que están cooperando totalmente con los esfuerzos antinarcóticos de Estados Unidos, o tomando las medidas necesarias para cumplir con la Convención de Control de Drogas de las Naciones Unidas de 1988. Véase W. Spencer, "In Focus: Drug Certification", en *Foreign Policy In Focus*, vol. 3, núm. 24, September 1998 [en línea] disponible: http://www.foreignpolicy-infocus.org/briefs/vol3/v3n24fpo.html (15/12/00), p. 1.

[121] The White House, *National...*, 1997, p. 16.

[122] La región de la frontera Estados Unidos-México está definida como el área dentro de 100 kilómetros (aproximadamente 62 millas) al norte y al sur del límite entre Estados Unidos y México. Al extenderse alrededor de 2 100 millas, desde el Golfo de México hasta el océano Pacífico, la región de la frontera incluye cuatro estados estadounidenses y seis mexicanos. Su población es de aproximadamente 12 millones, y se espera que se duplique durante los próximos 20 años, rebasando las ya inadecuadas capacidades de agua potable, tratamiento de aguas contaminadas y desechos sólidos en sus ciudades principales. Alrededor de 90 por ciento de las comunidades de la frontera son pequeñas y rurales, y suelen carecer de capacidad para hacerse cargo de proyectos de infraestructura. La frontera también es un centro agrícola importante, lo cual la vuelve un consumidor significativo de agua en la región. Los problemas ambientales en la región fronteriza, particularmente los relacionados con el uso y tratamiento del agua, han sido documentados por ambos países durante largo tiempo. Véase North American Development Bank (NADBank). *U.S.-Mexico Border Region* [en línea] disponible: http://www.nadbank.org/about_bank/border_region/Border_Region_Text.htm (06/12/00), p. 1.

[123] Administration, *Bridging...*, p. 15.

ha caracterizado por la cooperación, y se han hecho varios esfuerzos para enfrentar los desafíos comunes.[121] Si bien el TLC fue diseñado para promover la integración económica intrarregional, incluyendo una retórica a favor del desarrollo sostenible, sectores ambientalistas percibían que privilegiaba el comercio y la inversión en detrimento del medio ambiente. Los miembros del acuerdo contaban con sus regulaciones ambientales propias, pero con frecuencia habían sido utilizadas como barreras no arancelarias, o se habían flexibilizado para propiciar la inversión extranjera. En este sentido, si es verdad que la integración aumenta la producción, mejora la infraestructura, y promueve políticas para proteger el medio ambiente, esto último no siempre ha sucedido.

[121] En 1889, los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron el tratado que creó la Comisión Internacional de Límites y Aguas (IBWC) para resolver las disputas ocasionadas por el cambio de curso de los ríos Colorado y Bravo/Grande. El mandato de la comisión fue modificado en 1944, con la firma del Tratado sobre el Uso del Agua de los ríos Colorado, Tijuana y Bravo/Grande, conocido como el "Tratado del Agua". Firmado en agosto de 1983, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de la Frontera, el "Acuerdo de La Paz", estableció un marco para la cooperación en la reducción y eliminación de la contaminación del aire, agua y suelo, a lo largo de la frontera, con base en los principios de igualdad, reciprocidad y beneficio mutuo, que han representado la base sobre la cual se han construido los demás temas de cooperación ambiental en la frontera. Véase J.C. Belausteguigoitia y L.F. Guadarrama, "United States-Mexico Relations: Environmental Issues", en B.P. Bosworth, S.M. Collins y N.C. Lustig (eds.), *Coming Together? Mexico-U.S. Relations*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1997, pp. 107-111. Posteriormente, ambos gobiernos prepararon el *Integrated Border Environmental Plan* (IBEP), el cual inició operaciones en febrero de 1992, con el objetivo de promover el desarrollo económico sostenible de la región sin afectar su equilibrio ecológico, para lo cual se observaría la aplicación estricta de las regulaciones ecológicas, se reduciría la contaminación, aumentaría la cooperación, y se buscaría tener un mejor panorama de la situación real de la frontera. No obstante que se desarrollaron y concluyeron varios proyectos con este plan, sus objetivos nunca se lograron. Véase Belausteguigoitia y Guadarrama, "United States...", p. 111. De acuerdo con una evaluación, el IBEP no fue un plan integrado, porque ignoró necesidades de agua potable en el largo plazo, un problema muy importante en la frontera. Fue más bien una serie de iniciativas formuladas por agencias federales en ambos lados de la frontera, sin considerar la participación de las comunidades en la formulación del documento. Asimismo, el manejo de crisis y las agendas políticas, más que los intereses de largo plazo, orientaron el financiamiento de programas. Véase Report of the U.S. Environmental Protection Agency, U.S.-Mexico Border Environmental Plan, Public Advisory Committee, "State of the U.S.-Mexico Border Environment", Prepared for the Committee by The Udall Center for Studies in Public Policy, The University of Arizona, in *Initiative*, vol. 6, núm. 1, Fall 1993 [en línea] disponible: http://udallcenter.arizona.edu/publications/initiative/6-1epareport.html (13/12/00), p. 4.

Resultado de este prospecto, los críticos del TLC presionaron para obtener instituciones y programas que respondieran a sus preocupaciones.

Un paso en esta dirección fue el Acuerdo de Cooperación Ambiental Estados Unidos-México, que surgió a partir de las negociaciones del TLC y creó el Banco de Desarrollo de Norteamérica (NADBank), que financia proyectos de infraestructura a lo largo de ambos lados de la frontera Estados Unidos-México; y la Comisión para la Cooperación Ambiental de la Frontera (BEEC), que evalúa la viabilidad técnica y social de los proyectos que serán financiados. Cada proyecto administrado por el banco, por lo tanto, debe pasar primero por el proceso de certificación de la BEEC. Adicionalmente, en 1995, la Environmental Protection Agency (EPA) anunció un nuevo plan, el programa Frontera XXI, con la finalidad de crear una estructura para la cooperación bilateral en esta materia. Si bien su plan 1996-2000 significó un paso adelante en la cooperación binacional en este área,[125] el programa ha sido criticado por proponer objetivos sin estrategias claras, por carecer de adecuada participación de la comunidad, y por la lentitud de sus resultados.[126]

Cabe destacar que las agencias y programas ambientales del TLC han sido débiles y deficientes. Por una parte, el pragmatismo político ha limitado el alcance de la BECC a proyectos de abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas residuales, descuidando otras necesidades de infraestructura ambiental;[127] por otra, Frontera XXI permanece

[125] El Programa Frontera XXI es un esfuerzo binacional que acerca a las entidades federales responsables del medio ambiente en la frontera, de Estados Unidos y México, para que promuevan el desarrollo sostenible por medio de la protección de la salud de las personas y el medio ambiente, y de una adecuada administración de los recursos naturales en ambos países. Este programa se puso en marcha mediante nueve grupos binacionales que integran los esfuerzos de todas las entidades participantes, y que también definen los proyectos específicos para alcanzar los objetivos del programa. Estos grupos son: 1) Recursos naturales, 2) Agua, 3) Salud ambiental, 4) Aire, 5) Desechos tóxicos y sólidos, 6) Planeación de contingencia y respuestas de emergencia, 7) Información ambiental, 8) Prevención de la contaminación, y 9) Observancia y cumplimiento. Véase Framework Document, "Executive Summary", *Border XXI Program* [en línea] disponible: http://yosemite.epa.gov/oia/MexUSA.nsf/e92c076dfcf6 d8d1882563eb0060 dbdf/2948995ff3c3c91b882563eb000769b3?Open Document (27/03/00), pp. 1-9.

[126] G. Kourous, "The Border XXI Program: An Overview", en *Borderlines*, vol. 7, núm. 4, April 1999, p. 1.

[127] Por ejemplo, de un total de 42 proyectos financiados por el NADBank, 37 estaban relacionados con el agua, y sólo cinco con desechos sólidos. Véase North American

como una serie de programas dominados por las agencias federales en cada lado de la frontera, con poca programación sistemática o compromisos de largo plazo, ejemplo de lo cual es que, en agosto de 1999, el Subcomité de Apropiaciones de la Cámara de Representantes de Estados Unidos votó para recortar el Fondo de Infraestructura de la Frontera (BIF) de la EPA, de 100 a 50 millones de dólares,[128] limitando un recurso vital para los proyectos de la BECC.

Se puede argumentar que la protección del medio ambiente a lo largo de la frontera sudoeste de Estados Unidos es un asunto de seguridad nacional, especialmente si los desechos tóxicos que contaminan el aire y el agua provocan enfermedades que no respetan límites. Además, la industrialización, la urbanización y el rápido crecimiento de la población, sin inversión en infraestructura y protección del medio ambiente, pueden generar tensiones en una zona ya bajo presión, al crear una competencia por recursos que, si no se limita, podría contribuir a generar conflictos raciales, dada la composición étnica de la zona. Por esta razón, es importante explotar el potencial de cooperación bilateral en este tema.

b) Incrementar la prosperidad

El segundo objetivo de la estrategia es promover la prosperidad de Estados Unidos mediante acciones en el interior y el exterior. De acuerdo con la estrategia, las exportaciones son importantes para sostener el desarrollo económico, lo cual se evidencia en el hecho de que 95 por ciento de los consumidores del mundo viven fuera de Estados Unidos.[129] El documento establece que ante la integración internacional de las economías nacionales, Estados Unidos no puede crecer aislándose del desarrollo en el exterior; es decir, reconoce que el bienestar económico de Estados Unidos es vulnerable a los disturbios que

---

Development Bank (NADBank), "Summary of Project Development and Loan Activities, As of September, 30, 2000", *Quarterly Report*, pp.1-21. Este argumento contrasta con la crítica hecha al IBEP por no dar atención suficiente a los proyectos relacionados con el agua.

[128] S. P. Mumme, "In Focus: NAFTA and Environment", en *Foreign Policy In Focus*, vol. 4, núm. 26, October 1999 [en línea] disponible: http://www.foreignpolicy-infocus.org/briefs/vol4/v4n26nafta.html (15/12/00), p. 4.

[129] The White House, *National* (1997)..., p. 20.

se originan fuera de sus fronteras,[130] y por lo tanto, que la coope-ración con otros Estados y organizaciones internacionales es vital para el funcionamiento adecuado del sistema económico y para responder a las crisis financieras.[131]

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). El TLC entró en vigor el 1 de enero de 1994. Cinco años después, ya había abierto un mercado de cerca de 400 millones de consumidores, con un PIB combinado de 9.5 trillones.[132] Con la firma del TLC, Estados Unidos reconocía que un tercio de su desarrollo económico, y en algunos años la mitad de sus nuevos empleos, venía directamente de las exportaciones.[133] Por otra parte, el prospecto más importante de un acuerdo con México no sólo era la posibilidad de mejorar la competitividad de la economía estadounidense ampliando el tamaño y alcance de la economía regional, y de esta manera la capacidad de Estados Unidos para afrontar el desafío económico planteado por Japón y la Unión Europea, sino también la oportunidad de terminar con el estancamiento de la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT. Un acuerdo comprensivo con México, asimismo, mejoraría el acceso y protección de las inversiones de Estados Unidos en este país.[134]

Según la estrategia, desde la aprobación del TLC, las exportaciones estadounidenses a México aumentaron, y al mismo tiempo, el acuerdo ayudó a estabilizar a México después de su crisis financiera de 1995.[135] Durante los primeros cinco años del TLC (1994-1998), las exportaciones estadounidenses a México y Canadá aumentaron en aproximadamente 93 mil millones de dólares o 66 por ciento (a $235 mil millones).[136] Las exportaciones de Estados Unidos a México, en particular, aumentaron

[130] *Ibid.*, p. 24.

[131] *Idem.*

[132] Administration, *Bridging...*, p. 3.

[133] Office, *Remarks by Clinton, Bush, Carter, Ford and Gore*, p. 4.

[134] J. E. Espinosa y P. Noyola, "Emerging Patterns in Mexico-U.S. Trade", en Bosworth, Collins and Lustig (eds.), *Coming...*, p. 29.

[135] The White House, *National* (1997)..., p. 22. Aun ante el declive severo de la economía mexicana en 1995, el TLC evitó que México cerrara su mercado a Estados Unidos, como ocurrió en la crisis financiera de 1981-82. En esa ocasión, los empleos estadounidenses dependientes de las exportaciones a México se redujeron a la mitad. La situación en 1995 fue diferente, ya que México continuó reduciendo sus aranceles de acuerdo con sus obligaciones con el TLC, y estableció restricciones adicionales a sus socios comerciales fuera del acuerdo. Véase Administration, *Bridging...*, p. 7.

[136] *Ibid.*, p. 5.

en más de 37 mil millones o 90 por ciento (a $79 mil millones) en ese mismo periodo, y este crecimiento ocurrió a pesar del declive en las exportaciones a México en 1995 (4.5 mil millones o menos 8.9 por ciento) debido a la crisis del peso y el impacto negativo de la crisis financiera de Asia a mediados de los años noventa.[137] En este contexto, la administración Clinton indicó que: "el TLC [continuaría] satisfaciendo los mejores intereses la economía y trabajadores estadounidenses. Ha mantenido a México en camino hacia mercados más abiertos para las exportaciones estadounidenses, y ha apoyado los esfuerzos mexicanos para sostener la reforma económica interna".[138]

En 1997, México era el tercer socio comercial de Estados Unidos, con 10 por ciento de su comercio total. Al año siguiente, sin embargo, las exportaciones de Estados Unidos a México (79 000 millones de dólares) sobrepasaron a las destinadas a Japón (58 000 millones), convirtiendo a México en el segundo mercado de exportación más importante para Estados Unidos.[139] Inversamente, Estados Unidos son el socio comer-

[137] *Idem.*

[138] *Ibid.*, p. 7.

[139] U.S. Department of State, "Background Notes: Mexico", August 1999, Released by the Bureau of Western Hemispheric Affairs, [en línea] disponible: http://www.state.gov/www/background_notes/mexico_0899_bgn.html (23/03/00), p.8. Véase también:

Para el mes de enero de 2000.

Los valores son para la suma de importaciones y exportaciones.

Estos países representan el 70.26 por ciento de las importaciones y el 67.27 por ciento de las exportaciones de bienes estadounidenses.

País	*Año a la fecha Total en miles de millones de dólares*
Canadá	31.12
México	17.37
Japón	15.03
China	7.78
Alemania	6.43
Reino Unido	5.99
República de Corea	4.93
Taiwán	4.83
Francia	3.79
Singapur	2.62

cial predominante para México, con 88 por ciento de sus exportaciones y 78 por ciento de sus importaciones. Los bienes principales que Estados Unidos intercambia con México son, en ambos sentidos, maquinaria y productos manufacturados.[140] El crecimiento de las exportaciones en estas categorías refleja el hecho de que una economía mexicana sana interesa a Estados Unidos, ya que la mano de obra mexicana encontrará lugar en su país, mejorará sus estándares de vida, y continuará importando mercancías de Estados Unidos.[141] Otro aspecto de su vinculación económica fue el hecho de que en 1996, Estados Unidos fue origen del 60 por ciento de toda la inversión extranjera directa en México.[142] Al final, estas cifras sólo demuestran por qué Estados Unidos es más importante para México que a la inversa, en términos de intercambio económico.

Las oportunidades de exportación que conlleva el TLC no sólo han apoyado los empleos en Estados Unidos.[143] Según lo observado, el acuerdo también tiene el potencial de mejorar las condiciones en México creando empleos mejor pagados, con lo que se reduciría el incentivo para la migración ilegal a Estados Unidos, con lo cual, se supone, aumentaría la seguridad nacional. Según el presidente Clinton: "A medida que los beneficios del crecimiento económico se difundan en México entre la gente que trabaja, ¿qué sucederá? Tendrán más ingreso disponible para comprar más productos estadounidenses y habrá menos inmigración ilegal porque más mexicanos podrán apoyar a sus hijos permaneciendo en el país. Esto es algo muy importante".[144]

U.S. Bureau of the Census, "Top Ten Countries with which the U.S. Trades", [en línea] disponible: http://www.census.gov/foreign-trade/top/dst/current/balance.html (23/03/00), p. 1. En enero de 2000, Estados Unidos tenía un déficit comercial con México de 1 767.23 millones de dólares. Véase U.S. Bureau of the Census, "Top Ten Countries with which the U.S. has a Trade Deficit" [en línea] disponible: http://www.census.gov/foreign-trade/top/dst/current/deficit.html (23/03/00), p. 1.

[140] U.S. Bureau of the Census, "U.S. Trade with Mexico in 1999", Year-to-Date 1999-Mexico, [en línea] disponible: http://www.census.gov/foreign-trade/sitc1/1999/c2010.html (23/03/00), p. 7.

[141] Administration, *Bridging...*, p. 7.

[142] State, "Background"..., p. 8.

[143] Las exportaciones estadounidenses a México, en 1998, produjeron casi un millón de empleos, muchos más de los 350 000 que se producían en 1993, *Ibid.*, p. 8.

[144] Office of the Press Secretary, *Remarks by Clinton, Bush, Carter, Ford and Gore*, p. 6.

Cabe destacar que el objetivo principal del TLC nunca fue reducir la inmigración ilegal de México. Sin embargo, en la medida en que, a largo plazo, el acuerdo pueda fortalecer la economía mexicana, será capaz de contribuir a solucionar ese problema. El TLC también fue considerado esencial para los objetivos políticos estadounidenses en el hemisferio después de la guerra fría. Durante la firma de los acuerdos paralelos, el presidente Carter indicó: "Y México tiene un largo camino por recorrer para tener una elección democrática verdaderamente honesta. Pero pienso que el sólo factor más importante que [traerá] [*sic*] democracia y elecciones honestas a nuestro vecino es la aprobación y ejecución del TLC. Si esto se hace, entonces creo que tendremos ricos dividendos para nuestro propio país".[145]

Es decir, el TLC no sólo ofrecía oportunidades económicas, sino que era visto como una oportunidad de avanzar una agenda política en el sentido de evitar una marcha atrás a las reformas económicas, y con ello promover el cambio político. En la opinión de algunos especialistas: "Tanto la negociación como la puesta en práctica de un FTA [acuerdo de libre comercio] modifican las condiciones bajo las cuales se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones económicas internamente. El FTA puede venir antes o después del proceso de reestructuración –dependiendo de si su papel principal es promover [como en Canadá] o consolidar [como en México], la transformación neoliberal".[146]

Esta visión significa que, además del factor de apertura económica, la política de Estados Unidos hacia México de hecho está determinada por consideraciones políticas, como se verá más adelante.

Seguridad energética

Estados Unidos depende del petróleo para más del 40 por ciento de su consumo energético primario. Según la estrategia, cerca de la mitad de las necesidades de petróleo se satisfacen con importaciones, y una buena proporción de ellas, aunque decreciente, proviene del área del

[145] *Ibid.*, p. 10.

[146] R. Grinspon y R. Kreklewich, *Consolidating Neoliberal Reforms: "Free Trade" as a Conditioning Framework*, Forthcoming, Studies in Political Economy, Department of Economics, York University, North York, Ontario, March 1993, revised December 1993, p. 1.

Golfo Pérsico.[147] En este sentido, la estrategia de seguridad nacional indica:

> Sin embargo, también estamos experimentando un cambio fundamental en nuestra dependencia del petróleo hacia importar cada vez menos del Medio Oriente. Venezuela es ahora el abastecedor externo número uno de Estados Unidos; Canadá, México y Venezuela combinados proveen más de dos veces más petróleo a Estados Unidos que los países árabes de la OPEP; y Venezuela y Colombia cada uno están emprendiendo nuevos proyectos de producción petrolera.[148]

En este contexto, se reconoce que a largo plazo, la dependencia estadounidense de fuentes externas podría ser cada vez mayor, en la medida en que se agoten las internas. Aunque el consumo ha permanecido casi en el mismo nivel desde 1973, la importación de petróleo ha aumentado debido a un declive en la producción interna. Por lo tanto, Estados Unidos mantendrá un interés vital en asegurar el acceso a este recurso, en crisis a pesar del apoyo continuo a los programas de conservación y de investigación en energía.[149]

En estas circunstancias, la estabilidad en áreas productoras clave será importante para asegurar el acceso y el flujo libre de estos recursos. La relevancia de México reside en su papel como potencial fuente segura de petróleo al otro lado de la frontera, especialmente en un escenario de crisis en áreas productoras como el Golfo Pérsico. Aun cuando el documento reconoce el potencial de las reservas petroleras de la cuenca del mar Caspio (200 000 millones de barriles),[150] no existe certidumbre respecto a si esta región será lo suficientemente estable como para garantizar la explotación de sus campos. Estas consideracio-

[147] The White House, *National* (1997)..., p. 24. De acuerdo con información del Departamento de Energía de Estados Unidos (DoE), el país era el principal importador neto de petróleo en 1999. De un consumo de 19.5 millones de barriles al día, 9.0 provenían de la producción interna, y 9.8 de importaciones netas. Véase Energy Information Administration (EIA). "Top Petroleum Net Importers". Department of Energy, [en línea] disponible: http://gils.doe.gov:1782/cgi-bin/w3vdkhgw?qryADB6CzRN_; doecrawl-006617 (24/03/00), p. 1.

[148] The White House, *National* (1997)..., p. 24.

[149] *Idem.*

[150] *Idem.*

nes no significan que el Golfo, la fuente principal del petróleo del mundo, sea menos importante, sobre todo porque en un mercado petrolero altamente interdependiente, los sucesos en un lugar afectan los precios en los otros.

De acuerdo con estadísticas de 1998, del Departamento de Energía (DoE), las diferencias entre Canadá, México y Venezuela en términos del valor de las importaciones de petróleo crudo no eran sustanciales, y aun México estaba detrás sólo de Canadá como abastecedor.[151] En ese año, en América Latina, México era el principal exportador de petróleo no-OPEP a Estados Unidos, con 15.16 por ciento (482 252 000 barriles) del total de las importaciones estadounidenses (3 177 584 000 barriles), mientras que Venezuela proveyó 15.81 por ciento (502 552 000 barriles) de ese total.[152] Es decir, la diferencia en importaciones petroleras de Estados Unidos entre México y el único miembro de OPEP latinoamericano no fueron sustanciales.

Democracias emergentes

El documento establece que apoyar la democracia y el libre mercado en el hemisferio occidental, como en otras regiones del mundo, es una prioridad para Estados Unidos. En este sentido, los viajes del presidente Clinton a América Latina y el Caribe en años pasados, así como la cumbre de las Américas en Miami (1994) y en Santiago (1998), se presentan como pruebas de que estos objetivos no han sido sólo retórica. Desde el punto de vista estadounidense, es fundamental ayudar a estas naciones a consolidar su sociedad civil, y a mejorar sus sistemas judiciales y sus relaciones civiles-militares, así como su respeto por los derechos humanos. Se considera también necesario apoyar a las instituciones de mercado, y combatir la corrupción y el descontento político promoviendo "buenas prácticas de gobierno" en la región.[153]

[151] En 1998, el valor de las importaciones estadounidenses de petróleo crudo fue de 5.4 000 millones de dólares de Canadá, 5.3 000 millones de México y 5 000 millones de Venezuela. Véase Department of Energy (DoE), Figure 5.18 Value of Crude Oil Imports [en línea] disponible: http://www.eia.doe.gov/pub/energy.overview/aer98/graph/0518c.pdf (24/03/00), p. 1.

[152] Energy Information Administration (EIA), *Petroleum Supply Annual 1998*, vol. 1, p. 56.

[153] The White House, *National* (1997)..., p. 27.

Respecto a este objetivo, es importante observar que actualmente, México está experimentando un proceso complejo y aún incierto de transformación social y política que busca la consolidación de la democracia y la reforma institucional. Si se toma en cuenta que en el sistema internacional existen más Estados en el extremo débil del espectro que en el fuerte, y que esta situación representa un elemento significativo de inseguridad,[154] las consecuencias de una inestabilidad a gran escala en México serían preocupantes para su vecino del norte. Si promover la democracia en México creara inestabilidad, Estados Unidos optaría por la estabilidad. La preocupación de Estados Unidos por el compromiso de México con la democracia y los derechos humanos parece estar condicionada por su interés más fundamental de mantener una economía abierta y controlar sus efectos desestabilizadores.[155] Sin embargo, todavía no es claro cómo la última puede existir sin lo primero. Después de la elección de 2000 en el país, cuando la oposición ganó la presidencia por primera vez en 71 años, era posible pensar que las presiones estadounidenses en este sentido, si existían, se relajarían.

La promoción de relaciones civiles-militares sanas en el hemisferio occidental es otro objetivo importante para apoyar la democracia en la región. En este sentido, cabe destacar que México cuenta con una larga tradición de control civil sobre los militares,[156] confirmado por la sumi-

[154] B. Buzan, "Is International Security Possible?", en K. Booth (ed.), *New Thinking about Strategy and International Security*, London, HarperCollins Academic, 1991, p. 76.

[155] D. Brooks, "In Focus: Mexico", Mexico-U.S. Dialogos in *Foreign Policy In Focus*, vol. 2, núm. 21, January 1997, [en línea] disponible: http://www.foreignpolicy-infocus.org/briefs/vol2/v2n21mex.html (14/12/99), p. 1.

[156] Desde el tiempo del presidente Plutarco Elías Calles, en la década de 1920, los presidentes mexicanos tenían tres herramientas principales para separar a los miembros del ejército de la política: a) la rotación frecuente de los comandantes de zona militar, para evitar la creación de lealtades con las tropas o con los caciques locales; b) la provisión de "incentivos materiales", para mantenerlos alejados de la política, y c) pedir a los oficiales que desearan participar en la política hacerlo como individuos privados más que como representantes de la institución militar. Hacia el final del sexenio del presidente Lázaro Cárdenas (1936-1940), en buena medida, México ya había desmilitarizado su sistema político. La actividad política de los miembros de alto rango de las fuerzas armadas había sido restringida a una competencia no violenta y a la negociación, dentro de un marco de toma de decisiones claramente dominado por los civiles. Véase W.A. Cornelius, *Mexican Politics in Transition, The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime*, Monograph Series No. 41, San Diego, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1996, p. 85. Del final de

sión de éstos al nuevo gobierno de oposición. En este contexto, los esfuerzos por presentar a las fuerzas armadas estadounidenses como modelo para los militares en democracias emergentes no tienen un impacto significativo en México, por lo menos no en términos de la subordinación de los militares al aparato civil del Estado. Sin embargo, el grado de involucramiento de los militares mexicanos en la política ha sido asunto de debate, con las opciones de ser caracterizados como una institución apolítica y como un agente político central. El origen del conflicto parece residir en el hecho de que si bien es cierto que los militares mexicanos se encuentran bajo el firme control del gobierno civil, y en ese sentido son apolíticos, sí han llevado a cabo funciones políticas, especialmente en el contexto de un sistema dominado por el mismo partido desde 1929. En la opinión de un observador, las fuerzas armadas en México difícilmente pueden definirse como apolíticas, puesto que han realizado actividades como mantenimiento del orden, instrumentación de programas de acción cívica y participación en procesos electorales de parte de los candidatos del anterior partido gobernante.[157] Esta afirmación, irónicamente, no hace sino confirmar el hecho que los militares mexicanos han estado bajo control del aparato civil del Estado.

Ayuda humanitaria

La estrategia de seguridad nacional establece que las acciones estadounidenses para promover la democracia y los derechos humanos deben ser acompañadas por programas de ayuda humanitaria, para apoyar a aquellos regímenes democráticos que también pongan en marcha estrategias "apropiadas" para el desarrollo económico. Dentro de esta sec-

---

los años cuarenta hacia delante, después de la presidencia del general Manual Ávila Camacho (1940-1946), las fuerzas armadas quedaron claramente bajo el control del aparato civil del Estado. Durante este periodo, el sector militar fue separado del partido oficial, su bancada en el congreso se diluyó, y varios generales revolucionarios fueron enviados al retiro. Véase G.W. Grayson, *Mexico's Armed Forces. A Factbook*, A Military Studies Report of the CSIS Americas Program, Mexico Project, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 1999, p. 6.

[157] Dziedzic, "Mexico"..., p. 131.

[158] The White House, *National* (1997)..., p. 28.

ción, el documento indica que los esfuerzos deben dirigirse a proteger los derechos de refugiados y desplazados, a tratar las causas económicas que originan estos flujos, y a cooperar con otros Estados para "frenar la inmigración ilegal" a Estados Unidos.[158] Esta referencia a la inmigración ilegal es sólo una de las dos que se encuentran en todo el documento, mientras la otra se localiza dentro de la sección titulada "Enfoque integral sobre el hemisferio occidental". Aquí se reconoce que la inmigración ilegal, junto con el tráfico de drogas, el crimen organizado, el lavado de dinero y la inestabilidad derivada de la corrupción y del conflicto sociopolítico, es una de las preocupaciones principales de seguridad de naturaleza transnacional.[159] En ninguna parte del documento se alude a este asunto, y no se explica por qué se menciona bajo el subtítulo de ayuda humanitaria.

La inmigración ilegal, sin embargo, es uno de los asuntos más sensibles y complejos de las relaciones Estados Unidos-México. Según las cifras disponibles más recientes del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (INS), en 1996 había cerca de cinco millones de inmigrantes indocumentados en ese país, con un crecimiento de esta población de alrededor 275 000 anuales.[160] Representaban el 1.9 por ciento de la población total del país, la mayoría en California (2 000 000), Texas (700 000) y Nueva York (540 000). De toda la población inmigrante, México era el principal país de origen, con 2.7 millones (54 por ciento del total), y un crecimiento anual promedio de más de 150 000 desde 1988.[161] Además, México también ha sido un punto de tránsito para los nacionales de terceros países que intentan ingresar a Estados Unidos, y país de destino para otros migrantes.[162]

La migración ilegal de México es un tema complejo. Según una opinión, existen dos enfoques para enfrentar este asunto. Por una parte,

[159] *Ibid.*, p. 34.

[160] U.S. Immigration and Naturalization Service (INS), "Illegal Alien Resident Population", U.S. Department of Justice, [en línea] disponible: http://ins.usdoj.gov/graphics/aboutins/statistics/illegalalien/index.htm (23/03/00), p. 1.

[161] *Idem.*

[162] S. Martin, "Mexico-U.S. Migration", en The U.S.-Mexican Relations Forum, *Immigration in U.S.-Mexican Relations*, Brookings Institution/Inter-American Dialogue, January 1998, Washington, D.C. [en línea] disponible: http://www.iadialog.org/immigrat.html (11/01/01), p. 4. Los inmigrantes ilegales que cruzan hacia el norte la frontera Estados Unidos-México no sólo provienen de México, ya que el flujo también incluye personas de países centroamericanos.

las políticas de desarrollo económico que se ocupan de las causas; por la otra, las medidas que intentan disminuir el flujo, que tratan básicamente los síntomas. El primero representa un proceso de largo plazo, pero es la manera efectiva de disminuir el flujo desde México. El segundo afecta el flujo en el corto plazo, pero su efecto no durará, a menos que esté complementado con el desarrollo sostenido. Las dos respuestas, por lo tanto, son complementarias.[163] En este contexto, es importante mencionar que México aceptó el TLC para consolidar su nuevo modelo de desarrollo económico, y que existía la expectativa de que fuera una respuesta de largo plazo a la migración, bajo la lógica de que en la medida en que el comercio estimulara la inversión en los sectores exportables que crean empleos, disminuirían las presiones para la migración mexicana, y la brecha en el ingreso entre los dos países también se reduciría.[164] Aun cuando este argumento no especifica cuánto comercio es necesario para cerrar la brecha en el ingreso, según una opinión, ésta no explica completamente la decisión de emigrar, porque el ingreso no tiene necesariamente que igualarse antes de que las presiones para emigrar disminuyan. Lo que se debe lograr, desde esta perspectiva, es la expectativa de aumento del ingreso, porque el desarrollo económico será sostenido.[165] Por un lado, una mejor red de seguridad podría persuadir a los mexicanos de superar cualquier declive económico en el país en lugar de emigrar.[166] Por el otro, una solución de largo plazo en Estados Unidos debería incluir más oportunidades económicas en el país, así como políticas que requirieran, a los individuos que reciben ayuda pública, obtener un empleo, además de una mayor aplicación de la ley para reducir la demanda de mano de obra ilegal.[167] En el corto

[163] S. Weintraub, "Ways to Ease Migration Tensions Between Mexico and the United States", in U.S.-Mexican Relations Forum, *Immigration*, p. 9.

[164] Un autor ha discutido cómo es posible que la larga y poco vigilada frontera de Estados Unidos con México facilite los cruces ilegales, mientras esto no ocurre en la más larga y mucho menos vigilada frontera con Canadá. En su opinión, las diferencias en oportunidades económicas son un elemento clave en el fenómeno de la inmigración. El PIB per cápita de Estados Unidos es 15 por ciento mayor que el de Canadá, y cuatro veces más grande que el de México. Véase B.R. Chiswick, *Illegal Aliens. Their Employment and Employers*, Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1988, pp. 13-15.

[165] Weintraub, "Ways"..., p. 11.

[166] *Ibid.*, p. 12.

[167] Martin, "Mexico"..., p. 8. Ya que los inmigrantes mexicanos con frecuencia aceptan los empleos de salarios bajos que no toman los ciudadanos estadounidenses

plazo, sin embargo, los factores de atracción y expulsión probablemente continuarán.

Durante varios años, ambos países enfocaron el problema desde un punto de vista "unilateral", lo que llevó a que los dos se conformaran con el *statu quo*.[168] En años recientes, sin embargo, México ha estado

---

desempleados, la recomendación es mover a los ciudadanos estadounidenses de la seguridad social al empleo, aun si es de salarios bajos.

[168] Dentro de Estados Unidos, como en otros países, la inmigración es un asunto interno que se refiere al derecho soberano para decidir a quién permitir la entrada. De esta manera, y no obstante sus serias repercusiones internacionales (especialmente en el caso de la relación asimétrica con México), esta perspectiva constituye "un sesgo hacia un enfoque unilateral". Véase M. García y Griego, "A Bilateral Approach to Migration Control?", en S.K. Purcell, (ed.), *Mexico in Transition. Implications for U.S. Policy*, New York, N.Y., Council on Foreign Relations, Inc., 1998, p. 83. En México, por su parte, después de que Estados Unidos decidió terminar el "Programa Bracero" (1942-1964) unilateralmente, se optó por no buscar un nuevo acuerdo, especialmente a partir de 1974, cuando se descubrieron nuevos yacimientos de petróleo en el país, y se deseaba evitar el vínculo entre estos dos temas. Además, un acuerdo no era necesario para mantener la "válvula de escape", y cuando éste había existido, de todas maneras no habían sido garantizados los derechos de los migrantes. Véase C. Rico, "The Immigration and Control Act of 1986 and Mexican Perceptions of Bilateral Approaches to Immigration Issues", en G. Vernez, (ed.), *Immigration and International Relations*, Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform Control Act (IRCA). The RAND Corporation/The Urban Institute, 1990, p. 93. Desde México, asimismo, la postura fue reforzada por nociones sobre la dificultad de controlar el flujo, la existencia de un mercado laboral integrado, y la persistencia de demanda en Estados Unidos. De hecho, algunos analistas apuntaban a la existencia de un mercado laboral integrado, donde el exceso de mano de obra en México podía ser utilizado para satisfacer la demanda en Estados Unidos. Véase J. A. Bustamante, "México-Estados Unidos: migración indocumentada y seguridad nacional", en S. Aguayo y B.M. Bagley (eds.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990, p. 340. Según una opinión diferente, si existe un mercado laboral integrado, es sólo como consecuencia de la migración no autorizada a Estados Unidos, y de las concesiones periódicas hechas a los intereses agrícolas estadounidenses para garantizar su acceso a la mano de obra de México. Esta migración parece haber tenido ya un efecto depresivo sobre la mano de obra poco calificada en Estados Unidos, efecto que podría aumentar si la migración se expande. La solución final requeriría abrir la frontera a la inmigración o un programa temporal sustancial. Para que este último pudiera funcionar, las autoridades mexicanas tendrían que acceder a evitar las salidas no autorizadas de personas no seleccionadas por el programa, lo cual han estado muy poco dispuestas a hacer. Véase Weintraub, "Ways", pp. 14-16. La idea de que los inmigrantes legales e ilegales son sustitutos se basa en el supuesto de que las oportunidades relativas en el mercado laboral son las únicas determinantes de la migración. De hecho, la migración legal podría fomentar la migración ilegal al ayudar a los recién

interesado en dialogar con Estados Unidos, como resultado de una legislación más restrictiva,[169] que ha tenido como contraparte mayores medidas de mantenimiento del orden para reducir la migración ilegal. De hecho, las medidas para el mantenimiento del orden en la frontera mexicana han crecido constantemente durante los últimos 30 años: las alrededor de 80 000 horas totales por oficial en los años sesenta, llegaron a más de 360 000 en 1996.[170] El efecto directo del mantenimiento del orden es un mayor número de inmigrantes arrestados; el indirecto, el incremento del costo de la migración ilegal, y la reducción del incentivo para hacerlo. Sin embargo, estas medidas sólo aumentan el número de intentos de cada individuo para llegar al otro lado de la frontera, sin afectar el número de individuos que lo logra.[171] En este sentido, existe poca esperanza de contener la migración cerrando la frontera Estados Unidos-México, aun cuando las campañas en estados fronterizos de este país encuentran esta clase de políticas atractivas. Así, la preocupación del gobierno mexicano no es que la válvula se cierre, sino responder a las demandas de una opinión pública que exige que se ponga fin a los abusos y violaciones de derechos humanos que estas medidas conllevan.

En 1994 y 1995, la patrulla fronteriza incrementó sus programas como parte de la reforma del sistema de inmigración. Su nueva estrate-

---

llegados a encontrar empleos y lugares para vivir, y de esta manera contribuir a una mayor migración. En este sentido, la inmigración también es un proceso social que continúa originándose en ciertas localidades altamente concentradas dentro de los estados expulsores en México. Esto se explica por la tradición, y por las "redes" extendidas de relaciones familiares y amistades con los trabajadores ilegales en Estados Unidos, establecidas durante un largo periodo. Véase U.S. General Accounting Office (GAO), *Immigration. Studies of the Immigration Control Act's Impact on Mexico*, Briefing Report to the Honorable Dennis DeConcini, U.S. Senate, February 1988, p. 13.

[169] Las medidas restrictivas en Estados Unidos, como la aprobación de la Propuesta 187 en California (para negar servicios sociales a los inmigrantes ilegales), la promulgación de la *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* de 1996 (IIRIRA), así como dos leyes relacionadas autorizadas por el Congreso 104 sobre reforma a la seguridad social y contra el terrorismo, parecen haber convencido al gobierno mexicano de que este clima adverso estaba afectando los objetivos de México. Véase R. Fernández de Castro, "The Mexican Government's Position on Migration: From Non-Engagement to an Active Search for New Understanding. It is worth it?", en U.S.-Mexican Relations Forum, *Immigration*, p. 4.

[170] G.H. Hanson and A. Spilimbergo, "Mexican Migration and U.S.-Policy Options", U.S.-Mexican Relations Forum, *Immigration*, p. 22.

[171] *Idem.*

gia llamó específicamente a la "prevención por medio de la disuasión", que consiste en elevar el riesgo de aprehensión a un nivel lo suficientemente alto para desalentar el ingreso ilegal a Estados Unidos; concentra recursos en las áreas de actividad ilegal más grandes, como los corredores de entrada a lo largo de la frontera sudoeste. Nuevo personal, más equipo y mejor infraestructura han sido desplegados en áreas designadas cada año, especialmente en las zonas más vulnerables. Esta estrategia se ha puesto en marcha mediante operaciones que duran varios años.[172] Según el INS, las fases iniciales de la estrategia han dado lugar a más aprehensiones, reflejo del despliegue de agentes adicionales y de la mejor tecnología. Sin embargo, la expectativa es un declive en el número de detenciones a medida que las operaciones se asienten en las áreas específicas.

Este enfoque a la inmigración representa la aplicación de una estrategia de conflicto de baja intensidad (LIC) a un asunto no militar. El problema es que la militarización de soluciones conduce frecuentemen-

[172] Operación *Gatekeeper/California*: iniciada en 1994, cubre 66 millas bajo la jurisdicción de San Diego. Como resultado de su puesta en marcha, los arrestos en el FY1998 se ubicaron en el punto más bajo durante 18 años en el sector, el cual representaba 45 por ciento de todos los arrestos a nivel nacional antes de *Gatekeeper*, pero sólo el 16 por ciento en FY1998.

Operaciones *Hold the Line* y *Rio Grande*/Nuevo México y Texas: lanzada en el sector de El Paso en 1993, la operación *Hold the Line* produjo un declive de 50 por ciento en los arrestos entre FY1993 y FY1996. Aprovechando este éxito, la operación *Rio Grande* inició en agosto de 1997 para ampliar su cobertura a todo Texas y Nuevo México. Esta operación está dividida en tres corredores: El Corredor 1, que cubre McAllen, Brownsville y Laredo. En FY1998 los arrestos disminuyeron 35 por ciento en Brownsville y 27 por ciento en Laredo, y el tráfico se movió hacia otros corredores. En el Corredor 2, la estación de Falfurrias experimentó un incremento de cerca del 40 por ciento en los arrestos durante FY1997. En FY1999, los 500 agentes desplegados expandieron la cobertura de la operación *Rio Grande* y mantuvieron el ritmo de *Hold the Line*, llevando a un mayor control sobre Texas y Nuevo México.

Operación *Safeguard*/Arizona: iniciada en FY1995, reorientó los cruces ilegales en la frontera de las áreas urbanas alrededor del puerto de entrada de Nogales, hacia zonas comparativamente más abiertas, más fáciles de controlar para la patrulla fronteriza. Aquí, el equipo y el personal facilitaron los arrestos, a medida que hicieron a los inmigrantes ilegales más visibles. En FY1999, además del mayor personal, hubo otras mejoras, como la instalación de 19 cámaras de vigilancia de luz baja a lo largo de la frontera en Nogales y Douglas, mejores caminos de acceso en la frontera, y cuatro millas de iluminación en Nogales y tres en Douglas, las cuales ampliaron las 1.3 millas ya existentes. Véase Immigration and Naturalization Service (INS), *The National Border Patrol Strategy*, U.S. Department of Justice [en línea] disponible: http://www.ins.usdoj.gov/graphics/lawenfor/bpatrol/strategy.htm (08/12/00).

te a violaciones de los derechos humanos. Éste ha sido el caso en América Latina y en otras partes del tercer mundo, donde los funcionarios militares y de seguridad de Estados Unidos se han encontrado a menudo facilitando, si no llevando a cabo, estos esfuerzos. Por esta razón, mientras que la región de la frontera Estados Unidos-México es diferente a esos contextos, los modelos militares de seguridad en la región deben ser analizados cuidadosamente.[173] Cabe destacar que, de acuerdo con una perspectiva, la militarización de la inmigración después de 1986 se explica por el ascenso del tráfico de droga que, también por ser presentado en parte como problema de control de la frontera, fue enfrentado militarmente, lo cual no sorprende, dado que la migración indocumentada y el tráfico de droga han sido manejados por los políticos como asuntos de seguridad.[174]

Debido a los incidentes que provocan las operaciones de tipo militar, en junio de 1998 el INS anunció la iniciativa de seguridad en la frontera y la iniciativa de seguridad binacional, ambas ampliadas en junio de 2000, para advertir a la gente de los riesgos asociados a los cruces ilegales; y también apunta al procesamiento de los traficantes extranjeros de personas.[175] Según algunas estimaciones, en 2000, la patrulla fronteriza rescató a cerca de 2 000 migrantes.[176]

[173] T. J. Dunn, *The Militarization of the U.S.-Mexico Border 1978-1992. Low-Intensity Conflict Doctrine Comes Home*, The Center for Mexican American Studies, University of Texas at Austin, Austin, TX. University of Texas Press, 1996, p. 151.

[174] *Ibid.*, p. 149.

[175] Los elementos de esta iniciativa son: *Prevención*: trabajar con los funcionarios mexicanos para identificar puntos de cruce peligrosos a lo largo de la frontera sudoeste, desalentar los cruces ilegales y resolver problemas de seguridad.

Búsqueda y Rescate: identificar áreas de riesgo donde los inmigrantes se podrían perder, quedar abandonados o en peligro, debido a lo difícil del terreno, y la disposición de los traficantes a llevarlos a través de territorios peligrosos.

Identificación: establecer procedimientos y recursos para ayudar a los oficiales a identificar a quienes han muerto intentando cruzar la frontera. En FY1999, 36 por ciento de los 369 migrantes que murieron no pudieron ser identificados.

Seguimiento y registro: el sistema de seguimiento y registro de la iniciativa es el depositario principal de la información recolectada sobre todas las muertes de migrantes y rescates de la patrulla fronteriza en condados clave a lo largo de la frontera con México, y sobre las muertes de migrantes que atiende la patrulla fuera de esos condados. Véase Immigration and Naturalization Service (INS), *INS Border Safety Initiative*, U.S. Department of Justice, [en línea] disponible: http://www.ins.usdoj.gov/graphics/lawenfor/bpatrol/bsi.htm (17/01/01), pp. 1-2.

[176] *Ibid.*, p. 3.

El documento no explica por qué la migración ilegal desde México es un asunto de seguridad nacional, aunque es posible inferir que, en primer lugar, cualquier entrada sin inspección (EWI) a territorio estadounidense es una violación a las leyes y la soberanía del país. Sin embargo, se requiere un enfoque equilibrado, porque la migración ilegal mexicana representa una fuente de mano de obra barata al otro lado de la frontera, y por lo tanto contribuye a mantener la ventaja competitiva de algunos sectores como la agricultura. Evaluando en su totalidad el asunto de la inmigración ilegal mexicana, que es diferente de la inmigración ilegal desde México, es importante determinar la justa dimensión de seguridad de este asunto para Estados Unidos.

Conclusiones

Según la estrategia de defensa de Estados Unidos, que se basa en los lineamientos proporcionados por la *Quadrennial Defense Review* de 1997, México no aparece como una prioridad en términos estrictamente militares. Desde el fin de la guerra fría, la estrategia militar de Estados Unidos ha llevado su enfoque de lo global a las preocupaciones regionales, y las principales amenazas militares se han identificado en áreas como el Medio Oriente, el noreste y sudoeste de Asia, donde los conflictos y la inestabilidad regional potencial se combinan con la proliferación de WMD. Esta situación contrasta con la del hemisferio occidental donde, a pesar de la presencia de problemas estructurales, los países se han orientado gradualmente hacia la democracia y el libre mercado en la década pasada. Esta transformación, a su vez, ha facilitado relaciones intrarregionales más estables, aunque todavía existen algunos conflictos localizados.

Respecto a esta región del mundo, las fuerzas armadas de Estados Unidos están encargadas de apoyar las actividades de las agencias de mantenimiento del orden, proporcionando infraestructura e inteligencia para detener amenazas transnacionales, principalmente tráfico de drogas e inmigración ilegal. Aunque México no es directamente aludido en ninguna parte del QDR, su importancia en términos de estrategia de defensa estadounidense deriva del apoyo que los militares deben proporcionar a las agencias de mantenimiento del orden ya mencionadas. En este contexto, la estructura de fuerzas y el plan de modernización de

las fuerzas propuestos por el QDR son menos relevantes para hacer frente a los desafíos que emanan de México, que a otras amenazas identificadas por la estrategia militar. La diplomacia, el comercio y el apoyo político a la transición democrática en México parecen ser herramientas más adecuadas para proteger los intereses estadounidenses de seguridad, en lo que se refiere a su vecino del sur. Es irónico, por lo tanto, que Estados Unidos insista en responder militarmente a estos desafíos.

Cuando el examen se centra en la más amplia e integral *A National Security Strategy for A New Century*, de 1997, es posible apreciar la justa dimensión de la importancia de México para Estados Unidos. Por una parte, la cooperación con el vecino del sur se considera necesaria para combatir el tráfico de drogas y otras actividades criminales, como principales amenazas para los intereses estadounidenses que emanan del territorio mexicano. Por otra parte, México no representa solamente una amenaza, sino también la oportunidad de promover su seguridad nacional mediante la expansión de sus exportaciones en el marco del TLC, y constituyendo una fuente segura y confiable de petróleo al otro lado de la frontera. Narcotráfico, comercio y petróleo son los tres únicos temas en los cuales México es aludido directamente por la estrategia de la seguridad nacional, aunque existen asuntos adicionales no mencionados que también son relevantes dentro de la agenda bilateral Estados Unidos-México, como podría ser la deuda externa. Es posible concluir, sin embargo, que narcotráfico, migración ilegal y degradación del medio ambiente a lo largo de la frontera común son las tres amenazas transnacionales que preocupan a Estados Unidos respecto a México. La promoción de la democracia en los países en transición de un gobierno autoritario a uno democrático se considera un asunto de seguridad nacional para Estados Unidos. En el caso de México, es posible esperar que después de las elecciones presidenciales de 2000 este asunto no será clave en la relación, como no lo ha sido antes, y que la preocupación continuará siendo el mantenimiento de la estabilidad en el contexto de las dislocaciones potenciales que pudiera generar la reforma económica.

ADMINISTRATION UPDATE ON THE NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT 1993-1999, *Bridging into the 21st. Century*. NAFTA *Works for America*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, July 1999.

ASMUS, R. D., *The New US Strategic Debate*, Arroyo Center, Prepared for the U.S. Army, Santa Monica, CA, RAND, 1994.

BAER, M.D. "North American Free Trade Agreement", en *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 4, Fall 1991.

BELAUSTEGUIGOITIA, J. C. y L. F. Guadarrama, "United States-Mexico Relations: Environmental Issues", en B.P. Bosworth, S.M. Collins y N.C. Lustig (eds.), *Coming Together? Mexico-U.S. Relations*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1997.

BOWEN, W.Q. y D.H. Dunn, *American Security Policy in the 1990. Beyond Containment*, Issues in International Security, Aldershot, England: Dartmouth Publishing Company Ltd., 1996.

BUSTAMANTE, J. A., "México-Estados Unidos: migración indocumentada y seguridad nacional", en S. Aguayo y B.M. Bagley (eds.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990.

BUZAN, B., "Is International Security Possible?", en K. Booth (ed.), *New Thinking about Strategy and International Security*, London, HarperCollins Academic, 1991.

BROOKS, D., "In Focus: Mexico", Mexico-U.S. Diálogos en *Foreign Policy In Focus*, vol. 2, núm. 21, January 1997, [en línea] disponible: http://www.foreignpolicy-infocus.org/briefs/vol2/v2n21mex.html (14/12/99).

CENTER FOR INTERNATIONAL POLICY (CIP), "Mexico" [en línea], disponible: http://www.ciponline.org/facts/mx.htm (04/04/00).

CHAIRMAN OF THE JOINT CHIEFS OF STAFF, *Joint Vision 2010*, Pentagon, Washington, D.C.

CHISWICK, *Illegal Aliens. Their Employment and Employers*, Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1988.

CLINTON, B. y A. Gore, *Putting People First. How We Can All Change America*, New York, N.Y., Times Books, a Division of Random House, Inc., 1992.

COHEN, W. S., Secretary of Defense, *Annual Report to the President and the Congress 1998* [en línea], disponible: http://www.dtic.mil/execsec/adr98/apdx_b.html (6/01/00).

———, *Report of the Quadrennial Defense Review*, Section II, Department of Defense, May 1997 [en línea], disponible: http://www.defenselink.mil/pubs/qdr/sec2.html (03/10/98).

CORNELIUS, W.A., *Mexican Politics in Transition, The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime*, Monograph Series No. 41, San Diego, CA, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1996.

COX, M., *U.S. Foreign Policy after the Cold War. Superpower Without a Mission?*, Chatham House Papers, London, The Royal Institute of International Affairs, 1995.

DoD FUTURES INTELLIGENCE PROGRAM, *Global Threat Assessment: Looking to 2016*, Defense Intelligence Agency (DIA), November, 1997.

DEPARTMENT OF ENERGY (DoE), Figure 5.18 Value of Crude Oil Imports [en línea], disponible: http://www.eia.doe.gov/pub/energy.overview/aer98/graph/0518c.pdf (24/03/00).

DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION (DEA), *El Paso Intelligence Center*, U.S. Department of Justice [en línea], disponible: http://www.usdoj.gov/dea/programs/epic.htm (06/12/00).

DUNN, T. J., *The Militarization of the U.S.-Mexico Border 1978-1992. Low-Intensity Conflict Doctrine Comes Home*, The Center for Mexican American Studies. University of Texas at Austin, Austin, TX, University of Texas Press, 1996.

DZIEDZIC, M. J., "Mexico", en D. J. Murray and P. R. Viotti (eds.), *The Defense Policies of Nations. A Comparative Study*, Second Edition, Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press, 1985.

———, "NAFTA and North American Security", en *Strategic Forum*, núm. 18, January, 1995.

ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA), *Petroleum Supply Annual 1998*, vol. 1, p. 56.

———, "Top Petroleum Net Importers", Department of Energy, [en línea] disponible: http://gils.doe.gov:1782/cgi-bin/w3vdkhgw?qryADB6CzRN_;doecrawl-006617 (24/03/00).

ESPINOSA, J.E. y P. Noyola, "Emerging Patterns in Mexico-U.S. Trade", en Bosworth, Collins and Lustig (eds.), *Coming*.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, R., "The Mexican Government's Position on Migration: From Non-Engagement to an Active Search for New Understanding. It is worth it?", en The U.S.-Mexican Relations Forum, *Immigration in U.S.-Mexican Relations*, Brookings Institution/Inter-American Dialogue, January 1998, Washington, D.C. [en línea], disponible: http://www.iadialog.org/immigrat.html (11/01/01).

FRAMEWORK DOCUMENT, "Executive Summary", *Border XXI Program* [en línea], disponible: http://yosemite.epa.gov/oia/MexUSA.nsf/e92c076dfcf6d8d1882563cb0060dbdf/2948995ff3c3c91b882563eb000769b3?OpenDocument (27/03/00).

FUKUYAMA, F., "The End of History", en *The National Interest*, Summer 1989.

GADDIS, J.L., *The United States and the End of the Cold War. Implications, Reconsiderations, Provocations*, New York, N.Y., Oxford University Press, 1992.

GARCIA Y GRIEGO, M., "A Bilateral Approach to Migration Control?", en S.K. Purcell (ed.), *Mexico in Transition. Implications for U.S. Policy*, New York, NY, Council on Foreign Relations, Inc., 1998.

GHOLZ, E.D.G. Press y H. M. Sapolsky, "Come Home, America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptation", en M.E. Brown, O.R. Coté, Jr., S.M. Lynn-Jones y S.E. Miller (eds.), *America's Strategic Choices. An International Security Reader*, Cambridge, MA: The MIT Press, Second Printing, 1998.

GONZÁLEZ, G., "Tradiciones y premisas de la política exterior de México", en R. Green y P. H. Smith (coords.), *La política y la agenda México-Estados Unidos* (trabajos preparados para la comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos), México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

GRAYSON, G.W. *Mexico's Armed Forces. A Factbook*, A Military Studies Report of the CSIS Americas Program, Mexico Project, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 1999.

GRINSPON, R. y R. Kreklewich, *Consolidating Neoliberal Reforms: "Free Trade" as a Conditioning Framework*, Forthcoming, Studies in Political Economy, Department of Economics, York University, North York, Ontario, March 1993, revised December 1993.

HAKIM, P., "NAFTA... and After: A New Era for the US and Latin America?", en *Current History*, vol. 93, núm. 581, March 1994.

HANSON, G.H. y A. Spilimbergo, "Mexican Migration and U.S.-Policy Options", U.S.-Mexican Relations Forum, *Immigration*.

HUGHES, Lt. Gen. Patrick M., USA, Director, Defense Intelligence Agency (DIA), *Global Threats and Challenges: The Decades Ahead*, Statement for the Record [en línea], disponible: http://www.dia.mil/dr-ssci-990604.html (11/01/00).

———, *Global Threats and Challenges to the United States and its Interests Abroad*, Statement for the Senate Select Committee on Intelligence, 5 February 1997 [en línea], disponible: http://www.opsec.org/OPSOnline/GlobalThreats.html (03/10/98).

HUNTINGTON, S.P. "The Clash of Civilizations?", en *Foreign Affairs*, Summer, 1993, vol. 72, núm. 3.

———, "The Lonely Superpower", en *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2, March/April 1999.

IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE (INS), *INS Border Safety Initiative*, U.S. Department of Justice [en línea], disponible: http://www.ins.usdoj.gov/graphics/lawenfor/bpatrol/bsi.htm (17/01/01).

———, *The National Border Patrol Strategy*, U.S. Department of Justice [en línea], disponible: http://www.ins.usdoj.gov/graphics/lawenfor/bpatrol/strategy.htm (08/12/00).

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS), *The Military Balance 2000-2001*, London, Oxford University Press, 2000.

JORDAN, A.A., W.J. Taylor, y M.J. Mazzar, *American National Security*, Fifth Edition, Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press, 1999.

KEFFE, J. D., Special Agent in Charge, Special Operations Division, Drug Enforcement Administration (DEA), DEA *Congressional Testimony*, Statement before the Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources, U.S. House of Representatives, June 30, 2000 [en línea], disponible: http://www.usdoj.gov/dea/pubs/cngrtest/ct063000.htm (06/12/00).

KENNEDY, P., *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, N.Y., Vintage Books, A Division of Random House, 1989.

KEOHANE, R.O., y J.S. Nye, *Power and Interdependence*, Second Edition, New York, N.Y., HarperCollins Publishers, 1989.

KOLODZIEJ, E. A., "Foreign and Security Dimensions of the New World Order: A Challenge to American Policy", en W. Crotty (ed.),

Post-Cold War Policy. The International Context, Chicago, IL, Nelson-Hall Inc., 1995.

KOUROUS, G., "The Border XXI Program: An Overview", en *Borderlines*, vol. 7, núm. 4, April 1999, p.1.

KRAUTHAMMER, C., "The Unipolar Moment", en *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 1, America and the World 1990/91.

LAKE, A., *From Containment to Enlargement*, Remarks of the Assistant to the President for National Security Affairs, Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies (SAIS), Washington, DC, September 21, 1993.

LEDWITH, W. E., Chief of International Operations, Drug Enforcement Administration (DEA), DEA *Congressional Testimony*. Statement before the Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources, U.S. House of Representatives, February 29. 2000 [en línea], disponible: http://www.usdoj.gov/dea/pubs/cngrtest/ct022900.htm (06/12/00).

LEGAL INFORMATION INSTITUTE, *United States Code*, Cornell University [en línea], disponible: http://www4.law.cornell.edu/uscode/10/375.text.html (27/09/00).

LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO, *Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1995.

LIVERMAN, D.M., "Seguridad y medio ambiente", en S. Aguayo y B.M. Bagley (eds.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores. 1990.

MANSFIELD, E.D. y J. Snyder, "Democratization and War", en *Foreign Affairs*, vol. 74, núm. 3, May/June 1995.

MARTIN, S., "Mexico-U.S. Migration", en The U.S.-Mexican Relations Forum, *Immigration*.

MAYAL, J., "Non-intervention, Self-determination and the 'New World Order'", en *International Affairs*, vol. 67, núm. 3, July 1991.

MEARSHEIMER, J. J., "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", en *International Security*, Summer 1990, vol. 15, núm. 1.

MUMME, S.P., "In Focus: NAFTA and Environment", en *Foreign Policy In Focus*, vol. 4, núm. 26, October 1999 [en línea], disponible: http://www.foreignpolicy-infocus.org/briefs/vol4/v4n26nafta.html (15/12/00).

NATIONAL DEFENSE PANEL (NDP), *Transforming Defense. National Security in the 21st. Century*, Report of the National Defense Panel, Arlington, VA, December 1997.

NEGROPONTE, J. D., "The Role of Land Forces in Drug Interdiction: The Need for Caution in a Pragmatic Struggle", en M.G. Manwaring (ed.), *Security and Civil-Military Relations in the New World Disorder: The Use of Armed Forces in the Americas*, An Anthology from a Symposium Cosponsored by the Chief of Staff, United States Army, The George Bush School of Government and Public Service, and the U.S. Army War College, September, 1999.

NORTH AMERICAN DEVELOPMENT BANK (NADBank), "Summary of Project Development and Loan Activities, As of September 30, 2000", *Quarterly Report*.

———, *U.S.-Mexico Border Region* [en línea], disponible: http://www.nadbank.org/about_bank/border_region/Border_Region_Text.htm (06/12/00).

NUNEZ, Lt. Col. J.R., USA, *A New United States Strategy for Mexico*, Strategy Research Project, USAWC Class of 1999, p. 2.

NYE, J. S., *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York, N.Y., Basic Books, A Division of HarperCollins Publishers, 1991.

OFFICE OF THE ASSISTANT SECRETARY FOR PUBLIC AFFAIRS (ASDPA), "US/Mexico Defense Meeting, April 24, 1996", *Background Briefing* [en línea], disponible: http://www.defenselink.mil/news/Apr1996/x042896_x0424mex.html (23/03/00).

OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY (ONDCP), *The National Drug Control Strategy: 1999*, The White House, Washington, D.C.

———, *United States/Mexico Bi-National Drug Strategy*, February 1998, Washington, D.C., Government Printing Office, 1998.

OFFICE OF THE PRESS SECRETARY, "Remarks by the President in Address to the People of Mexico, Mexico City May 7, 1997", The White House [en línea], disponible: http://www.pub.whitehouse.gov/uri-res/I2R?urn:pdi://oma.eop.gov.us/1997/5/75.text.1

———, "Remarks by President Clinton, President Bush, President Carter, President Ford and Vice President Gore in Signing of NAFTA Side Agreements", The White House, September 14, 1993 [en línea], disponible: http://www.pub.whitehouse.gov/uri-res/I2R?urn:pdi://oma.eop.gov.us/1993/9/15/9.text.1 (17/11/00).

OYE, K.A., "Beyond Postwar Order and New World Order: American Foreign Policy in Transition", en K.A. Oye, R. J. Lieber y D. Rothchild (eds.), *Eagle in a New World. American Grand Strategy in the Post-Cold War Era* (New York, NY: HarperCollins Publishers, c1992).

PEREZ, I., "Free Trade with Mexico and National Security", en D.E. Schulz y E.J. Williams (eds.), *Mexico Faces the 21st Century*, Westport, CT: Praeger Publishers, 1995.

PIÑEYRO, J. L., "La política de defensa de México frente al TLC", en *El Cotidiano*, núm. 71, septiembre de 1995.

POSEN, B.R., y A.L. Ross, "Competing Visions for U.S. Grand Strategy", en Brown, Cote, Lynn-Jones and Miller (eds.), *Americas's*.

PURCELL, S.K., "Mexico's New Economic Vitality", en *Current History*, vol. 91, núm. 562, February 1992.

REPORT OF THE U.S. Environmental Protection Agency, U.S.-Mexico Border Environmental Plan, Public Advisory Committee, "State of the U.S.-Mexico Border Environment", Prepared for the Committee by The Udall Center for Studies in Public Policy, The University of Arizona, en *Initiative*. vol. 6, núm. 1. Fall 1993 [en línea], disponible: http://udallcenter.arizona.edu/publications/initiative/6-1epareport.html (13/12/00).

RICO, C., "The Immigration and Control Act of 1986 and Mexican Perceptions of Bilateral Approaches to Immigration Issues", in G. Vernez, (ed.), *Immigration and International Relations*, Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform Control Act (IRCA), The RAND Corporation/ The Urban Institute, 1990.

SCHLESINGER, J.S., "Quest for a Post-Cold War Policy", en *Foreign Affairs*, America and the World 1992/93, vol. 72, núm. 1.

SCHULZ, D. E., *Between Rock and a Hard Place: The United States, Mexico, and the Agony of National Security*, U.S. Army War College, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, June 1997.

SIPRI, *The SIPRI Military Expenditure Database* [en línea], disponible: http://www.sipri.se:8020/IRSIS/owa/milex_retrieve (23/03/00).

SMITH, Col. D., "The Quadrennial Defense Review. A Sense of Déjà vu", Center for Defense Information (CDI) [en línea], disponible: http://www.cdi.org/issues/qdr/qdr.html (03/10/98).

———, "What are Your Thoughts?", Center for Defense Information

(CDI), 20 December 1996 [en línea] disponible: http://www.cdi.org/mailing/qdr/0018.html (14/12/99).

SMITH, P.H., *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, New York, N.Y., Oxford University Press, Inc., 1996.

SNOW, D.M., *National Security. Defense Policy in a Changed International Order*, Fourth Edition, New York, N.Y., St. Martin's Press, Inc., 1998.

SPENCER, W., "In Focus: Drug Certification", en *Foreign Policy In Focus*, vol. 3, núm. 24, September 1998 [en línea], disponible: http://www.foreignpolicy-infocus.org/briefs/vol3/v3n24fpo.html (15/12/00).

STERLING, E., "In Focus: U.S. Drug Policy", en *Foreign Policy In Focus*, vol. 4, núm. 31, November 1999 [en línea], disponible: http://www.foreignpolicy-infocus.org/briefs/vol4/v4n31drug.html (15/12/00).

THE HENRY L. STIMSON CENTER, *Equipped for the Future. Managing U.S. Foreign Affairs in the 21st Century*, The Project on the Advocacy of U.S. Interests Abroad, October 1998.

SUBSTANCE ABUSE AND MENTAL HEALTH SERVICES ADMINISTRATION (SAMHSA), "Highlights", *1999 National Household Survey on Drug Abuse (*NHSDA*)* [en línea], disponible: http://samhsa.gov/oas/NHSDA/1999/Highlights.htm (06/12/00).

U.S. BUREAU OF THE CENSUS, "Top Ten Countries with which the U.S. has a Trade Deficit" [en línea], disponible: http://www.census.gov/foreign-trade/top/dst/current/deficit.html (23/03/00).

———, "Top Ten Countries with which the U.S. Trades" [en línea], disponible: http://www.census.gov/foreign-trade/top/dst/current/balance.html (23/03/00).

———, "U.S. Trade with Mexico in 1999", Year-to-Date 1999-Mexico [en línea], disponible: http://www.census.gov/foreign-trade/sitc1/1999/c2010.html (23/03/00).

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, *Southwest Border Initiative*, Drug Enforcement Administration (DEA) [en línea], disponible: http://www.usdoj.gov/dea/programs/sbi.htm (06/12/00).

U.S. DEPARTMENT OF STATE, "Background Notes: Mexico", August 1999, Released by the Bureau of Western Hemispheric Affairs [en línea], disponible: http://www.state.gov/www/background_notes/mexico_0899_bgn.html (23/03/00).

U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO), *Immigration. Studies of the Immigration Control Act's Impact on Mexico*, Briefing Report to the Honorable Dennis DeConcini, U.S. Senate, February 1988.

U.S. IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE (INS), "Illegal Alien Resident Population", U.S. Department of Justice, [en línea] disponible: http://ins.usdoj.gov/graphics/aboutins/statistics/illegalalien/index.htm (23/03/00).

VARIOS AUTORES, "Military Spending", *The Bulletin of the Atomic Scientists*, 1995 [en línea], disponible: http://www.bullatomsci.org/issues/1995/so95/so95.mil-spending.html (11/01/00).

WALTZ, K.A., "The Stability of a Bipolar World", en *Daedalus*, Summer 1964.

WEINTRAUB, S., "Ways to Ease Migration Tensions Between Mexico and the United States", in U.S.-Mexican Relations Forum, *Immigration*.

THE WHITE HOUSE, *Breaking the Drug-Crime Link*, January 12, 1998 [en línea], disponible: http://www.whitehouse.gov/WH/Work/011298.html (17/11/00).

———, *A National Security Strategy for A New Century*, May 1977. Federation of American Scientists [en línea], disponible: http://www.fas.org/man/docs/strategy97/.htm (17/03/00).

———, *A National Security Strategy for a New Century*, October 1998.

———, A National Security Strategy for a New Century, December 1999.

WILSON, S. B., "The Slippery Slope. U.S. Military Moves into Mexico" [en línea], disponible: http://www.blackened.net/revolt/mexico/usa/slip_slope_feb97.html (22/09/00).

WOODRUFF, W., "The Burden of Power in a Fragmented World", en P.M. Cronin (ed.), *From Globalism to Regionalism. New Perspectives on U.S. Foreign and Defense Policies*, Washington, D.C., National Defense University Press, 1993.

WOODWARD, B., *The Agenda. Inside the Clinton White House*, New York, N.Y., Simon & Schuster, 1994.

ZIRNITE, P., "In Focus: Militarization of the U.S. Drug Control Program", en *Foreign Policy In Focus*, vol. 3, núm. 27, September 1998.

II. Globalización económica

La interdependencia en las relaciones México-Estados Unidos y la seguridad financiera

Agustín Aguilar Jiménez
Profesor asociado del Departamento de Relaciones Internacionales e Historia de la Universidad de las Américas, Puebla

El propósito de esta ponencia es ubicar la noción de seguridad financiera en las relaciones México-Estados Unidos desde la perspectiva de la interdependencia bilateral, destacando particularmente la situación financiera y el papel de México en el concepto de seguridad financiera de Estados Unidos.

Es importante resaltar que la preocupación de Estados Unidos por la situación financiera mexicana no es un fenómeno reciente; que al menos desde la crisis financiera de 1976, pero en particular a partir de la de 1982, los objetivos estadounidenses en torno a la situación financiera mexicana han quedado muy claros, y más bien lo que se puede observar es un cambio en la forma de enfrentar la problemática financiera de México en los últimos años, cambio que a su vez responde a las transformaciones en las características de la problemática financiera de México y a las transformaciones en la relación bilateral.

La noción de seguridad financiera de Estados Unidos frente a México

En función de la importancia que México tiene para Estados Unidos, de las características y naturaleza de la relación, de la denominada interdependencia bilateral, de la evolución del contexto internacional, del inicio de un proceso formal de integración económica, y del surgimiento y persistencia de problemas financieros en México, se define la noción de seguridad financiera de Estados Unidos frente a México.

1. La estabilidad financiera de México es fundamental para los intereses de Estados Unidos y también para la viabilidad del proyecto de integración económica formal en América del Norte.

2. Los desórdenes o crisis financieras en México (incapacidad de pago del servicio de la deuda externa, devaluaciones bruscas, crisis del sistema bancario, y colapso en la bolsa de valores) constituyen un riesgo muy alto para los intereses económicos de Estados Unidos.
3. En cuanto al potencial de afectación a los intereses económicos estadounidenses, encontramos, en primera instancia, los efectos directos que sobre el sistema financiero de Estados Unidos tiene una situación de insolvencia financiera tanto del Estado como de los particulares mexicanos, en el contexto de la alta exposición de algunos bancos y entidades financieras y de muchos inversionistas no institucionales de Estados Unidos.
4. Asimismo, el deterioro de la situación económica en México derivada de los desórdenes financieros (inflación, recesión, desempleo, caída en la demanda agregada, entre otras cosas) tiene el potencial, dada la integración económica y la interdependencia bilateral, de afectar las exportaciones, el empleo y, en general, la salud económica de Estados Unidos. De igual manera, el deterioro financiero y económico pone en riesgo la capacidad de México para participar en el proceso de integración económica en América del Norte, al presionar hacia la adopción de medidas proteccionistas en México.
5. Con las crisis financieras en México también surge el riesgo de propagación no sólo hacia América Central y América del Sur, sino también hacia otras regiones del mundo, y la posibilidad de contribuir a generar una crisis financiera de alcance global, lo que constituye serio riesgo para los intereses estadounidenses. Asimismo, con los problemas financieros en México, se plantea la noción de que existe un desorden en el área natural de influencia de Estados Unidos, es decir, en su vecino, lo cual parece resultar una responsabilidad estadounidense, que de no enfrentarse puede generar un deterioro de la imagen internacional del país del norte.
6. Por otro lado, el deterioro financiero y económico de México implica el riesgo de afectar aspectos que son preocupación fundamental tanto en la agenda bilateral como en los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos con respecto a México. Éstos son el riesgo de crisis políticas en México y la afectación del

proceso de transición democrática, el aumento de la migración indocumentada, la menor capacidad para luchar contra la producción y el tráfico de drogas, entre otros puntos.

7. En función de lo anterior, las crisis financieras en México son inaceptables para el gobierno de Estados Unidos. Por tal motivo, el gobierno estadounidense tiene el interés y la voluntad de contribuir a enfrentar la problemática financiera de México cuando se presentan desórdenes en este ámbito.
8. Así, resulta predecible que ante cualquier desorden financiero mexicano de magnitud significativa, el gobierno estadounidense encabezará los esfuerzos, tanto con recursos propios como de la comunidad internacional, por estabilizar la situación financiera.

Podemos sustentar la explicación de esta noción de seguridad financiera y su constatación en la realidad derivada de los desórdenes financieros de México en dos aspectos: la ubicación de la importancia que México tiene para Estados Unidos en función de las características de la relación bilateral, y el comportamiento del gobierno estadounidense ante las crisis financieras mexicanas.

La interdependencia bilateral y la importancia de México para Estados Unidos

México es importante para Estados Unidos, y en el transcurso de los últimos años se ha vuelto todavía más, particularmente a raíz del inicio del proceso tendiente a establecer el TLCAN.

Si consideramos aspectos generales, México es vecino de Estados Unidos, su segundo socio comercial, la fuente más importante de migración ilegal, productor y puente importante de buena parte de la droga que importan, y un espacio significativo para la ubicación de sus inversionistas. Si consideramos los aspectos financieros, casi una tercera parte de la deuda pública externa mexicana (más de 27 000 millones de dólares) se tiene con acreedores estadounidenses; 18 000 millones de dólares más los debe el gobierno mexicano a organismos financieros internacionales,[1] sobre los cuales el gobierno estadounidense ejerce un

[1] *Reforma*, 19 de febrero de 1997, p. 19A.

control significativo. Probablemente, un porcentaje muy elevado de la deuda privada externa de México, del orden de los 60 000 millones de dólares, está contratada también con acreedores estadounidenses, y por si fuera poco, aunque no es posible precisarlo, buena parte de los bonos de deuda emitidos por el gobierno mexicano, y colocados en distintos centros financieros, están en manos de inversionistas estadounidenses.

Y no sólo eso. México es vecino de Estados Unidos y la relación bilateral está conformada por una variedad de temas, que en el marco de la denominada interdependencia significan una alta sensibilidad y vulnerabilidad de Estados Unidos ante los acontecimientos, principalmente problemáticos, que se presentan en México.

Es decir, que a pesar de las diferencias en los niveles de desarrollo, de la tradicional poca atención que Estados Unidos ha puesto en los asuntos mexicanos, y de que muchos de los más importantes problemas bilaterales no son susceptibles de ser solucionados por la vía de la cooperación y el entendimiento,[2] la llamada integración silenciosa fue generando una poderosa aunque asimétrica interdependencia bilateral.

El enfoque de la interdependencia compleja y asimétrica[3] destaca la existencia de múltiples vínculos y actores en la relación bilateral; la ausencia de jerarquía en los vínculos, su interconexión, el distinto significado para los diversos actores, y la existencia de costos crecientes en la relación.

Así, por ejemplo, si el país poderoso de la relación permanece indiferente a los acontecimientos, de desorden financiero, por ejemplo, en la contraparte, los efectos negativos directos (en el ámbito financiero) e indirectos (en otros aspectos económicos, políticos y sociales) se manifestarán con mucha mayor fuerza. Desde esta perspectiva, la idea de minimizar costos y maximizar beneficios en la relación parece encontrar mejores posibilidades por medio de la cooperación, que en este caso significa el rescate financiero.

[2] Al respecto, véase James Wilkie, "Conflicting national interest between and within México and the United States", en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (eds.), *U.S. Mexican relations: conflict and convergence*, UCLA, 1983.

[3] Al respecto, véase Robert Keohane, "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas", en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia, ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, El Colegio de México, México, 1990.

Asimismo, los intereses de Estados Unidos sobre México son múltiples; le preocupa la estabilidad económica y política, la existencia de un clima propicio para obtener su beneficio económico, y alcanzar sus objetivos de seguridad nacional en torno a México. Sin embargo, en el pasado como ahora, ha encontrado, en algunos temas, gran dificultad para llevar la situación mexicana a posiciones más cercanas y coincidentes con sus intereses. La presión unilateral y la falta de sensibilidad en el manejo de la relación, en muchos casos le han resultado contraproducentes; por el contrario, la disposición a cooperar ha provocado en México una reacción mucho más positiva y mayores posibilidad, en ciertos temas, de alcanzar sus propósitos.

Estos dos últimos factores: la interdependencia dada por la posibilidad de que Estados Unidos se vea dañado por la situación en México, riesgo difícilmente eludible, así como el cúmulo de intereses estadounidenses en territorio mexicano, conducen a una definición más o menos clara de la noción de seguridad financiera de Estados Unidos frente a México, noción que evidentemente se ve reforzada por la existencia del TLCAN.

Esto ha llevado a Estados Unidos no sólo a aumentar su interés en la situación financiera y de la deuda mexicana, sino también, cuando ha sido necesario, a estar dispuesto a actuar en torno a su problemática. El rescate financiero de 1982, el de 1986, el de 1995, denominado también "paquete Clinton", y particularmente, el reciente "blindaje financiero" de la economía mexicana para garantizar un tranquilo inicio del gobierno del próximo presidente de México, denotan la importancia financiera que México tiene para Estados Unidos.

La actuación del gobierno de Estados Unidos ante las crisis financieras mexicanas

Una rápida revisión de las últimas y recurrentes crisis financieras en México nos proporciona una idea de la actuación del gobierno estadounidense ante estos desórdenes.

En 1982, el gobierno estadounidense encabezó un rescate financiero de México, del orden de los 13 500 millones de dólares; en 1986, se constituyó un paquete por 12 500 millones de dólares; en 1995, el monto del paquete de rescate financiero fue de 49 800 millones de dólares y en

1999 y 2000, aunque no se trataba de una situación de emergencia financiera, se dieron los denominados "blindajes financieros" por 23 700 y 26 400 millones, respectivamente, con el objetivo de evitar una nueva crisis.

Es cierto que los recursos de estos paquetes de rescate financiero no han sido proporcionados en su totalidad por el gobierno de Estados Unidos, pero sí en una proporción considerable, además del trabajo de concertación, es decir, el liderazgo para convencer e involucrar a otros actores de la comunidad financiera internacional.

El rescate financiero de 1982

Durante los años setenta, particularmente a fines, se venía registrando en la economía mexicana un creciente endeudamiento externo. En los primeros años de los ochenta, el elevado monto de la deuda, las condiciones de pago, la estructura de vencimientos y las desfavorables condiciones externas, volvían la situación de la deuda externa mexicana altamente peligrosa.

En 1981, la deuda externa total era de 74 816 millones de dólares, y en 1982, había subido a 86 179. Aproximadamente el 73 por ciento correspondía al sector público, y el 27, al sector privado.

En 1983 debían ser amortizados más de 22 500 millones de dólares (28 por ciento del total de la deuda), pero considerando que se incumplió el pago de 15 000 millones de dólares en 1982, los vencimientos de corto plazo sumaban casi el 45 por ciento del total.[4]

El tipo de cambio estaba sobrevaluado: la cuenta corriente presentaba un déficit de poco más de 14 000 millones de dólares en 1981; y la balanza comercial, uno de más de 4 500 millones. Por si fuera poco, en 1981 se habían fugado más de 11 800 millones de dólares, y en 1982, casi 6 800; en agosto de ese año, las reservas internacionales del país prácticamente habían desaparecido. En ese contexto (además de los desajustes de fin de sexenio), el gobierno mexicano no tuvo más opción que

[4] José Manuel Quijano y Fernando Antía Berbens, "La deuda externa mexicana en el periodo 1970-1984", en José Manuel Quijano, Hilda Sánchez y Fernando Antía, *Finanzas, desarrollo económico y penetración extranjera*, México, UAP, 1985, pp. 76-77.

declarar una suspensión temporal de pagos, con lo que inicia la crisis de la deuda externa de 1982.[5]

El 12 de agosto de 1982, el secretario de Hacienda y Crédito Público de México, Jesús Silva Herzog, telefónicamente informó al secretario del Tesoro de Estados Unidos, al presidente de la Reserva Federal, y al director del Fondo Monetario Internacional, que México se encontraba prácticamente sin reservas internacionales, y por lo tanto, inca-paz de cubrir los pagos de su deuda externa.

Este anuncio provocó una serie de pláticas y negociaciones en Washington, con el propósito de evitar una moratoria de pagos mexicana.[6] Ante la imposibilidad de alcanzar rápidamente un acuerdo con el FMI, la alternativa era la asistencia financiera del gobierno estadounidense.

A pesar de la sorpresa que el anuncio de la crisis mexicana generó en el gobierno estadounidense, la reacción fue rápida y oportuna. El lunes 16 de agosto estaba listo un crédito puente por 925 millones de dólares, del Sistema de la Reserva Federal, además de un crédito por 1 000 millones de dólares del Comodity Credit Corporation, y el pago adelantado de 1 000 millones de dólares por ventas mexicanas de petróleo a la reserva estratégica de Estados Unidos.[7]

Con esto, al tiempo que se pretendía evitar la insolvencia mexicana, se ganaba tiempo para establecer acuerdos con otras instancias, particularmente el Fondo Monetario Internacional y la banca privada Internacional. Una vez que dichos acuerdos fueron concluidos con la reestructuración de pagos y condiciones, así como con el otorgamiento de nuevos créditos, el paquete de rescate financiero de 1982 alcanzó un monto de 13 500 millones de dólares.

En 1982, la amenaza al sistema financiero estadounidense e internacional radicaba en el hecho de que México, siendo el segundo deudor más importante del mundo en desarrollo, se encontraba en una situación que lo llevaba a la suspensión de pagos de deuda más importante

[5] Para los datos de fuga de capitales y la situación que determinó la suspensión de pagos, véase José Ángel Gurría, *La política de la deuda externa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

[6] Sobre la historia de las negociaciones del denominado "fin de semana mexicano", en que se dio la respuesta del gobierno estadounidense sobre la crisis de pagos mexicana, véase Joseph Kraft, *The Mexican Rescue*, Group of Thirty, New York, 1984.

[7] *The Economist*, August 28, 1982, p. 59.

desde el fin de la segunda guerra mundial; se pensaba que esto podría afectar seriamente al sistema financiero internacional en su conjunto.[8]

La situación era elevadamente riesgosa para los bancos estadounidenses, que entre 1978 y 1981, incrementaron sus créditos a México de 5 500 millones de dólares a 22 400; de hecho, su exposición se duplicó en 1981, y se incrementó un 25 por ciento más durante los primeros meses de 1982.[9]

Los nueve principales bancos de Estados Unidos tenían, en 1982, una exposición de deuda con México equivalente al 44.4 por ciento de su capital; en su conjunto, los bancos estadounidenses habían otorgado créditos a México equivalentes a un 34.3 por ciento de su capital.[10] El potencial incumplimiento mexicano era entonces una amenaza muy seria a la estabilidad del sistema bancario estadounidense, que ya venía enfrentando problemas.

Algunos cálculos establecen que si México hubiera dejado de pagar los intereses durante un año, las ganancias netas de los principales bancos estadounidenses se habrían desplomado en un tercio,[11] con lo que la confianza, capacidad y estabilidad del sistema bancario habrían resultado seriamente dañadas.

Lo anterior nos explica la urgencia del paquete de rescate financiero a México en ese año. De no haber actuado a tiempo el gobierno estadounidense, el daño a su sistema bancario y al sistema financiero internacional probablemente habría sido irreparable.

El rescate financiero de 1986

En 1986, la deuda externa total del país se ubicaba en aproximadamente 100 000 millones de dólares. A pesar de los esfuerzos de reestructuración de pagos y condiciones de la deuda externa, llevados a cabo en

[8] Roger Leeds and Gale Thompson, *The 1982 mexican debt negotiations. (Pew Program in case teaching and writing in international affairs)*, Paul H. Nitze of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, 1987, p. 1.

[9] *Ibid.*, p. 6.

[10] Al respecto, véase Norman A. Bailey y Richard Cohen, *La bomba de tiempo mexicana*, México, Grijalbo, 1987. Asimismo, véase "burros debt", en *The Economist*, August 21, 1982, p. 11.

[11] Roger Leeds and Gale Thompson, *op. cit.*, p. 10.

los ejercicios de negociación de 1982 y 1984, el país se encontraba, desde inicios de año, nuevamente con dificultades para cumplir con sus obligaciones crediticias.

Ante la caída de los precios internacionales del petróleo a niveles cercanos a los 10 dólares el barril, y la consecuente reducción de los ingresos externos (aproximadamente 7 000 millones de dólares menos de lo previsto para ese año), el presidente Miguel de la Madrid, en un mensaje a la nación, destacó la necesidad de adecuar el servicio de la deuda externa a la capacidad real de pago del país.[12]

A raíz de esto, durante febrero y marzo se inició un proceso de negociación con el Tesoro y la Reserva Federal de Estados Unidos, así como con el FMI y el Banco Mundial, sin que se llegara a ningún acuerdo. Si bien la situación no era de emergencia, a medida que pasaba el tiempo los problemas e incapacidades parecían recrudecerse.

En junio, con el repunte inflacionario, el descenso de las reservas, y la desaceleración en la actividad económica, parecía llegar un colapso financiero. El 2 de julio, la Secretaría de Hacienda informaba que las reservas internacionales se ubicaban por abajo de los 2 500 millones de dólares, mientras que se tendrían que pagar, tan sólo en intereses durante el segundo semestre del año, aproximadamente 3 600 millones de dólares.[13] Ante esta situación, y con el liderazgo del gobierno estadounidense, en particular del secretario del Tesoro, James A. Baker, fue constituido un paquete de rescate financiero, en esta ocasión por 12 500 millones de dólares.[14]

Respecto a la crisis de 1986, si bien la situación de los bancos era de menor riesgo, la posibilidad de una nueva suspensión de pagos mexicana ponía otra vez en problemas a la comunidad financiera estadounidense. Esta preocupación fue explicitada por el inesperado viaje que Paul Volcker, presidente de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Re-serva Federal, hizo a México, y por sus posteriores declaraciones, solicitando a los bancos estadounidenses que trataran el problema con

[12] *El Mercado de Valores*, año XLVI, núm. 9, 3 de marzo de 1986.

[13] José Ángel Gurría, *op. cit.*, p. 70.

[14] Sobre las distintas etapas de las negociaciones de este paquete de rescate financiero y de reestructuración de la deuda externa mexicana, véase *El Mercado de Valores*, año XLVI, núm. 44, 3 de noviembre de 1986, pp. 1017-1027. Asimismo, véase James H. Street, "Mexico's Development Crisis", en *Current History*, vol. 86, núm. 518, March 1987.

comprensión y claridad, y enfatizando que Estados Unidos no permitiría que la economía mexicana se desplomara si esto significaba un repudio a la deuda y por lo tanto, un fuerte golpe al sistema bancario.[15]

El rescate financiero de 1995

En lo que fue considerado por diversos círculos como una acción sin precedente en la historia de las relaciones financieras internacionales, el gobierno del presidente Clinton organizó, a finales de enero de 1995, un paquete de rescate financiero para México del orden de los 50 000 millones de dólares, anunciado el 31 de enero y suscrito el 15 de febrero de 1995, y en el cual el gobierno de Estados Unidos se comprometió a aportar, con severas condiciones, 20 000 millones de dólares de su Fondo de Estabilización Cambiaria. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional, como respaldo al programa de estabilización del gobierno mexicano para 1995, se comprometió a aportar, en derechos de giro a 18 meses, un monto máximo de 17 800 millones de dólares, el 688 por ciento de la cuota de México en el FMI, y el paquete de financiamiento más grande que esta institución había aprobado en toda su historia a favor de un país miembro. El resto del paquete, 10 000 millones de dólares, provenía de bancos centrales del Grupo de los 10, bajo los auspicios del Banco de Pagos Internacionales; 1 000 millones de dólares de Canadá y 1 000 millones de dólares más de países latinoamericanos.

A finales de 1994, la deuda externa mexicana total fue calculada en 136 464 millones de dólares, sin contar los tesobonos.[16] Si sumamos los 29 200 millones de tesobonos que se tenían colocados en diciembre de 1994, estaríamos hablando de una deuda superior a los 165 000 millones de dólares al cierre de 1994. Si sumamos sólo los tesobonos en manos de extranjeros, la deuda externa total era de 152 955 millones de dólares,[17] de la cual, poco más de 89 000 millones correspondían al sector

[15] James H. Street, *op. cit.*, p. 104.

[16] Los tesobonos son títulos de deuda externa, emitidos en pesos por el gobierno federal, pero con rendimientos indizados al tipo de cambio del peso frente al dólar. Desde marzo pasado, el gobierno instituyó la práctica de pagar directamente los vencimientos de tesobonos en dólares.

[17] Examen de la situación económica de México, Banamex, enero de 1996.

público (además de los tesobonos) y el resto, unos 46 000 millones, al sector privado.

Con amortizaciones de deuda por 21 781 millones de dólares para 1995, además de los vencimientos de tesobonos por aproximadamente 26 000 millones de dólares, el total de vencimientos se ubicaba, ese año, en 57 756 millones de dólares: un 37 por ciento de la deuda externa total tendría que liquidarse en un año.[18] Dado este compromiso, sin incluir el pago de intereses, y con reservas internacionales, al 30 de diciembre de 1994, de sólo 6 148 millones de dólares, era claro que México se encontraba en franca imposibilidad de pagar.

Y es que el problema no era sólo la deuda externa. El tipo de cambio estaba sobrevaluado; el déficit de cuenta corriente de balanza de pagos se ubicaba, en 1994, en 28 785 millones de dólares; el de balanza comercial, en 18 463 millones, y ambos con perspectivas de mantenerse al menos en 1995. Esto, aunado a una difícil situación política por el levantamiento de Chiapas, los asesinatos políticos, y el reacomodo de cambio de sexenio, presentaba un panorama prácticamente sin opciones.

En este contexto se dieron, por parte del gobierno mexicano, primero los famosos "errores de diciembre", y después la devaluación, seguida de un severo programa de ajuste y una búsqueda, casi desesperada, de recursos externos para enfrentar los compromisos de la deuda.

A raíz de los "errores de diciembre" y de la devaluación del peso frente al dólar, el gobierno mexicano se dedicó, como lo manifestó el presidente Zedillo en su primer informe, a "evitar que cayésemos en un estado de insolvencia absoluta que habría quebrantado por completo la economía nacional", es decir, se estableció como objetivo fundamental "alejar el riesgo de la insolvencia total, creando condiciones que detuviesen la pérdida masiva de capitales y restableciesen una mínima estabilidad en los mercados cambiario y financiero".

Esta situación, evidentemente requería de acciones rápidas y acertadas, principalmente en el plano de la obtención de recursos financieros externos. Por lo tanto, el gobierno mexicano se decidió a actuar en tres planos simultáneamente: la búsqueda de nuevos financiamientos

[18] Según el Departamento de Estudios Económicos de Banamex, el perfil de vencimientos de deuda externa para 1995 se ha venido modificando, hasta alcanzar más de 60 000 millones de dólares, una vez considerado el paquete de rescate financiero externo del presente año. Banamex, "Fondos externos y balanza de pagos", en *Examen de la situación económica de México*, vol. LXXI, núm. 837, agosto de 1995.

externos para cubrir la salida de capital de corto plazo; la elevación de las tasas de interés para retener o disminuir las salidas de capital; y la adopción de un programa de ajuste para revertir los desequilibrios en las cuentas externas.

El gobierno del presidente Clinton ubicó con bastante claridad la urgencia financiera de México. Después de intentar, sin mucho éxito, que el Congreso aprobara garantías de crédito para México, decidió expedir una orden ejecutiva, disponiendo de 20 000 millones de dólares de su Fondo de Estabilización Cambiaria.

En el anuncio de esta decisión, el 31 de enero de 1995, el presidente Clinton justificó el rescate financiero por los efectos que sobre la economía y el empleo estadounidenses tendría el colapso financiero mexicano, al difundirse a otros países latinoamericanos, siendo América Latina su mercado externo de mayor crecimiento. También señaló el riesgo de que un colapso económico y político de México pudiera generar mayores problemas de migración y narcotráfico a Estados Unidos.[19]

Efectivamente, el propósito del paquete de rescate financiero organizado por el gobierno de Estados Unidos en 1995 pretendía evitar la insolvencia total de México, que pudiera poner en riesgo los intereses estadounidenses y la estabilidad mexicana.

Es importante señalar que el riesgo financiero, para Estados Unidos, consistía en el peligro de que miles de ahorradores de ese país vieran desvanecidos sus recursos ante la incapacidad del gobierno mexicano de pagar los vencimientos de tesobonos, que sumaban más de 29 000 millones de dólares a principios de 1995.

Es necesario considerar también el nuevo marco de las relaciones México-Estados Unidos en torno al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Como sabemos, después de un difícil proceso de negociación y ratificación, el TLCAN finalmente entró en vigor el 1 de enero de 1994.

Acontecimientos de diversa índole propiciaron que las tal vez infundadas expectativas sobre el Tratado no fueran alcanzadas por ninguno de los tres países constituyentes. La crisis financiera de México, de manera muy importante, ponía en riesgo la continuidad del TLCAN: de no haberse otorgado el paquete de rescate financiero a México, es muy probable que las autoridades mexicanas hubieran

[19] White House Press Release, January 31, 1995. http://library.whitehouse.gov.

tenido que adoptar medidas radicales que por un lado cuestionarían al Tratado, y por el otro, harían retroceder las reformas estructurales iniciadas en la década anterior. Esto, evidentemente, lesionaría la viabilidad del modelo y las posibilidades de desarrollo, al tiempo que afectaría seriamente los intereses estadounidenses sobre México.

Así entonces, el TLCAN, al formalizar e incrementar la interdependencia bilateral México-Estados Unidos, incrementó también las sensibilidades y vulnerabilidades mutuas. Ahora más que nunca, una mayor desestabilización mexicana, y la pérdida de control sobre ella, habría supuesto elevados costos para Estados Unidos en diversos ámbitos.

Es altamente destacable la magnitud del paquete de rescate financiero de 1995: 49 800 millones de dólares, cifra que contrasta claramente con la de los anteriores rescates (13 500 millones de dólares en 1982, y 12 500 en 1986). Esta magnitud puede ser explicada por la existencia del TLCAN, y puede ser vista además como una medida del tamaño de la crisis mexicana y del peligro que ésta representaba para Estados Unidos.

Los blindajes financieros de 1999 y 2000

El 15 de junio de 1999, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anunció el "Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000", en el que se obtuvieron recursos financieros externos por 23 700 millones de dólares.

Este "programa", que fue presentado a la vez que se envió una carta de intención y un memorándum de políticas económicas y financieras al FMI, pretendía garantizar la estabilidad de la economía mexicana durante el periodo de cambio de gobierno.

El programa se integró de la siguiente manera: a) 4 200 millones de dólares provenientes del FMI en el marco de un "Acuerdo de derecho de giro", con vigencia de 17 meses; monto equivalente al 120 por ciento de la cuota de México en el FMI, que permitía que de los 5 900 millones de dólares de vencimientos con el propio Fondo en 1999 y 2000, más de dos terceras partes fueran pagadas entre el 2003 y 2005; b) 5 200 millones de dólares provenientes del Banco Mundial, que se ejercerían en 1999 y 2000 en programas sociales y apoyo a la estabilidad económica; c) 3 500 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo

(1999-2000), para el desarrollo en estados, municipios, programas sociales e infraestructura; d) 4 000 millones de dólares del EXIMBANK de Estados Unidos, en forma de líneas de crédito comercial para financiar importaciones; e) renovación del Acuerdo Financiero de Norteamérica (NAFA), que implicó líneas de crédito de tipo swap, que ascienden a 6 800 millones de dólares, y que son de carácter contingente.

Más recientemente, el 10 de julio de 2000, la Secretaría de Hacienda anunció la ampliación, por un año más, del "Programa de Fortalecimiento Financiero", con lo que "habrá recursos disponibles hasta el año 2001 por 26 440 millones de dólares".[20] Este blindaje, que pretende garantizar una transición económica ordenada hacia la nueva administración, y enfrentar situaciones de volatilidad, está constituido por 1 540 millones de dólares del FMI, con fines precautorios; 6 000 millones del "Programa de Crédito del Banco Mundial"; 4 200 del BID; 8 000 en líneas de crédito de bancos de exportación e importación de varios países; y 6 700 resultado de la prolongación, hasta el 31 de diciembre del 2001, del "Acuerdo Marco de América del Norte".[21]

Varios aspectos diferencian estos "blindajes financieros" de otros paquetes del pasado, incluso del de 1995:

a) Lo más importante es la oportunidad de estos recursos. Mientras en 1976, 1982, 1986 y 1995 los paquetes financieros se otorgaron cuando estallaron las crisis financieras y en una posición de insolvencia casi total, en 1999 y 2000, se consiguieron antes: se trata de recursos preventivos, y no remediales.

b) En 1999 y 2000, la situación no es de emergencia financiera. Las reservas internacionales se han mantenido altas, el peso relativamente fuerte, los desequilibrios externos no son demasiado graves, y el precio del petróleo y en consecuencia, el ingreso petrolero, se ha recuperado significativamente. Es decir, al menos en los asuntos económicos y financieros, no estamos en una emergencia, como sí lo estuvimos en ocasiones anteriores. La idea del programa financiero es precisamente evitar caer en una emergencia financiera.

c) En 1976, 1982, 1986-87 y 1994-95, la crisis financiera fue la crisis de fin o de inicio de sexenio. En 1999 y 2000, por primera vez se reconoce la futura dificultad financiera y se logra el apoyo externo. Esto es

[20] *El Financiero*, 11 de julio de 2000, pp. 1 y 4.
[21] *Idem*.

un avance sustancial en los aspectos financieros, encaminado a impedir, o al menos a no alentar, desde la situación financiera, crisis como las del pasado.

d) Aunque no están suficientemente claros los costos de estos paquetes de blindaje financiero, pueden ser sustancialmente menores que los de anteriores, como el de 1995.

e) En cuanto a las especificidades, al menos en las cuestiones financieras, estos paquetes denotan mayor comunicación, acercamiento y cooperación entre las autoridades financieras de México, Estados Unidos y los organismos financieros internacionales.

Queda entonces sustentado el comportamiento del gobierno de Estados Unidos ante los problemas financieros de México en el marco de su noción de seguridad financiera. Lo que cambia, como ya fue señalado, es la forma de abordar la problemática financiera, ahora con recursos preventivos, pero la noción y perspectiva de seguridad financiera de Estados Unidos respecto a México sigue vigente.

Consideraciones finales

La noción de seguridad financiera en América del Norte desde la perspectiva de Estados Unidos con respecto a México ha permitido la conformación de programas de rescate financiero que han conducido a la estabilización temporal de la situación financiera mexicana.

Con excepción de los paquetes financieros de 1999 y 2000, los programas financieros han sido de rescate; se han presentado como un remedio a una situación que se ha vuelto crítica. Sin embargo, la recurrencia de las crisis financieras, o bien el peligro de que puedan seguir presentándose, aun cuando se han otorgado recursos preventivos como en el caso de 1999 y 2000, nos hace pensar que la noción de seguridad financiera de Estados Unidos frente a México y el comportamiento y las acciones que de ello derivan, por parte del gobierno estadounidense, son aún insuficientes.

Es decir, la problemática de fondo que ha conducido a los desórdenes financieros no ha podido ser solucionada, y en mi opinión, no está contemplado, en la perspectiva de seguridad financiera de Estados Unidos con respecto a México, solucionarla. La abultada deuda externa, la rápida descomposición de la situación económica y financiera a

finales de cada sexenio, los excesos en el manejo de la política económica, la irremediable acumulación de desequilibrios externos e internos, no son asuntos a los que se preste una atención claramente definida en dicha noción de seguridad financiera. Asimismo, los mecanismos bilaterales, regionales e incluso globales parecen todavía insuficientes para garantizar una adecuada prevención de los problemas financieros.

Seguridad y geopolítica en América del Norte. El Tratado de Libre Comercio: regionalismo *versus* nacionalismo

Raúl Benítez Manaut
Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del proyecto de investigación Paz y Seguridad en las Américas (Woodrow Wilson Center y FLACSO-Chile). Profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México, del Centro de Estudios Superiores Navales y del Colegio de Defesa Nacional de México

El libre comercio y la geopolítica hemisférica

Con el fin de la guerra fría se ha producido una redefinición de los conceptos sobre seguridad hemisférica, subregional y nacional. En los países del hemisferio, incluidos aquellos que desplegaron sistemas de seguridad vinculados a conceptos extrahemisféricos, como Estados Unidos, Canadá, Cuba y muchos países-islas del Caribe, se han rediseñado los conceptos de seguridad nacional, y la forma en que deben percibirse las nuevas amenazas que aparecen con la gradual desaparición del comunismo y socialismo como fuente de conflicto. Como un fenómeno paralelo, se da la emergencia de elementos y actores nuevos con capacidad de desestabilizar países y al continente en su conjunto.

Entre los elementos que transforman rápidamente las nociones de seguridad, se da un desplazamiento de la geopolítica tradicional en el continente, revalorándose los elementos vinculados con la geoeconomía. En este contexto, los planteamientos integracionistas vuelven a ser el elemento que determina la forma en que los países diseñan su participación en el cambiante sistema internacional. Esto se da en el sur del continente con el MERCOSUR, en la cuenca del Caribe con el fortalecimiento del CARICOM.[1] en Centroamérica con el nuevo impulso que

[1] En la cuenca del Caribe, Cuba es un país que está desvinculado de las dinámicas de integración comercial por la abierta oposición de Estados Unidos. En el caso cubano, en los años noventa, se han transformado notablemente los conceptos de seguridad y defensa, se modificó su sistema de seguridad, de las variables transnacionales vigentes durante la guerra fría, por su estrecha relación con la Unión Soviética, hacia una "nacionalización" de sus fuerzas armadas con el regreso de sus efectivos militares de Angola. La tendencia de cambio se da también con los procesos de paz en Centro-

cobra la integración subregional, avanzando la diplomacia del istmo en muchos elementos que superan el ámbito de lo económico-comercial, mediante una institucionalización notable de la integración política, social, y del nivel de la seguridad. En América del Norte este fenómeno arranca con la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México (TLCAN), en enero de 1994.

Los países andinos han quedado al margen de estos procesos integracionistas, debido principalmente a su conflictiva situación política. Colombia, Venezuela, Perú y Ecuador son las naciones de América Latina que ven deterioradas sus relaciones políticas internas por una crisis muy notable de la llamada gobernabilidad. En Colombia, el incremento de las acciones de los grupos guerrilleros, principalmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y la gran capacidad desestabilizadora del narcotráfico en todos los niveles, desde el político y militar hasta el económico y comercial, han impedido que el régimen político democrático evolucione, y obstaculizan la posibilidad de integrarse a dinámicas subregionales o hemisféricas de apertura comercial. Perú no encuentra soluciones a su conflictiva situación política interna (a pesar de los anuncios de que se realizará un nuevo proceso electoral en 2001), y en Ecuador y Venezuela, los sistemas políticos viven crisis sin precedentes en los últimos años. Esto ha hecho que los países andinos sean, en los años noventa, la región más conflictiva del hemisferio, obstaculizando la posibilidad de que se formen sistemas de integración subregionales.

Desde 1994, con la entrada en vigor del TLCAN, se vienen modificando radicalmente los conceptos históricos de seguridad nacional de Canadá y México, y se ratifica el concepto geopolítico de América del Norte, que tiene como epicentro a Estados Unidos. En el ámbito subregional, se confirma la ubicación de Canadá como un país estadounidense en todos los niveles, la posición central en que está ubicado Estados Unidos en lo económico-comercial, lo político y en el nivel de seguridad, y vuelve a aparecer el conflicto existencial en el que, en

---

américa, consolidados en el primer quinquenio de los años noventa. Cuba había jugado un rol geopolítico muy importante en la cuenca del Caribe, principalmente por el respaldo al gobierno sandinista de Nicaragua y al régimen nacionalista de Panamá: actualmente, tiene relaciones diplomáticas y comerciales normales con la mayoría de los países del hemisferio.

términos geopo-líticos, está inmerso México: ¿es un país latinoamericano o estadounidense? ¿Sigue siendo México el clásico país "mesoamericano" –según el uso que se le diera a esa palabra para describir las civilizaciones prehispánicas desde el centro-occidente de México (hoy estados de Jalisco, Colima, San Luis Potosí y norte de Veracruz) hasta Costa Rica, y cuyos límites geográficos fueron respetados en el periodo colonial como frontera con el virreinato de la Nueva España–, o definitivamente se produce una ruptura histórica y civilizatoria con la pertenencia al TLCAN? Si esta tendencia se consolida, en México se estaría rompiendo silenciosamente con más de 500 años de historia.

Geográficamente, México se ubica entre Estados Unidos y Centroamérica, pero la gravitación geoeconómica, y probablemente geopolítica, se dirige al norte, no obstante que el discurso estatal mexicano no abandona sus vínculos históricos, y las doctrinas de política exterior y defensa se sostienen en la defensa de la soberanía y la no intervención. En otras palabras, en lo comercial, lo cultural y en el nivel geopolítico y de seguridad, México ya es parte de Norteamérica, pero diplomáticamente hablando sigue siendo un país "latinoamericanista".[2]

Historia geopolítica de América del Norte: siglo XIX

Tradicionalmente, el concepto "América del Norte" había sido usado como un concepto solamente geográfico. Algunos sectores clásicos de la geopolítica de Estados Unidos lo emplearon marginalmente como una herramienta que apoya su expansión territorial en el siglo XIX contra las ambiciones territoriales europeas, concibiendo a México de forma marginal como un "Estado cojín":

> El flamante poderío nacional se manifestó al mismo tiempo en el norte y en el sur. En el norte, con la compra de Alaska, en el sur, con la coacción ejercida sobre Francia para que retirase de México sus tropas. Francia transformó una acción conjunta de desagravio, motivada en justas quejas y emprendida por Francia, Inglaterra y

[2] Este latinoamericanismo de la diplomacia mexicana ha sido ratificado por el presidente electo, Vicente Fox, en su primera gira de trabajo, viajando a América del Sur en el mes de agosto del año 2000, antes que a Estados Unidos.

España, en una intervención que convirtió a México en una Monarquía y situó a Maximiliano sobre el trono, en calidad de Emperador. Napoleón III soñaba en crear un gran Estado de Centroamérica y la parte norte de Sudamérica, bajo la protección de Francia. La aventura mexicana emprendida cuando Estados Unidos estaba empeñado en su guerra civil y era impotente para actuar, había de ser punto de partida de empresas de mayor alcance. Disturbios políticos acaecidos en México durante los años que precedieron a la guerra civil, habían engendrado allende la frontera el deseo de intervenir y de someter a este turbulento país a la dirección de Norteamérica. La intervención francesa daba al traste con el proyecto. [...] México constituía un pequeño Estado fronterizo y, por ende, un "Estado cojín", creando al sur una gran unidad política capaz de dominar el Mar Caribe. En fin, la aventura mexicana era toda ella un reto a la doctrina de Monroe.[3]

De forma paralela, durante el siglo XIX, para Canadá, el poder de Estados Unidos fue el principal desafío a su seguridad, y sólo hasta que gradualmente se restablecieron las relaciones estratégicas entre Estados Unidos y Gran Bretaña, Canadá logró estabilizar sus relaciones con su vecino del sur: "Los canadienses vislumbran y entienden instintivamente que la única y real amenaza a su existencia como nueva nación proviene de Estados Unidos. Después de una breve guerra con Rusia en 1877, las amenazas más serias son con Estados Unidos [...], mientras la membresía al imperio británico fue la única garantía posible para poder asegurar la sobrevivencia".[4]

De esta manera, tanto en México como en Canadá los factores vinculados a la vecindad con Estados Unidos determinan en gran medida la definición geopolítica, que ha oscilado entre el concepto de "aliado estratégico" y "vecino cercano pero distante", en las relaciones con la gran potencia.

Durante el siglo XIX, tanto México como Canadá, tuvieron que enfrentar la consolidación del Estado-nación frente a Estados Unidos. En 1812, Canadá apoyó el esfuerzo militar inglés colaborando en el

[3] Nicholas J. Spykman, *Estados Unidos frente al mundo*, México, FCE, 1944, p. 78.

[4] Hal P. Klepak, *Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security*, Carleton University Press & Canadian Foundation for the Americas, Ontario, 1996, p. 36.

ataque a la ciudad de Washington, y posteriormente, definió su sistema de defensa mediante la protección militar inglesa, agregado a un sistema de milicias defensivas, para hacer posible la resistencia a los constantes intentos de Estados Unidos por ampliar su territorio al norte, principalmente en las fronteras de Maine-New Brunswick, New Hampshire-Quebec y Ontario-Minnesota.[5] México, al no gozar de protección imperial, y por estar su territorio norte totalmente despoblado, vio redefinidas sus fronteras por la guerra de 1846-1848, en la que perdió más de 2 millones y medio de kilómetros cuadrados de territorio: los actuales estados de California, Arizona, Nuevo México y Texas. Esta geopolítica defensiva de sobrevivencia, gradualmente va transformándose en ambos países, ante la gran potencia.

Las relaciones estratégicas con Gran Bretaña llevan a Canadá a participar en la primera guerra mundial desde su inicio, en 1914. El acercamiento entre Canadá y Estados Unidos se ve favorecido por los vínculos culturales y civilizatorios. De esta manera, desde fines del siglo XIX y durante el siglo XX, Canadá establece su geopolítica entre tres potencias: Gran Bretaña (mediante su membresía en la comunidad británica de naciones), Estados Unidos y Rusia-Unión Soviética.

Entre Estados Unidos y México, el inicio de las relaciones bilaterales es determinado por el conflicto entre la expansión (Estados Unidos) y la sobrevivencia (México) durante la primera mitad del siglo XIX. Este binomio tiene su clímax en la guerra y los tratados de paz firmados el 2 de febrero de 1848.[6] Uno de los elementos más importantes de la guerra entre México y Estados Unidos fue que por vez primera, Estados Unidos hacía una guerra fuera de sus fronteras, y comenzaba a esbozar lo que después serían sus doctrinas de defensa y seguridad. En palabras del presidente Polk al Congreso, el 5 de diciembre de 1848:

> Uno de los más importantes resultados de la guerra a que nos vimos forzados a entrar recientemente con una nación vecina, es la

[5] Kim Richard Nossal, "Congress and Canada", en Robert Pastor y Rafael Fernández de Castro (eds.), *The Controversial Pivot. The U.S. Congress and North America*, Brookings Institution Press, Washington, 1998, p. 53.

[6] "Tratado de Guadalupe-Hidalgo", también conocido como "Tratado de paz, amistad, límites y arreglo definitivo entre la República Mexicana y Estados Unidos de América", en EUA. *Documentos de su historia política*, vol. 2, México, Instituto Mora, 1988, p. 191.

demostración que ha dado de lo que es la fuerza militar de nuestro país. Antes de la última guerra con México, las potencias europeas y otras, tenían una opinión imperfecta y errónea sobre nuestra fuerza física como nación y sobre nuestra capacidad para proseguir la guerra, especialmente una guerra emprendida fuera de nuestro propio país. Veían que nuestro ejército permanente en tiempo de paz no excedía de diez mil hombres. Acostumbrados ellos a mantener en tiempo de paz grandes ejércitos permanentes para la protección de los tronos contra sus propios súbditos, así como contra los enemigos extranjeros, no podían concebir que fuese posible que una nación, sin semejante ejército bien disciplinado y con larga experiencia, pudiese emprender una guerra con éxito. Tenían en poco a nuestra milicia y estaban muy lejos de considerarla como una fuerza activa, como no fuese para operaciones temporales defensivas cuando se viera invadido nuestro propio suelo. Los acontecimientos de la pasada guerra con México no solamente los han desengañado, sino que han hecho desaparecer las opiniones erróneas que prevalecían hasta cierto punto aun entre una porción de nuestros propios compatriotas.[7]

Una vez delineadas las fronteras casi definitivas entre Estados Unidos y Canadá, y entre Estados Unidos y México, durante la segunda mitad del siglo XIX comienza un lento proceso de normalización (o unificación-homogenización) de las relaciones económicas, políticas, diplomáticas y de seguridad.

En el caso de la relación entre México y Estados Unidos, se pasa del binomio expansión-sobreviviencia a una especie de círculo vicioso de conflicto-cooperación (o "amor-odio"), desde el fin de la guerra civil en Estados Unidos y el desmantelamiento del gobierno imperial de Maximiliano, y la llegada al poder de los liberales (entre 1865 y 1870) en México. El conflicto se da por la debilidad mexicana ante el poder del norte, lo que provoca la construcción y posterior fortalecimiento de una ideología "nacionalista". La cooperación se observa en muchos momentos históricos decisivos, lo que resulta en una relación bilateral discontinua e inestable.

[7] "Polk: cuarto mensaje anual al Congreso (5 de diciembre de 1848)", en *ibid.*, p. 214.

Las buenas relaciones bilaterales establecidas durante el largo periodo de gobierno del general Porfirio Díaz (1876-1910), que se solidificaron con el establecimiento de grandes inversiones de capital, principalmente en los sectores mineros, de comunicaciones (ferrocarriles principalmente), y petrolero, se vieron bruscamente cortadas con el estallido de la Revolución mexicana. Durante el gobierno de Díaz, el más importante hecho que selló este vínculo geopolítico fue la instalación de industrias de extracción y refinación de petróleo. En 1887, se instala la primera refinería, y en 1901 se inicia su explotación industrial.

Consolidación geopolítica de Estados Unidos, Canadá y México: 1900-1945

En términos geopolíticos, América del Norte no existe como concepto que explique la creación de un espacio de integración y hegemonía durante la primera mitad del siglo XX. La geografía fue el elemento que determinó la expansión geopolítica de Estados Unidos. Pensadores como Alfred Mahan consideran el Mediterráneo Americano (la Cuenca del Caribe, que incluye a México, Cuba, Venezuela y Colombia) buscando el desplazamiento gradual de las potencias europeas. Este posicionamiento geopolítico de Estados Unidos se dio tanto mediante guerras de desplazamiento hegemónico (como la de Estados Unidos contra España en 1898), como por la reducción de la presencia gradual y pactada de países como Inglaterra y Francia (quienes no obstante mantienen posesiones coloniales). Elementos centrales de lo anterior fueron la anexión de Puerto Rico, la independencia de Cuba y la construcción del Canal de Panamá.

Posteriormente, la primera guerra mundial ubicó a Estados Unidos como la potencia hegemónica emergente del siglo XX. El desplazamiento gradual de Gran Bretaña tuvo amplias repercusiones en la Cuenca del Caribe, en lo económico en lo geopolítico. Este hecho se reafianzaría con la segunda guerra mundial y la forma en que las potencias del hemisferio colaborarían con el esfuerzo militar de los aliados.

Canadá y México, países frontera de la potencia, elaboran sus principios fundamentales de sobrevivencia y soberanía nacional sin disputar geopolíticamente la hegemonía de Estados Unidos, no obstan-

te que en momentos históricos particulares disienten de los planteamientos estadounidenses.

Cinco elementos determinan la estrategia de defensa de Canadá. En primer lugar, su carácter de "no-militarista" que prefiere los medios pacíficos a los violentos para resolver todo tipo de disputas, aunque desde la primera guerra mundial ha acompañado notoriamente a Estados Unidos y Gran Bretaña. En la segunda guerra mundial, Canadá mantuvo al 10 por ciento de la población reclutada en las fuerzas armadas y perdió 42 000 hombres. El segundo elemento es que la cultura estratégica de Canadá no contiene en sus planteamientos defensivos los elementos clásicos de la autosuficiencia en defensa. El tercero, que las fuerzas armadas de Canadá se sostienen como elemento primario para apoyar sus estructuras políticas, económicas, sociales e internacionales, sin propósitos exclusivamente militares. Como cuarto elemento, las relaciones entre Canadá y Estados Unidos se dan en un marco de cooperación, dado el rol geográfico fundamental que Canadá cumple para la defensa de Estados Unidos. Y en último lugar, Canadá elabora su política de defensa sin autonomía de las fuerzas militares, subordinándose a las estructuras políticas a través de un mando unificado.[8] De esta manera, durante la primera guerra mundial, Canadá definió su contribución al lado de los aliados por su compromiso de defensa con Gran Bretaña, y no es si no hasta la segunda guerra que se define claramente su relación estratégica con Estados Unidos.

En el caso mexicano, la existencia de reservas de energéticos determinó la geopolítica desde principios de siglo. Es paradójico que las grandes inversiones petroleras estadounidenses, inglesas y holandesas, se realizaron durante la década de 1910-1920, durante los acontecimientos militares de la Revolución mexicana. En esos años las grandes corporaciones, como la Royal Dutch Shell, Standard Oil, Sinclair Oil, City Services y la Warner Quinla, produjeron más del 90 por ciento del petróleo en México entre 1910 y 1938, y desarrollaron sus inversiones de capital, siendo prácticamente las únicas compañías extranjeras en México.[9] Una de las grandes incógnitas geopolíticas de los primeros

[8] Douglas Murray, "Canadá", en Douglas Murray and Paul R. Viotti, *The Defense Policies of Nations. A Comparative Study*, Third Edition, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, pp. 57-59.

[9] Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, segunda edición, México, El Colegio de México, 1972, pp. 13-18.

gobiernos de la Revolución es por qué no se aplicaron las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 27 de la Constitución de 1917, relativas a la posesión nacional del suelo y subsuelo, hasta 1938, cuando se produce la expropiación por el presidente Lázaro Cárdenas. Los historiadores han consignado diversas explicaciones, entre las que destacan que hubiera sido imposible lograr el reconocimiento internacional del gobierno de la Revolución –cuyo momento culminante se dio en 1923 con los "Acuerdos de Bucareli"–, mediante los cuales Estados Unidos reconoció al gobierno de Álvaro Obregón. Además, el desenlace de la primera guerra mundial, favorable a Estados Unidos e Inglaterra, hacía más difícil a un país sumergido en una guerra civil emprender un conflicto contra corporaciones de esas potencias, sin hablar de antecedentes como la intervención de Estados Unidos en Veracruz en 1914, y el incidente del telegrama Zimmerman, mediante el cual Alemania prometía a México devolver los territorios que Estados Unidos se anexó en 1948 a cambio de un respaldo militar.[10]

La segunda guerra mundial fortaleció la hegemonía hemisférica de Estados Unidos (con la disidencia de Argentina), y los posibles países que pudieran cuestionarla (como México cuando nacionalizó el petróleo) mejoraron notablemente sus relaciones con la gran potencia. Entre México y Estados Unidos, de un potencial conflicto geopolítico de gran envergadura suscitado por la expropiación del petróleo, se pasó a una estrecha cooperación durante la guerra, siendo ese periodo uno de los mejores en términos de la relación bilateral. El presidente Roosevelt contribuyó notablemente a que el conflicto entre el gobierno de México y las grandes corporaciones no tuviera consecuencias geopolíticas negativas para Estados Unidos, en aras de la seguridad hemisférica y el interés nacional de la potencia. En este caso, a pesar de la existencia de un acentuado nacionalismo en México, se logra que no entre en conflicto con los intereses estratégicos de Estados Unidos:

> La más aguda prueba a la política del buen vecino vino de México, en donde el gobierno radical-nacionalista de Cárdenas ha expropiado tierras de dueños americanos y vastas propiedades petroleras americanas e inglesas, en gran acto de autodeterminación. Algunos americanos han presionado al gobierno para intervenir

[10] Friedrich Katz, *La guerra secreta en México*, 2 vols, México, Era, 1982.

por medio de la fuerza en México; las compañías petroleras demandan del gobierno de ese país pago exacto, no sólo por sus inversiones en México, sino por una larga y lejana reivindicación por los derechos del subsuelo no explotado. La Administración se resiste a adoptar ambas demandas, pues incluso Cárdenas puede recibir solidaridad hemisférica ante un acto de tal naturaleza.[11]

Para construir el sistema de alianzas militares durante la segunda guerra mundial, en 1940 se crea entre Canadá y Estados Unidos la Comisión Permanente Conjunta de Defensa (Permanent Joint Board on Defense), que se mantiene activa, y mediante la cual se regula toda la relación militar binacional. A partir de esta actitud de protección del interés nacional de Estados Unidos contra el particular de las grandes corporaciones, se busca también la cooperación bilateral hacia el flanco sur, para consolidar los diseños de seguridad hemisférica. Con México se constituyó la Junta de Defensa Binacional (The Joint Mexican U.S. Defense Commision). La contribución mexicana durante la segunda guerra mundial incluyó el envío de un escuadrón aéreo de combate a las Filipinas en 1945; la autorización para el libre tránsito de aeronaves y embarcaciones, factor muy importante por encontrarse México entre el territorio de Estados Unidos y el Canal de Panamá; y la defensa conjunta de los territorios de California y Baja California. Igualmente, México cooperaría eventualmente en la defensa del Caribe contra la incursión de submarinos alemanes.[12]

La guerra fría (1945-1990): armonía estratégica trinacional

Durante la guerra fría y el desarrollo de la doctrina de contención del comunismo como eje de la seguridad nacional, por parte de Estados Unidos, Canadá y México contribuyen de forma notable a proporcionar seguridad en distintos niveles a la gran superpotencia. En el nivel

[11] Franklin Roosevelt, *The Roosevelt Reader, Press Conferences and Letters of Franklin D. Roosevelt (1882-1945)*, New York, Rinehart, 1957, p. 195.

[12] Véase 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, pp. 331-363.

nuclear, ambos desarrollan una activa diplomacia de contención de las armas nucleares estratégicas. La contribución de Canadá se establece directamente a través de la firma, en 1958, del acuerdo NORAD (North American Aerospace Defense Command), para detectar misiles que pudieran provenir de la Unión Soviética a través del Polo Norte.[13] De igual manera, Canadá comenzó a elaborar las bases de su política exterior, sostenidas en elementos como la multilateralidad y el firme respaldo a la construcción de los organismos internacionales que regulan, desde la posguerra, el sistema internacional.[14] México contribuyó decisivamente, aunque de forma indirecta, por medio del Tratado de Tlatelolco,[15] debido a que nunca se pudo reactivar la Junta de Defensa Binacional ni firmar acuerdos de defensa binacionales.

Los dos primeros acuerdos de seguridad multinacional impulsados y firmados por Estados Unidos durante la guerra fría, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR: 1947) y la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN: 1948), involucran una noción geográfica de protección del territorio de Estados Unidos, comenzando por sus vecinos del norte y sur. En las nociones geopolíticas de la guerra fría, la participación canadiense se vincula a las estructuras centrales ligadas a Europa, principalmente a Gran Bretaña, mientras que en el caso de México, el "interamericanismo" es la base de las primeras aproximaciones a la denominada "seguridad hemisférica". No obstante este interamericanismo plasmado en los compromisos del TIAR y la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA), el "territorio" de la OTAN, en lo que respecta a responsabilidades de defensa, abarca parte de México, pues llega su jurisdicción hasta el Trópico de Cáncer.[16]

En el nivel nuclear, tanto Canadá como México sostienen como elemento central de sus políticas exteriores el establecimiento de acuer-

[13] National Defense University, Institute for National Strategic Studies, *Strategic Assesment 1997. Flashpoints and Force Structure*, Washington, D.C., 1997, p. 76.

[14] Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Ontario, Prentice-Hall, 1997, p. 155.

[15] Mónica Serrano, "El Tratado de Tlatelolco: la contención de la amenaza nuclear en América Latina", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, IMRED-SRE, núm. 50, primavera-verano de 1996.

[16] Por ello los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Durango y Zacatecas si fueran atacados, hipotéticamente, entrarían en el radio territorial de la OTAN.

dos de control de armas en los foros de desarme de la Organización de Naciones Unidas (ONU), debido al peligro que representaba para ambos la posible explosión de una bomba nuclear o las repercusiones cerca de las fronteras: "Canadá ha puesto más énfasis en la distensión convencional que en la disuasión nuclear. Desde mediados de los años 1960, Canadá ha trabajado para desmantelar la opción nuclear. Igualmente, la orientación no militar de la política canadiense pretende lograr una posición fuerte a favor del control de armas, oponiéndose a la instalación del sistema de misiles antibalísticos (ABM) y al uso militar del espacio".[17]

En el caso de México, el factor que determinó que se encabezara el esfuerzo que culminaría en el Tratado de Tlatelolco (firmado en 1967) fue la llamada "Crisis de los misiles", de octubre de 1962, donde se planteaba la posibilidad de que Cuba aceptara la instalación de armas nucleares soviéticas en su territorio, dirigidas hacia Estados Unidos.

Estas activas políticas de rechazo a las armas nucleares, de parte de Canadá y México, paradójicamente, han contribuido a fortalecer la doctrina de autodefensa en materia nuclear sostenida por Estados Unidos, y a permitir que en el hemisferio no se presente una carrera armamentista en ese nivel. Esto fue posible a pesar de los esfuerzos de algunos países de América del Sur, como Argentina y Brasil durante los años setenta e inicios de los ochenta, y de la doctrina cubana de autodefensa, que sostuvo durante mucho tiempo el derecho a la posesión de todo tipo de armas, incluidas las nucleares, para defenderse de un eventual ataque de Estados Unidos.

Durante la guerra fría, dada esta "armonía estratégica" entre Estados Unidos, Canadá y México, estos dos países se podían dar el lujo de discordar con muchas políticas de Estados Unidos, ubicadas en un nivel inferior de prioridad estratégica. Por ello, Canadá y México no compartieron muchas de las acciones de "contención del comunismo" impulsadas por Estados Unidos en los ámbitos político y militar. Esta disidencia fue importante en las relaciones interamericanas, sobre todo en las políticas hacia Cuba y Centroamérica. El control ejercido por Estados Unidos en los mecanismos diplomáticos establecidos a nivel interamericano, como el TIAR y la OEA, llevó a México a disentir,[18] y a

[17] Douglas Murray, *op. cit.*, p. 58.

[18] Claude Heller, "México en la OEA: tesis y posiciones tradicionales", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, IMRED-SRE, núm. 54, junio de 1998.

Canadá a participar tardíamente, en 1990, cuando ingresa formalmente a la OEA.[19] Sin embargo, en su relación con Estados Unidos, Canadá se considera un "aliado ambivalente".[20]

No obstante lo anterior, en materia de contribución a los sistemas de seguridad internacional, básicamente los establecidos en el seno de la ONU, Canadá y Estados Unidos impulsan políticas activas que difieren notablemente del aislamiento mexicano en esa materia. Durante la guerra fría, México en la ONU orientó su diplomacia al establecimiento de relaciones más equilibradas entre los países desarrollados y los atrasados, al impulso de los mecanismos de solución pacífica de controversias, al fortalecimiento del derecho internacional, y a establecer mecanismos para el control de armas.[21]

Canadá es uno de los países que más ha contribuido al despliegue de fuerzas de paz de la ONU desde el inicio de estas misiones, debido al planteamiento de que, con sus propios medios, no puede asegurar su defensa, por lo que respalda el establecimiento de mecanismos de seguridad colectiva: "Canadá por sí sola no puede asegurar su seguridad. Como vecino de las superpotencias más fuertemente armadas, y como un país que depende de sus relaciones internacionales para su bienestar y prosperidad, así como para su sobrevivencia, la seguridad de Canadá necesita del mantenimiento de un orden internacional pacífico".[22]

Así, explícitamente, Canadá define su geopolítica ante Estados Unidos:

> Canadá tiene cuatro vecinos, pero su demografía, cultura, lengua, estructura económica e ideología se combinan para hacer de Estados Unidos el más importante punto de referencia de la política exterior canadiense. Aunque Canadá también es un país Ártico, los canadienses se orientan hacia el sur. La gran mayoría de los canadienses viven en ciudades sobre la línea fronteriza, lo más lejos

[19] Brian Stevenson, "Cooperative Security and Canada's Role in Inter-american Security Reform", en Hal P. Klepak, *op. cit.*, p. 134.

[20] John Herd Thompson y Stephen J. Randall, *Canada and the United States. Ambivalent Allies*, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, 1994.

[21] Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU, 1946-1993*, México, FCE-SER, 1994.

[22] *Defense White Paper. 1987*, Minister of Supply and Services, Ottawa, 1987, p. 3.

> posible de los hielos árticos. La mayor parte de los canadienses viven en lo que Roger Swanson una vez denominó una "frontera de celofán", dándose una exposición inevitable a la cultura americana, su sociedad de consumo y su economía. Los estadounidenses y tres cuartas partes de los canadienses hablan la misma lengua, pero lo más importante que se sobrepone de forma predominante sobre anglosajones y francófonos, es que se comparten los valores liberales burgueses dominantes a través de toda Norteamérica, y la homogenización sociopolítica se sobrepone a las diferencias culturales y lingüísticas. El comportamiento de la actividad económica –particularmente los flujos de inversión entre Canadá y Estados Unidos– también dirigen la atención sobre la frontera sur.[23]

Para afianzar este planteamiento destaca la participación canadiense en la mayoría de operaciones para el mantenimiento de la paz organizadas por la ONU. Entre las más importantes está su presencia en el UN Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP), a partir de 1949; en el sudeste asiático, mediante el International Commission for Supervision and Control (ICSC) en Camboya (1954-1969), Laos (1954-1974) y Vietnam (1954-1973); en Nueva Guinea Occidental (UNTEA-UNSF, 1963-1963); en la misión de la ONU en el Congo (ONUC, 1960-1964); en la misión de observación de la ONU en Yemen (UNYOM, 1963-1964); en la misión del secretario general de la ONU para la República Dominicana (DOMREP, 1965-1966); en el grupo de observadores internacionales de la ONU para Nigeria (OTN 1968-1969); en el grupo de observación de la ONU en Centroamérica (ONUCA, 1989-1990); en la misión de verificación de Angola (UNAVEM, 1991); en la UN Transitional Authority (UNTAC) en Camboya, en 1992; en la misión de paz de El Salvador (ONUSAL, 1992-1993); en la fuerza de protección de población en Bosnia (UNPROFOR, a partir de 1992).[24] También, las fuerzas armadas de Canadá han participado en numerosas misiones en Medio Oriente, Somalia y recientemente en Kosovo y Timor Oriental. En América La-

[23] Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, 3a. edición, Scarborough, Prentice-Hall Canada Inc., 1997, p. 28.

[24] J.L. Granatstein and Douglas Lavender, *Shadows of War, Faces of Peace. Canada's Peacekeepers*, Toronto, Key Porter Books, 1992. Véase también David Dewitt, "Canadian Experience in Peacekeeping and Verification", en Hal P. Klepak (ed.), *Canada and Latin American Security*, Quebeq, Meridien, 1993.

tina, la participación canadiense más importante se dio en Haití a mediados de los noventa, en la misión de la ONU en Haití, (UNMIH).[25] Esta activa participación canadiense en los sistemas de seguridad establecidos por medio de la ONU le imprime un activo rol a su política exterior, en sintonía con los intereses de Estados Unidos. Esta participación en misiones de paz pone en cuestión un elemento de la política exterior canadiense: la promoción de la seguridad humana, pues ha sido muy criticada la acción de las fuerzas armadas en operaciones de paz como las de Somalia y Kosovo.

No obstante lo anterior, en Canadá se presenta una "crisis de identidad" por sus estrechos vínculos con Estados Unidos, de manera similar a como sucede en México: "Estados Unidos ha penetrado en Canadá en todos los niveles. La política de defensa de Canadá y su evolución refleja los intereses de Estados Unidos. [...] La influencia de Estados Unidos y la obsesión canadiense para atenuarla explica mucho sobre la crisis de identidad de Canadá y la verdad sobre su política de defensa".[26]

La posguerra fría, la nueva geopolítica y el libre comercio

En la posguerra fría se fortalece la armonía estratégica trinacional construida en los años de la guerra fría, fortalecimiento que se desprende de los acuerdos de libre comercio. Entre Canadá y Estados Unidos, se sella el libre comercio con el tratado de 1988.[27] Entonces Canadá pasó a compartir muchos postulados de Estados Unidos en materia de seguridad hemisférica: ingresó a la OEA; respaldó la invasión de Estados Unidos a Panamá en 1989; y participó en la alianza contra Irak en la

[25] Canadá tuvo una participación muy importante, tanto en la asesoría a los cuerpos de policía, para la construcción institucional de la seguridad pública, como con tropas (envió más de 700 soldados y oficiales). Véase Michael Bailey, Robert Maguire y O'Neil G. Pouliot, "Haiti: Military-Police Partnership for Public Security", en Robert Oakley, Michael Dziedzic y Eliot Goldberg (eds.), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Washington, National Defense University, 1998, p. 243.

[26] Douglas Murray, *op. cit.*, p. 59.

[27] El tratado de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos tuvo un amplio respaldo popular en Canadá (medido con encuestas de opinión) y político (en el parlamento). John Herd Thompson y Stephen J. Randall, *op. cit.*, p. 283.

guerra del Golfo Pérsico, en 1991.[28] El tratado de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos fue la base del TLCAN, e incluso las disidencias de Canadá con Estados Unidos en su política hacia Centroamérica, igual que en el caso mexicano, son superadas en los años noventa.

En los esquemas de seguridad de América del Norte hay una coincidencia fundamental entre México y Canadá, determinada por el poder de su vecino: en ambos países se da una crisis de identidad, y explícita (en Canadá) o implícitamente (en México) se reconoce la imposibilidad de la autodefensa, por lo que la vigencia de un "paraguas de seguridad" construido por Estados Unidos genera una especie de dependencia, e incluso subordinación inercial. Éste es un fenómeno que se desprende de la guerra fría, pero que se fortalece implícitamente con el TLCAN, aunque explícitamente el Tratado se restringe sólo al ámbito comercial. Tanto en México como en Canadá el concepto de autodefensa se vuelve obsoleto, porque han desaparecido las amenazas externas propias de los esquemas de la guerra fría: en el caso canadiense, la de su anterior vecino enemigo (la Unión Soviética); en el mexicano, las provenientes de Centroamérica.

Los aspectos de seguridad del TLCAN son explícitos para Estados Unidos. En la defensa del gobierno federal ante el Congreso, en 1993, para lograr la ratificación del tratado, el entonces secretario de Estado señaló que el TLCAN era mucho más que un tratado sobre comercio, mencionando la dimensión de seguridad contenida en el mismo: "Para Estados Unidos y México el TLCAN es mucho más que tarifas, comercio, crecimiento económico y creación de empleos. Es el símbolo de una nueva relación y una nueva estructura de cooperación. La aprobación del TLCAN y los acuerdos complementarios incrementarán la capacidad de México para cooperar con nosotros en un amplio rango de asuntos vitales, que afectan nuestra seguridad de forma directa y tangible".[29]

Desde la entrada en vigor del TLCAN, las relaciones entre los tres países se han intensificado notablemente, tanto a nivel privado como gubernamental. Son notorios los compromisos en varios niveles que trascienden los aspectos económicos y comerciales. En el área de segu-

[28] *Ibid.*, p. 274.

[29] U.S. Department of State "Statement of Secretary of State Warren Christopher Before the House Foreign Affairs Committee", November 5, 1993, Washington (State Departmen Home Page), p. 1.

ridad predominan los convenios de cooperación, principalmente para la lucha contra el narcotráfico, y el incremento de los niveles de asistencia militar.

En las relaciones entre Canadá y Estados Unidos los intereses comunes estratégicos son múltiples. En materia de defensa las relaciones se establecen en el marco de la Comisión Permanente Conjunta de Defensa,[30] por lo que: "Los recursos naturales de Canadá y su integridad territorial son vitales para la economía de Estados Unidos y para su seguridad nacional. Sin embargo, los canadienses continúan protestando por la indiferencia e ignorancia de Estados Unidos hacia Canadá".[31]

Una de las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos respecto a Canadá es el trafico de drogas a través de la frontera, realizado por grupos étnicos: "La heroína producida en Asia Sudoriental y Sudoccidental es introducida clandestinamente en Estados Unidos con ayuda de grupos étnicos distribuidos por todo Canadá y Estados Unidos. Las pandillas asiáticas y organizaciones nigerianas destacan en el comercio internacional de la heroína".[32]

En el caso de Canadá, la posibilidad de separación de Quebec es un asunto que concierne a la seguridad de Estados Unidos, entre otras razones, por la potencial inestabilidad política, además de que la crisis quebequense influye también en México, por la posibilidad de que se otorguen leyes de autonomía.[33] La perspectiva de Estados Unidos, en materia de seguridad, por la crisis de Quebec es clara: "El principal asunto para Estados Unidos no es si Quebec se separa o se mantiene en la federación, sino el posible deterioro de la estabilidad, llevando a que se incremente la presión para que Estados Unidos haga algo para mantener la tradicional estabilidad y la interdependencia económica".[34]

Otra variable estratégica es que el acuerdo NORAD, firmado en prevención de un eventual ataque nuclear ruso, ahora también se está empleando para la intercepción de aeronaves, y para hacer la guerra

[30] *Ibid.*, p. 304.

[31] *Ibid.*, p. 301.

[32] Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas, *Estrategia Nacional para el Control de Drogas 1999*, Washington, 1999, c. IV, p. 42 (versión en español).

[33] Robert A. Young, *The Secession of Quebec and the future of Canada*, Kingston, Queen's University, 1995.

[34] National Defense University Institute for National Strategic Studies, *Strategic Assesment 1997. Flashpoints and Force Structure*, Washington, D.C., 1997, p. 76.

al narcotráfico.[35] Para Estados Unidos, un motivo de preocupación es que en Canadá se reactive un nuevo nacionalismo que afecte las buenas relaciones bilaterales.

El esquema de defensa de Canadá en los años noventa considera gran cantidad de "vulnerabilidades", producto de nuevas modalidades de conflicto para las cuales la estructura de la defensa no está preparada. Entre las amenazas que se consideran externas están las "explosiones de población" y flujos de refugiados; "estados fracasados y sus efectos en el mundo; proliferación fuera de control e indiscriminada de armas, incluso nucleares; y los efectos de la acción del crimen organizado. Canadá también considera amenazas internas a su seguridad, como la reducción a los gastos para la defensa y su impacto en la debilidad de los sistemas para contener amenazas como el tráfico de drogas.[36]

En *Papel blanco de la defensa*, documento rector de la política de defensa de Canadá, edición de 1994,[37] se mencionan las responsabilidades de Canadá en el sistema internacional de seguridad y la cooperación en materia de defensa con Estados Unidos como un elemento vital, cooperación que contempla un comando conjunto binacional de defensa, un grupo de tarea naval conjunto en cada costa, una brigada conjunta, dos escuadrones aéreos conjuntos y un escuadrón de transporte aéreo. Además, se incluyen acuerdos de cooperación en materia de industria para la defensa, y se piensa que, en el futuro, se abarcará el ámbito espacial.[38]

Recién entrado en vigor el TLCAN, en 1994, en México aparece el conflicto chiapaneco como un símbolo de la crisis del sistema político. En Estados Unidos, las primeras preocupaciones se centraron en que, al haber firmado el Tratado, y ser un país fronterizo, la existencia de una guerrilla no garantizaba las condiciones para el libre comercio y las inversiones en condiciones propicias. Además, uno de los principales problemas de Estados Unidos es que en México el proyecto de modernización está inacabado, y la velocidad de las reformas económicas no se ve acompañada de cambios en otros niveles del sistema político y la

[35] *Idem*.

[36] Douglas L. Bland (ed.), *Canada's National Defense*, Kingston, Queen's University, 1997, p. 282-283.

[37] *1994 Defense With Paper*, Ottawa, 1994.

[38] Douglas L. Bland (ed.), *Canada's National Defense*, pp. 322-325.

estructura del Estado, específicamente en las instituciones de seguridad, militares y de inteligencia.[39]

En otras palabras, se establece un vínculo entre la profundización de los lazos comerciales, el impacto de las crisis políticas internas en los países, y la capacidad de la estructura estatal para enfrentar las amenazas de seguridad. Por ejemplo, en 1994, un mes después de que surgiera el conflicto de Chiapas, el Congreso de Estados Unidos realizó una audiencia donde el tema se centraba en los probables desenlaces del mismo, su efecto en la democratización de México, y su impacto sobre la seguridad de Estados Unidos. El asistente adjunto para asuntos latinoamericanos del Departamento de Estado, Alexander Watson, señaló la importancia del TLCAN para que, precisamente crisis como la de Chiapas, se puedan resolver en beneficio de México y sus relaciones con Estados Unidos:

> El alzamiento en Chiapas ilustra los serios desafíos que enfrentan México y otros países de la región debido a problemas como la pobreza y la falta de oportunidades para parte importante de sus sociedades. El descontento legítimo sobre la situación, expresado por los habitantes del sur de México, no fue causado por el TLCAN. El TLCAN nada pudo hacer en ningún sentido en esos acontecimientos. En consecuencia, los eventos de Chiapas demuestran claramente la necesidad de tener el TLCAN. Con el TLCAN México continuará en la dirección de las reformas de libre mercado, proveyendo al sector privado con iniciativas fuertes que le den energía a la economía mexicana y dirigirse hacia la comunidad de naciones occidentales, mediante reformas de libre mercado en la economía, estrechamente vinculadas a la legitimidad política y la apertura del sistema, con un proceso libre y democrático. Estados Unidos confían en que el gobierno mexicano resolverá la crisis de Chiapas responsablemente. Esperamos que todo lo que ha sucedido desde el alzamiento en Chiapas contribuya a fortalecer la reforma democrática.[40]

[39] Esto se analiza en los distintos artículos del libro de Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997.

[40] "Prepared Statement of Alexander Watson, Assistant Secretary of State Before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs, Committee on Foreign Affairs, US House of Representatives, February 2, 1994", en *México: The Uprising in Chiapas and Democratization in Mexico*, Washington, U.S. G.P.O., 1994, pp. 61-62.

Desde el estallido de la crisis en Chiapas, Estados Unidos ha insistido en mencionar que la salida es la solución negociada. El embajador de ese país, Jeffrey Davidow, contestó lo siguiente a la pregunta "¿Qué quiere Estados Unidos para Chiapas?": "Quiere que sea una paz negociada, sin violencia".[41] Los programas de asistencia militar de Estados Unidos a México se concentran en la guerra contra el narcotráfico, y el empleo del equipo en operaciones contra el EZLN está prohibido.[42] La presencia de ONG vigilantes de los derechos humanos, principalmente en Chiapas, se puede considerar un efecto indirecto del TLCAN,[43] ya que siendo esta vigilancia prioritaria en la agenda diplomática de Estados Unidos y Canadá, México no puede omitirla.

La agenda de seguridad trinacional es muy diversa. En ocasiones coinciden los problemas de los tres países; otras veces, la cooperación de un país lleva a compartir problemáticas de seguridad; y otras, son problemas binacionales, no compartidos por alguno de los tres.

En el caso de Canadá y México, el tema de las autonomías territoriales es un asunto de seguridad, aunque para cada país la problemática es diferente. En Canadá es la parte más desarrollada e industrializada la que desea autonomía (e independencia); por el contrario, en México, es la parte más atrasada. El tema migratorio fronterizo es compartido, aunque las problemáticas de las dos fronteras son muy diferentes, pues en la frontera entre México y Estados Unidos los conflictos aparecen por la inmigración ilegal, y conducen a graves problemas de gestión gubernamental y conflictos, incluso ecológicos. En la frontera Canadá-Estados Unidos los problemas son de otra naturaleza, como por ejemplo, el control de potenciales terroristas. En cuanto al control del trafico de drogas, aunque es un fenómeno común, la problemática específica entre México-Estados Unidos y Canadá-Estados Unidos es muy distinta. Existe un gran debate que lleva incluso a plantear la militarización parcial o total de la frontera México-Estados

[41] Entrevista de María Elena Medina al embajador Davidow, *Reforma*, México, 6 de agosto de 1988, p. 10A.

[42] Adam Isacson and Joy Olson, *Just the Facts. 1999 Edition, A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin American and the Caribbean*, Washington, Latin America Working Group, 1999, pp. 90-91.

[43] Margaret Keck and Kathryn Sikkink, *Activist Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca and London, Cornell University Press, 1998.

Unidos, mientras que en el caso canadiense, el problema es de consumo y configuración de mafias de distinto origen.

A nivel de construcción institucional, el TLCAN comprende la creación de la Comisión Tripartita sobre Cooperación para el Ambiente, con sede en Montreal; la Comisión para la Cooperación Laboral, con sede en Dallas; y el Banco Estadounidense de Desarrollo, con sede en San Antonio, para promover proyectos en la frontera. Existe también la Comisión Bilateral de Cooperación Ambiental, con sede en Ciudad Juárez.[44] Son igualmente muy importantes los mecanismos de resolución de las disputas comerciales. La dimensión de los problemas de la frontera México-Estados Unidos es un grave problema de seguridad binacional, lo cual es notorio al considerar que, al año, se registra el cruce de 250 millones de personas, 75 millones de automóviles, 3 millones de camiones de carga, y 500 000 vagones de ferrocarril. Esto convierte a la frontera México-Estados Unidos en la más transitada del mundo.[45]

Respecto a la guerra contra las drogas, hay muchos avances en la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos. Desde 1996 quedó establecido institucionalmente el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) por ambos gobiernos. Su primer resultado es el establecimiento de la "Declaración de la Alianza México-Estados Unidos Contra las Drogas", firmada en mayo de 1997, para establecer una estrategia común que complemente los esfuerzos nacionales. Producto de este esfuerzo es que México sea líder mundial en erradicación de plantíos de amapola y marihuana.[46] Sin embargo, esta cooperación ha sido obstaculizada por el descubrimiento de numerosos vínculos de militares, políticos y funcionarios de las agencias mexicanas de investigación con los cárteles de las drogas.[47]

A fines del siglo XX e inicios del XXI, en Estados Unidos hay una percepción estratégica de que se están produciendo cambios en las actitudes históricas mexicanas de seguridad predominantes durante

[44] Larry Storrs, *México-U.S. Relations: Issues for the 106th Congress*, CRS Issue Brief, Washington, 24 April 2000, p. 9.

[45] Rand Beers, "Oversight of U.S.-Mexico Counternarcotics Efforts", Testimony Before the Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy and Human Resources, House of Representatives, Washington, March 4, 1999, p. 1.

[46] GCAN-SRE "Principales resultados de la cooperación binacional México-Estados Unidos contra las drogas ilícitas" (mimeo), México, agosto de 2000.

[47] El caso más importante es el del general Jesús Gutiérrez Rebollo, a quien se le descubrieron vínculos con el llamado cártel de Juárez en febrero de 1997.

todo el siglo XX. Esto se atribuye, en parte, al efecto económico y político de la entrada en vigor del TLCAN:

> Sólo recientemente, con el TLCAN, México comenzó a modificar su tradicional actitud insular y defensiva ante Estados Unidos. Al norte de su frontera, los oficiales gubernamentales están comenzando a influir de muchas maneras, lo que es muy importante. De esta manera, México está encaminado en el difícil sendero de la democratización, la reforma social y la economía de mercado. Los esfuerzos están cambiando el sistema de patronaje organizado mediante profundas desigualdades sociales, sin capacidades institucionales modernas y recursos adecuados, que facilitaban la operación de grandes cárteles de las drogas. Su actividad criminal genera gran violencia, retroalimentando la corrupción y, de muchas formas, obstaculizando el proceso de transición política y estabilidad socioeconómica. México está lentamente construyendo capacidades para lograr tener una gobernabilidad eficaz, y ambos países están trabajando muy cercanamente para enfrentar desafíos comunes, sin alterar los principios de soberanía, respeto mutuo, integridad territorial y no intervención. Los programas contra las drogas tienen la prioridad. El progreso vendrá con tiempo, confianza y cooperación.[48]

Uno de los temas pendientes en la agenda de seguridad trinacional es cómo se van a complementar los esfuerzos institucionales en materia de seguridad. La coincidencia de las políticas activas de seguridad internacional de Canadá y Estados Unidos llevan a que, en los foros internacionales, principalmente en la ONU y la OTAN, compartan muchos de sus postulados. En este caso, durante los años noventa, México ha pasado de ser un país con poco nivel de coincidencia con Estados Unidos y Canadá, en la ONU, a estar de acuerdo, crecientemente, con las posturas de ambos en materia internacional.

Por ejemplo, en 1985, en las votaciones de las sesiones generales de la ONU, Canadá coincidió con las posturas de Estados Unidos en 69.8 por ciento de los casos, y México en 15.2 por ciento. En 1990, Canadá

[48] National Defense University, Institute for National Strategic Studies, *Strategic Assesment 1999. Priorities for a Turbulent World*, Washington, D.C., 1999, p. 179.

coincidió con Estados Unidos en el 60 por ciento de las votaciones, y México en 15.2. En 1995, Canadá coincidió en el 73.5 por ciento, y México en 41.6; y en 1998, Canadá coincidió en 67.3 por ciento, y México en 32.8. Esto muestra el nivel de coincidencia estratégica en asuntos internacionales existente entre Canadá y Estados Unidos desde los años de la guerra fría, y cómo México se ha sumado gradualmente a las posiciones de ambos países en los noventa.[49]

En los foros internacionales no ha habido coherencia en la actitud de México respecto a las llamadas agendas de seguridad internacional, tradicional y de temas emergentes de posguerra fría. Las actitudes de México también difieren en materia económica de las que tiene en temas políticos y de seguridad.

En materia económica, México coincide con Canadá y Estados Unidos prácticamente en todos los aspectos referidos a acuerdos comerciales y convenios internacionales, como los de derechos de autor, patentes, leyes de regulación de la inversión, etcétera. Incluso, ante la perspectiva de que se firme el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el año 2005, México está más cerca de sus socios del TLCAN que de bloques comerciales como el MERCOSUR, debido al éxito del TLCAN en el plano comercial. A principios de los noventa, Canadá era el principal socio comercial de Estados Unidos, y Japón, el segundo. En 1998, México superó a Japón como segundo socio comercial, y se consolidó en el conjunto de la inversión externa de Estados Unidos como el principal país receptor, con 27 000 millones de dólares, el 60 por ciento de la inversión extranjera total, siendo el principal país que tiene inversiones en México. Estados Unidos es también el principal cliente de México, recibiendo el 88 por ciento de las exportaciones (las principales, de petróleo, automóviles, autopartes y vegetales) y proveniendo de Estados Unidos el 74 por ciento de las importaciones.[50]

En materia de política exterior, seguridad y defensa, si bien México no ha modificado sus doctrinas tradicionales, restringidas al territorio nacional, y consideradas "aislacionistas" e "insulares", es previsible que aparezca un nuevo activismo diplomático, producto del cambio de gobierno derivado del triunfo electoral de Vicente Fox el 2 de julio de 2000.

[49] State Department, *Voting Practices in the United Nations, Annual Report*, Washington (varios años).

[50] Larry Storrs, *op. cit.*, p. 1.

Se ha hablado de defensa activa del "mercado" y la "democracia", con lo que se modificaría el tradicional discurso de defensa de la soberanía y la no intervención, y esto podría implicar transformaciones en los esquemas de defensa y seguridad que prevalecieron durante el siglo XX.

El tema más importante es la falta de armonía institucional entre México y sus dos socios. En materia de seguridad y defensa, la deficiencia de México va desde la corrupción de los cuerpos policiacos y de impartición de justicia, hasta las diferentes formas de organización de los sistemas de defensa e inteligencia, lo que dificulta el enfrentamiento con los problemas, contingencias y desafíos de seguridad y defensa.

No obstante, se prevé el incremento de cooperación en las relaciones trinacionales de seguridad. De igual manera, muchas diferencias en las percepciones geopolíticas prevalecientes en el pasado entre los tres países, por ejemplo hacia Centroamérica y el Caribe durante los años ochenta, hoy posibilitan que se den geopolíticas compartidas: un ejemplo es la política hacia Cuba, donde se presenta un notable cambio en la política exterior de México, más acorde con la de Estados Unidos.

Otro elemento es la cooperación, incluso militar, ante catástrofes naturales. México, desde 1997, ha desarrollado una activa política de asistencia militar humanitaria de emergencia, que demuestra que se está rompiendo el esquema defensivo aislacionista. Cuando el huracán Mitch pasó por Centroamérica, en noviembre de 1998, y durante las inundaciones de la costa venezolana, en diciembre de 1999, las fuerzas armadas mexicanas desarrollaron un importante papel en la atención a la población afectada.[51]

Finalmente, la política hemisférica de Estados Unidos será prioritaria, sobreponiéndose a los esquemas regionales del NAFTA, según el éxito que tenga la construcción de esquemas colectivos y cooperativos de seguridad, en lo cual, Estados Unidos, ha encontrado más respaldo a sus planteamientos en otros países de América del Sur y Centroamérica, que en sus propios socios del TLCAN, por lo que con éstos la tendencia parece ser establecer mecanismos bilaterales y posiblemente trilaterales.

Las nuevas ideas sobre seguridad cooperativa se basan en la presencia de amenazas emergentes, como catástrofes naturales y ecológicas; la acción de actores privados, como grupos terroristas; el crimen

[51] Véase "Auxilio a la población civil en Centroamérica", en *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, época III, año 93, enero de 1999, pp. 40-47.

organizado trasnacional que realiza actividades de tráfico de drogas, armas y personas; el desarrollo de grupos armados no gubernamentales, como los llamados "paramilitares"; e incluso la pobreza como causa de inestabilidad. Sin embargo, el gran debate en el sistema interamericano sigue ubicándose en el nivel político, sobre las capacidades de la OEA para "defender" la democracia.[52] En otras palabras, en el seno de la OEA la capacidad para condenar gobiernos es muy endeble, incluso cuando se han enviado misiones para respaldar esfuerzos de democratización. La OEA fue muy criticada por no presionar al gobierno de Perú, ante las irregularidades de la elección presidencial de mayo de 2000. México sostuvo su postura tradicional de no intervención,[53] y Canadá, siendo país sede de la reunión, estaba a favor de pronunciamientos más enérgicos, pero productos del consenso de los países, a lo que se opuso un grupo importante de países de América del Sur.[54] Sin duda, el esfuerzo más importante de seguridad para Estados Unidos en el hemisferio es la crisis de Colombia, para lo cual está desplegando el ambicioso Plan Colombia, con un costo de 1 300 millones de dólares, de manera unilateral, precisamente para no ser paralizado en los foros hemisféricos.[55]

Según Estados Unidos, deben concretarse acuerdos de cooperación ante estos desafíos, mediante la reactivación del sistema interamericano de seguridad, ya que la mayoría de estos fenómenos no respetan las fronteras de las naciones.[56] Precisamente es en los países andinos donde

[52] Véase Mario Vargas Llosa, "La inutilidad perniciosa", *Reforma*, México, 11 de junio de 2000, 2-A; y César Gaviria, "Carta abierta. Responde jefe de la OEA a Vargas Llosa", México, *Reforma*, 20 de junio de 2000, p. 34-A.

[53] Sergio Muñoz Bata, "En Canadá, México defendió lo indefendible", México, *Reforma*, 8 de junio de 2000, p. 35-A.

[54] En el caso brasileño, su política exterior y de seguridad se está oponiendo en muchos temas a la política hemisférica de Estados Unidos. Véase Ricardo Sennes, "Brazilian Foreign Policy in the 1990s", *Peace & Security in the Americas*, Washington, LAP-Wil-son Center, May 1999, núm. 14.

[55] Madeleine Albright, "Cómo podemos ayudar a Colombia", México, *Reforma*, 11 de agosto de 1999, p. 29-A; "Estados Unidos se prepara para ayudar a Colombia", *Time Magazine en Español*, 27 de enero de 2000.

[56] National Defense University, Institute for National Strategic Studies, *Strategic Assesment 1999. Priorities for a Turbulent World*, p. 178. Sobre el cambio de la posición de Estados Unidos en crisis como la de Perú, véase Christopher Ogden, "Política de fin de semana. Estados Unidos tropieza diplomáticamente en su reacción a las elecciones en Perú", en *Time Magazine en español*, 28 de mayo de 2000.

se presentan las mayores fisuras de los sistemas políticos, ante gobiernos como el de Chávez en Venezuela, la crisis de Ecuador y la colombiana, donde, además, la amenaza del narcotráfico está más presente. Ante estos desafíos, los socios del TLCAN no comparten las estrategias de contención de amenazas.

Petroamérica: un proyecto petrolero continental de la seguridad nacional de Estados Unidos en el marco del nuevo orden petrolero global

Miguel García Reyes
Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México

Introducción

En octubre de 1997, en una visita de carácter oficial que realizó a México el entonces ministro de Energía de Venezuela, Edwin Urrieta, señaló, durante una conferencia magistral en El Colegio de México, que su país estaba a favor de una integración energética continental, y que uno de los primeros pasos en esta dirección era la propuesta venezolana de formar una megaempresa petrolera denominada Petroamérica.

En una primera fase, señaló el funcionario venezolano, podrían formar la empresa los complejos petroleros de Venezuela, Brasil y México, que en la actualidad, junto con los de Estados Unidos y Canadá, son considerados verdaderas potencias del hemisferio occidental; posteriormente, a la nueva multinacional continental se podrían unir el resto de las industrias petroleras del continente, entre las que destacan, por ejemplo, las de Norteamérica y Sudamérica; entre estas últimas, principalmente las de Ecuador, Colombia, Argentina y Perú.

Durante los siguientes meses, la iniciativa venezolana recibió apoyo de los gobiernos de Brasil y México aunque, hay que reconocerlo, el de nuestro país sólo marginalmente. Incluso, antes de abandonar el poder, el ex presidente de Venezuela, Rafael Caldera, convencido de las ventajas que daría a estos tres países la integración continental, promovió de manera determinante la formación de Petroamérica, la cual, según lo proyectado, debería partir de los campos petroleros de Alaska y terminar en los que se ubican en la parte sur de la República de Argentina, pasando por la mayoría de las regiones industriales y urbanas de los países del continente americano.

Por su parte, el militar en retiro Hugo Chávez, al asumir el poder en su país, reconoció el compromiso de su antecesor ante la comunidad

petrolera de nuestro continente, y reiteró la voluntad del nuevo gobierno de Venezuela de gestionar la formación de Petroamérica.

En su primer viaje a Estados Unidos, y ante el presidente William Clinton (quien por cierto, recientemente, había considerado al coronel en retiro persona *non grata* debido a la asonada militar que organizó contra el ex presidente Carlos Andrés Pérez), el presidente venezolano Hugo Chávez insistió en la necesidad de una empresa petrolera multinacional en el hemisferio occidental, la cual, según él, permitiría a las naciones latinoamericanas aprovechar aún más el proceso de globalización, y también uno de sus productos más importantes, que es la complementariedad de las ventajas comparativas. Al mismo tiempo, y a diferencia de su antecesor, que quiso sepultar la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP), Hugo Chávez promovió el fortalecimiento de ésta, organizando para ello la II Reunión Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado de los 11 países miembros de la OPEP en septiembre del año 2000 en Caracas, Venezuela.

Con estas dos acciones, por una parte la formación del sistema petrolero continental americano, y por la otra el fortalecimiento de la OPEP, el presidente de Venezuela se volvió un actor importante en el ámbito petrolero mundial, en el cual, por cierto, los países consumidores controlan el mercado mundial de los hidrocarburos.

México y Brasil, si bien no negaron la posibilidad de integrarse a Petroamérica, tampoco se mostraron tan efusivos como Venezuela; su reacción fue muy mesurada, y más bien se preocuparon por la realización de proyectos integracionistas de más corto plazo. Una muestra de ello es, por ejemplo, la constitución, en 1998, de la famosa Troyka petrolera, que formaron México, Venezuela y Arabia Saudita. Este grupo, que surgió bajo la iniciativa de México, contribuyó a poner fin a la crisis petrolera de ese año que había provocado una baja considerable en los precios del barril de crudo.[1]

Esta troyka, hoy en estado latente por motivos políticos, es un ejemplo de cómo la unión hace la fuerza y el diálogo es siempre mejor que la confrontación. Como sabemos, a la crisis de los bajos precios de los hidrocarburos siguió otra de signo contrario, es decir, de altos

[1] Miguel García R., "Fortalecimiento e internacionalización de Pemex y su nuevo liderazgo en el mercado petrolero global (1995-1999)", *Foro Internacional*, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México (en prensa).

precios, que afectó sobre todo a los países capitalistas industrializados, los mayores consumidores de crudo y sus derivados.

Ahora bien, aquí vale la pena señalar que estos esfuerzos por integrar la actividad petrolera continental por medio de Petroamérica, de alguna manera responden también a la tendencia mundial de fusión de grandes consorcios internacionales, incluidas las del rubro petrolero. Hoy en día, en el marco de este proceso, existen ya varios ejemplos de fusión, entre los que destacan el de la BP con Amoco, Shell, Mobil, etc. Este proceso de integración pretende proporcionar a las empresas del ramo mayores niveles de eficiencia y productividad, pretensión común en este mundo cada vez más globalizado, sobre todo en el área económico-comercial. Otros casos de fusión petrolera son la española Repsol con Yacimientos Petroleros Fiscales de Argentina, la Royal Dutch Shell con la Texaco, y las tres empresas rusas Rosnieft, Slavnieft y Onako. Hay otras fusiones no menores entre empresas francesas, japonesas, y otras también de origen asiático.

Las razones para la formación de Petroamérica, que con el tiempo podría llegar a convertirse en una megaempresa petrolera americana, no son solamente de tipo económico; también las hay de origen político y estratégico. En este sentido, para nadie es un secreto que detrás de este proyecto integracionista se encuentran los intereses hegemónicos de Estados Unidos, los cuales se reflejan muy bien tanto en el Acuerdo de Libre Comercio para América como en la Estrategia Nacional de Energía; baste recordar que ambos documentos fueron dados a conocer en 1989, cuando George Bush, un empresario petrolero texano, era presidente de ese país.

La principal razón de la preocupación de nuestro vecino del norte es que debe importar cada día las dos terceras partes del petróleo que consume,[2] volumen que representa la cuarta parte del crudo que diariamente se consume en el mundo.[3] Además, la producción doméstica

[2] El gobierno de Estados Unidos ha proyectado que la importación de petróleo crecerá un 57 por ciento respecto a su consumo interno para el año 2000 y un 60 por ciento en 2010. En términos monetarios, el incremento podría ser el doble para el año 2000 y ascender a más de 200 mil millones en el 2010 (a dólares de 1990).

[3] El petróleo para Estados Unidos, como para cualquier otro país industrializado, es una mercancía vital, pues el 97 por ciento de la energía usada para el transporte deriva del petróleo. Durante 1990, Estados Unidos consumió casi 17 millones de barriles por día (mmbd) de petróleo, que representaron cerca del 25 por ciento del consumo mundial. A mitad de la década de los ochenta, el consumo estadounidense de petróleo

de petróleo crudo en Estados Unidos representa una cuarta parte de toda la energía producida en ese país. En 1999, más de 10 000 millones de barriles de productos refinados (gasolina, fuel oil, jet fuel y motor oil) fueron consumidos por los estadounidenses. No obstante, la producción de petróleo crudo y los productos refinados está muy influenciada por los acontecimientos internacionales, particularmente por los que afecten al Medio Oriente y al Cáucaso ex soviético; de ahí la importancia que para Estados Unidos tiene la paz en esas regiones.

Además, no hay que olvidar que Estados Unidos es dueño de 173 refinerías distribuidas en todo el planeta, las cuales deben funcionar todos los días para procesar poco más de 15 millones de barriles de crudo, muchos de los cuales, sino es que todos, se consumen en ese país.[1]

Así las cosas, resulta difícil pensar que Estados Unidos no esté promoviendo la formación de un sistema energético continental que debería funcionar como una división internacional del trabajo, es decir, con países proveedores de la materia prima (los centro y sudamericanos, incluido México) y los procesadores (los de Norteamérica).

Sin embargo, vale la pena aclarar que este proyecto de integración petrolera regional asimétrica no es exclusivo del continente americano; se practica también en Europa, entre rusos y euroccidentales, y en Asia, entre los japoneses y los NIC y las naciones productoras de petróleo como China, Indonesia y Malasia, entre otras. La única diferencia entre éstas y la experiencia americana es que los líderes de los futuros bloques energéticos no son tan poderosos como Estados Unidos, ni tampoco dueños de arsenal semejante al de esta nación considerada el único *factotum* mundial.

Y precisamente debido a su necesidad creciente de recursos petroleros, el gobierno de Estados Unidos creó en 1989 la Estrategia Nacional de Energía, e inició, también en los años ochenta, durante el gobierno de Ronald Reagan, una política petrolera agresiva en el exterior, dirigida a darle el control de la mayor parte de las fuentes petroleras del mundo. Llevó a cabo esta labor mediante varias acciones en la URSS (la

---

crudo se incrementó, mientras la producción sufría una tendencia a la baja. Mientras tanto, en 1999, el consumo de crudo en ese país alcanzó los 20 millones de barriles diarios, guardando la proporción en cuanto el volumen importado y producido.

[1] Miguel García R. y Djalma Ojeda F., *El nuevo orden petrolero global. El mercado en manos de los monopolios*, Editorial Media Comunicación/Instituto Politécnico Nacional, 1999, pp.196-197.

carrera armamentista y la destrucción del complejo petrolero soviético), el Golfo Pérsico, el Mar Caspio y el Cáucaso ruso (Chechenia), la parte oriental de China, el Golfo de México, y la parte sur del Mar de China. A todas estas acciones se debe añadir ahora la decisión de crear Petroamérica, contando con el apoyo de Hugo Chávez, quien intenta ser el interlocutor entre la potencia regional y el resto de las naciones del continente americano.

Así pues, no debe caber la menor duda de que detrás de la creación de Petroamérica están las manos de Estados Unidos, un país que nunca ha abandonado la Doctrina Monroe, la cual ahora quiere aplicar contundentemente en el área de los energéticos, en el caso particular del petróleo y el gas. Esta situación cobra mayor relevancia si consideramos que en el futuro, la producción de petróleo de Estados Unidos descenderá, por el agotamiento de los campos, ante lo cual deberá importar cada vez más petróleo. Este hecho queda demostrado por las siguientes cifras: entre 1985-1995, la producción de crudo cayó de 8.9 mmbd a 6.6 mmbd. En promedio, la disminución fue del 3 por ciento anual. Se proyecta que en el año 2005 la producción habrá bajado a 6.1 mmbd. Para entonces, las refinerías incrementarán su volumen procesado a 15.5 mmbd, y las importaciones superarán los 12 mmbd. El porcentaje del crudo importado pasó del 27 por ciento en 1985 al 52 por ciento en 1995, y se estima que llegará al 60 por ciento en el 2005.[5]

La Estrategia Nacional de Energía de Estados Unidos

A partir de la atenuación de las confrontaciones entre Estados Unidos y Rusia, esta última como eje de la hoy desaparecida Unión Soviética y del bloque ex socialista, la economía estadounidense no ha dejado de crecer. En los últimos años se ha advertido incluso el peligro que representa para el resto de los países del mundo, en especial para los del hemisferio occidental, el crecimiento ininterrumpido de la economía estadounidense. Se prevé incluso que en el año 2001, a pesar de los altos costos del petróleo, la economía de ese país siga creciendo y alcance tal vez su punto máximo a fines de ese año, comenzando después a caer, lo cual afectará a las economías regionales, entre las que se encuentra la mexicana.

[5] *Oil & Gas Journal*, 9 de diciembre de 1996.

Entre los factores que permitieron el vertiginoso y sostenido crecimiento de la economía estadounidense destacan dos: la disminución de gastos en el rubro de defensa, a consecuencia de la guerra caliente que experimenta con Rusia; y la robustez de la industria de la construcción residencial y el incremento en el sector manufacturero. Estos dos elementos, pero sobre todo el primero, contribuyeron a disminuir notablemente la tasa de desempleo y a moderar la tasa de inflación, evitando así el peligro de una recesión.[6]

Otro factor que de manera marginal, pero no por eso menos importante, contribuyó al crecimiento económico de Estados Unidos fue la disminución de precio del barril de crudo, sobre todo a partir de enero de 1998, cuando llegó a costar 12 dólares el barril de West Texas, y casi 8 el de la mezcla mexicana. La razón de esta caída fue el excedente de crudo en el mercado: casi 5 millones de barriles diarios. A esto hay que agregar una baja en la demanda, sobre todo en el sudeste asiático, el invierno templado 1998-1999, y la crisis económica en el bloque ex socialista.

Sin embargo, de todos estos factores, que a primera vista parecerían de naturaleza coyuntural, ninguno ha ayudado tanto a fortalecer la economía de Estados Unidos como la aplicación de una Estrategia Nacional de Energía, la cual entró en vigor en 1989 para evitar que la economía de nuestro vecino del norte dependiera de un mercado volátil que en los últimos años ha sido bastante especulativo.[7] Entre los puntos principales de esta estrategia destacan los siguientes: reducir los riesgos económicos derivados de los movimientos bruscos de los precios del mercado petrolero; e incrementar la producción doméstica de petróleo y sus derivados

Entre las medidas para reducir riesgos económicos de los movimientos de los precios destacan las siguientes:

[6] En 1995, el crecimiento económico estadounidense fue del orden del 2.8 al 3.0 por ciento; en 1996, fue del 2.3; y en 1999, de entre 3 y 3.5 por ciento.

[7] La National Energy Estrategy (NES) fue fundada por el presidente George Bush, en julio de 1989, con el objetivo de "lograr un equilibrio acorde a nuestras necesidades energéticas a precios razonables, para nuestra seguridad, cuidado ambiental, que esté acorde con nuestra determinación de ser una economía de primer orden y lograr reducir la dependencia energética del exterior". National Energy Strategy, executive summary, First Edition, Washington, D.C., 1991/1992, February 1991.

1. Incrementar la producción de petróleo crudo en los países fuera del Golfo Pérsico.
2. Ampliar la reserva estratégica de petróleo a 1 000 millones de barriles y analizar la reserva de productos refinados en la Costa del Golfo.[8]
3. Asegurarse de que México y Venezuela constituyan la verdadera reserva estratégica de Estados Unidos; y
4. Diversificar el combustible para el transporte.

Para incrementar la producción doméstica de petróleo crudo, la Estrategia Nacional de Energía establece que:

1. La ley de Protección Ambiental Costera del Parque Nacional Ártico y Mar adentro dice que Estados Unidos reconsidere que ese Parque Nacional y las áreas mar adentro son las mayores fuentes potenciales domésticas de petróleo y gas natural, para el presente y el futuro.
2. Se desarrollen los cinco mayores campos petroleros de Alaskan North Slope que aún no han sido explotados intensivamente. Se estima que pueden sumar 1 000 millones de barriles de petróleo crudo y condensados a la producción en las próximas décadas.
3. Eliminar la regulación de los ductos que transportan crudo.
4. Estímulos fiscales en la producción de petróleo crudo y gas natural, lo cual incrementaría la producción en 400 000 barriles diarios para el año 2000.
5. Facilitar el transporte de la tecnología utilizada en la perforación horizontal.
6. Incrementar la producción de crudo pesado en California, pues la poca demanda nacional de ese crudo y la prohibición de exportarlo no permiten un incremento de la producción.

[8] En 1975, el Congreso estadounidense autorizó la creación de la Reserva Estratégica del Petróleo en respuesta la crisis petrolera de 1973. En 1990, las reservas contenían alrededor de 585.7 mmb de crudo almacenados en cavernas de sal a lo largo de la costa de Texas y Louisiana. En 1990, el Congreso estudió un plan para expandir la Reserva Estratégica a 1 000 millones de barriles. Cada país miembro de AIE deberá mantener un inventario de crudo equivalente a 90 días de sus importaciones petroleras netas. En la actualidad, Estados Unidos tiene una reserva estratégica para 70 días de importaciones netas.

7. Evaluar los efectos de la regulación ambiental en la capacidad doméstica de refinación.[9]

Así las cosas, a partir del gobierno de George Bush, las preocupaciones energéticas de la potencia del norte se han sintetizado en dos elementos: protección ecológica y ambiental y reducción de la dependencia energética, sobre todo del petróleo. Incluso, en su plan de energía, durante el periodo de elecciones de 1991, la pareja Clinton-Gore formuló cuatro objetivos básicos: incrementar la eficiencia energética y la conservación de la energía; expandir la utilización del gas natural: ampliar el uso de las fuentes renovables de energía; e instrumentar una política ambiental más firme.[10]

Cada uno de estos objetivos se complementó con diversas acciones en cuanto al incremento de la eficiencia energética. El presidente saliente, Bill Clinton, señaló incluso la necesidad de incrementar los estándares de rendimiento de la economía al menos 45 por ciento al rendimiento de vehículos (de 27.5 a 40 o 45 millas por galón).[11]

Respecto a la política ecológica en el ámbito energético, la Estrategia Nacional de Energía formula la necesidad de oponerse a la reactivación de la nucleoelectricidad: al incremento de impuestos a los consumidores de gas; y prohíbe o inhibe la perforación petrolera en el Parque Nacional del Ártico en Alaska.

Desde su lanzamiento, el programa tuvo muchos enemigos, sobre todo entre las empresas que realizan investigaciones en materia de defensa, precisamente las más contaminantes y mayores consumidoras de combustible.

Respecto a nuestro país, el documento de Bush, que entró en vigor paralelamente al del ALCA, precisa, en torno al petróleo mexicano, que

[9] National Energy Strategy, First Edition 1991/1992, Washington, D.C.

[10] Mariano Bauer y Juan Quintanilla Martínez, "México y el mercado petrolero internacional en 1992", en *DYNAMIS*, Boletín de energía de la UNAM, año 4, núms. 1 al 6, enero-diciembre de 1992.

[11] Se solicitó también desarrollar incentivos para propiciar la conservación de la energía y penalizar a contaminadores y dilapidadores de energéticos; en cuanto al transporte, adoptar estrategias y programas que también propicien la eficiencia; y promover cambios en la regulación de plantas eléctricas para hacerlas más eficientes en beneficio de productores y consumidores; fortalecer los programas federales para impulsar una mayor eficiencia en el sector residencial; y finalmente, incrementar la eficiencia energética en todas las oficinas del gobierno federal.

Estados Unidos deberá insistir ante las autoridades mexicanas para que sean aceptados los contratos de riesgo y garantizar así que México sea, en rigor, la reserva estratégica más importante de ese país.[12]

A pesar de que el sector energético en los dos gobiernos de Clinton ha recibido poca atención, en ningún momento ha dejado de ser un tema importante en la agenda del presidente estadounidense. Esta situación se podría explicar desde dos ángulos: uno de ellos, debido a que la parte ecológica ha sido esencial en el discurso de Clinton, para así poder dejar el terreno listo a su candidato, Albert Gore, quien está muy identificado con los grupos ambientalistas, aunque también, en menor grado, con los petroleros. Otro ángulo es que en la economía estadounidense existe un equilibrio entre las diferentes fuerzas, lo cual permite el funcionamiento del capitalismo. Esto se puede comprobar en la siguiente secuencia: durante los dos periodos de Ronald Reagan, Washington favoreció, evidentemente, la industria militar, lo que permitió a Estados Unidos acabar con su principal enemigo, la Unión Soviética; después, George Bush brindaría casi todo su apoyo a las petroleras, algunas de las cuales le pertenecen; finalmente, Clinton, a pesar de los lazos que lo atan con la industria petrolera de su país, favoreció notablemente a los fabricantes de armas, quienes pudieron enriquecerse más con sus ventas a la OTAN y a Sudamérica. Ahora, todo indica que el próximo ocupante de la Casa Blanca, salido de la dupla Bush-Gore, para mantener el equilibrio entre las dos principales fuerzas económicas, deberá favorecer la petrolera, y así concluir las tareas que en ese rubro dejó pendiente el gobierno de George Bush padre.

[12] El primer contrato privado para la perforación en tierra de un pozo petrolero fue otorgado a la firma mexicana Compañía Perforadora México, bajo la modalidad de contrato "llave en mano incentivado", que no varía mucho de los que se aplican en los mercados internacionales bajo el nombre de "contratos de riesgos compartidos", los cuales están prohibidos por las leyes mexicanas en la materia. *Oil & Gas Journal* (marzo de 1993) dice que "un contrato de riesgo no es más que un acuerdo por el cual una compañía, que utiliza sus propios recursos y experiencia en el manejo tecnológico para localizar y extraer petróleo crudo, puede recibir en pago por sus servicios un porcentaje del valor del producto en el mercado internacional". En ningún caso, "esta fórmula de compensaciones implica que la compañía adquiera derechos de propiedad sobre los depósitos petroleros en sí mismos". *El Financiero*, 30 de agosto de 1995. México firmó los primeros "contratos riesgos" en 1949 con pequeñas empresas estadunidenses. Para más referencias, véase Lorenzo Meyer e Isidro Morales, "Petróleo y nación (1900-1979). La política petrolera en México", México, SEMIP-Pemex-Colmex-FCE, 1990.

Así las cosas, la Estrategia Nacional de Energía, en su contenido, establece las bases para hacer que en Estados Unidos la energía futura sea más eficiente, menos vulnerable y sustentable ambientalmente, y que se mantenga la eficiencia de la economía y el nivel de vida de los habitantes de ese país. Define además las herramientas de polí-tica internacional, comercial, de regulación y tecnológicas.

Como lo estableció el presidente George Bush en el mes de julio de 1989, cuando dio a conocer el contenido del documento donde se establecía la nueva estrategia, el objetivo de la misma es lograr el equilibrio entre el incremento de las necesidades de energía de ese país a precios razonables, su compromiso con la seguridad y con un entorno saludable, su determinación en mantener una economía independiente, y su meta de reducir su dependencia de aliados potencialmente no confiables en suministro de energía.

La Estrategia Nacional de Energía se estructura en cuatro secciones. En la primera se plantean las iniciativas diseñadas para incrementar la eficiencia en el uso de la energía, en la generación y uso de la electricidad en los hogares y oficinas, en el sector industrial y en el transporte.

En la segunda se hace referencia a la seguridad energética en las ofertas futuras. Aquí se contemplan las diferentes fuentes de energía como el petróleo, el gas natural, el carbón, la energía nuclear, los recursos renovables y la energía por fusión. Se definen en cada subsección los objetivos y prioridades que orientarán el quehacer en el aprovechamiento de los recursos escasos y abundantes, de manera que se cumpla el objetivo de reducir la dependencia energética y se desarrollen nuevas tecnologías.

El carácter central de la tercera sección se define en el desarrollo tecnológico y mejoramiento de las prácticas en el uso de energía, que pueden ayudar a mantener ofertas adecuadas en la energía disponible mientras se mejora la calidad del medio ambiente. Propone también acciones que mejoren la salud pública, engrandezcan la calidad del aire, agua y tierra; y protejan el ambiente global. Finalmente, la cuarta sección define las estrategias que permitirán asegurar los objetivos planteados mediante el fortalecimiento de las instituciones y la educación.

La pronunciada brecha entre la demanda de petróleo en Estados Unidos y la oferta doméstica ha hecho que el país dependa cada vez más

de las importaciones. En el previsible futuro, el petróleo seguirá siendo un energético crítico para Estados Unidos y para todos los países industrializados. Su disponibilidad y precio serán sustancialmente influenciados por un limitado número de países productores, con grandes reservas y capacidad de producción.

En este contexto, y para resolver su situación, el gobierno estadounidense implementó en la NES las siguientes metas y propuestas:

Meta	*Propuesta*
• Reducir la vulnerabilidad estadounidense a los trastornos de la oferta por expansión y capacidad de producción mundial de petróleo y gas de las reservas estratégicas. • Asegurar un balance apropiado entre la seguridad energética y protección del ambiente.	• Desarrollar y ampliar agresivamente tecnología avanzada de recuperación de petróleo para acceder a los 300 billones de barriles de petróleo doméstico irrecuperable usando métodos convencionales. • Dar acceso al campo costero del refugio nacional de la fauna glacial (Alaska) y a las áreas seleccionadas de la plataforma continental externa bajo estrictos salvaguardas del ambiente. • Expandir la estrategia de reserva petrolera de Estados Unidos y estimular una acción similar por sus aliados. • Estimular el desarrollo del petróleo y del gas, y el exceso de capacidad de producción fuera del Golfo Pérsico. • Evaluar el impacto combinado del acto de enmiendas del aire limpio de 1990 y otras regulaciones del ambiente en la producción, refinación y distribución de petróleo crudo y sus derivados.

Como puede observarse. La Estrategia Nacional de Energía trata de impedir que la economía de Estados Unidos sea vulnerable a los trastornos de la oferta, por expansión y capacidad de producción mundial de petróleo y gas en sus reservas estratégicas. Además de asegurar el suministro, también desarrolla líneas estrictas de protección al ambiente.

La creación de Petroamérica en el marco del proceso de fusión de las transnacionales petroleras

Uno de los fenómenos que surgió en el escenario petrolero mundial, aparentemente como resultado de la crisis de los precios del crudo en 1998, fue la constitución de megatransnacionales petroleras, formadas a partir de fusiones. Según los propios actores de este proceso, esta medida persigue sobre todo reducir los costos de operación, debido a que ahora el mercado será más volátil, lo que propiciará incrementos y bajas recurrentes en los precios del barril de petróleo y derivados.

Este proceso se presenta en momentos en que las fuerzas económicas mundiales predominantes intentan consolidar la globalización financiera, la regionalización de mercados y la división capitalista del trabajo. Una de las consecuencias de esta tendencia globalizadora es precisamente la fusión de las empresas más grandes y poderosas del mundo, entre las que destacan las financieras, automotrices, farmacéuticas y petroleras.

En el marco de este proceso, en 1998, las primeras alianzas representaron operaciones comerciales que superaron el trillón de dólares.[13] Sin embargo, los que cuestionan este proceso de integración señalan que tiene un enorme impacto social, ya que paralelamente al abatimiento de costos, en los países donde surgen y se dan las fusiones, se promueven despidos masivos, se limitan las opciones, se permite la concentración de la riqueza y el poder, y se dejan los precios del mercado bajo el control de unos pocos.[14]

[13] "1998, el año de fusiones; las operaciones suman 1 trillón de dólares. Alianzas estratégicas, salvavidas en la globalización", en *El Financiero*, México, D.F., sección Negocios, 30 de diciembre de 1998, p. 15.

[14] "Marca 1998 récord de fusiones empresariales en el mundo", en *El Financiero*, México, D.F., sección Negocios, 14 de diciembre de 1998, p. 44.

Dentro de este proceso de integración económica y fusión empresarial, Venezuela –con Petróleos de Venezuela, S.A. (PVDSA)– y Brasil –con Petróleos de Brasil (Petrobras)— empezaron a planear, en 1997, la fusión de sus respectivas empresas. Se pretende realizar esta fusión (de la segunda y la cuarta empresas petroleras en el ámbito continental) en el marco del proyecto integracionista estadounidense contenido en el documento del Acuerdo de Libre Comercio para América, cuyo foro principal es la Cumbre de las Américas, la cual ya se realizó en tres ocasiones con carácter continental.

En el marco de este acuerdo continental en octubre de 1997 el entonces ministro de Energía y Minas de Venezuela, doctor Edwin Urrieta, en un viaje de trabajo que realizó a México, invitó a nuestro país a sumarse a un proyecto de integración petrolera continental, del cual deberá surgir la transnacional petrolera latinoamericana Petroamérica. La estrategia del doctor Urrieta, que después retomaría el presidente venezolano Chávez, deberá conducir a la formación de un sistema energético subcontinental, el cual, después de unirse al estadounidense, constituirá el sistema petrolero regional más poderoso del mundo, y deberá servir de antecedente a otros, entre los que destaca el sector eléctrico.

Esta integración de países petroleros que se planea realizar en el hemisferio occidental no es exclusiva en el mundo; ocurre en otras regiones del planeta, principalmente en Europa por medio de la carta Europea, y Asia, con los acuerdos en materia energética en el seno de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) y la Asociación de Países de la región Asia-Pacífico (APEAC).

En el primer caso, la integración pretende unir los sistemas petroleros de Rusia y Europa occidental, y en el segundo, el de los países industrializados, como Japón y los países de reciente industrialización, con el de los productores de hidrocarburos, entre los que destacan, por su potencial, China, Indonesia y Malasia. Existen también los proyectos de integración del Cáucaso, el Mar Caspio y el Asia Central ex soviéticos, con Europa y también con el sudeste asiático. De igual manera, los rusos planean la reconstrucción del sistema petrolero que funcionó en la Unión Soviética y que ahora está casi desmantelado.

Están además los sistemas energéticos en los que participarían los países de Europa Oriental, Asia Occidental (Medio Oriente) y Asia Central, mediante acuerdos económicos regionales como los de la Organi-

zación para la Cooperación Económica del Mar Negro (OCEMN) y la Conferencia de Cooperación Económica (CEE). Ambos bloques seguramente permitirán también generar un puente energético entre Asia y Europa.[15]

De esta manera, ante la fiebre de fusión de las transnacionales petroleras, y en el marco también de una OPEP cada vez más débil y por lo tanto supeditada a las decisiones de los países consumidores, no sería difícil que en el futuro, en caso de funcionar Petroamérica, ésta formara parte de un nuevo cártel que sustituiría al de las 7 hermanas, el cual, ya sea por fusiones o desapariciones, hoy está a punto de diluirse, a pesar de que resulta contraproducente para los intereses de las naciones productoras de esta materia prima, y sobre todo para los subdesarrollados;[16] y a pesar de las manifestaciones contra el surgimiento de nuevos monopolios que podrían atentar contra la supervivencia de empresas más pequeñas; algo que, por cierto, parecía haberse superado.

Entre las alianzas petroleras más importantes que hoy despiertan la inquietud de consumidores y productores destacan las siguientes:

1. La British Petroleum de Gran Bretaña y la Amoco de Estados Unidos (la tercera más importante del mundo, después de la Royal Dutch/Shell Group y la Exxon Corp.); la primera, la BP, que se especializa en exploración y producción de petróleo, adquiere a la segunda que tiene una posición ligeramente mayor en petroquímica y refinación, por 48 000 millones de dólares; su capitalización ahora es superior a los 140 mil millones de dólares.[16] El nuevo consorcio será denominado "BP Amoco PLC" y su sede estará en Londres. Durante 1997, la BP registró utilidades de 4 600 millones de dólares e ingresos de 71 000 millones de dólares; y Amoco, 2 700 millones de dólares en utilidades e ingresos de 36 700 millones.[17]

Con esta fusión, se logrará una singular complementación geográfica: Amoco es fuerte en los ramos de gas y petróleo en Estados Unidos, mientras que la BP tiene su fuerza en Europa y el resto del mundo.

[15] Miguel García R., "El Asia Central y el Caúcaso. La lucha por el poder y el petróleo", *Revista de Estudios de Asia y África*, vol. XXXIV, mayo-agosto de 1999, núm. 2, El Colegio de México, pp. 385-418.

[16] "Subió a 9.09 dólares el barril de la mezcla petrolera mexicana", en *La Jornada*, sección Economía, México, D.F., 8 de enero de 1999, p. 16.

[17] "Matrimonio de 48 mil millones de dólares: Amoco-BP", en *La Crónica*, México, D.F., 13 de agosto de 1998, p. 31.

Asimismo, la empresa inglesa es la cuarta en términos de ventas y la número 12 del mundo en producción, mientras que la estadounidense ocupa el noveno lugar en el área de ventas. La fusión obligará a despedir un total de 6 000 empleados, pero mantendrá el empleo de casi 100 000.[18]

La nueva empresa producirá dos millones de barriles diarios, contará con 11 000 millones de barriles en reservas de petróleo y dispondrá de 27 000 gasolinerías en diversos países.[19]

2. Las petroleras estadounidenses Exxon y Mobil, que ocupan el 1o. y 2o. lugar, respectivamente, entre las empresas petroleras estadounidenses, alguna vez fueron parte del *trust* petrolero Standard Oil, fundado en 1870 por John D. Rockefeller, y suprimido en 1910;[20] ahora, ambas se fusionarán en la empresa petrolera más fuerte del mundo.

En conjunto, las dos compañías, hasta el año pasado controlaban poco más del 21 por ciento de las ventas de gasolina en Estados Unidos. Para ello, cuentan con 47 000 gasolinerías, distribuidas a lo largo del territorio estadounidense.[21]

De esta operación de 76 200 millones de dólares surgirá la empresa "Exxon Mobil Corp.", la cual tendrá su sede en Irving, Texas. Ambas empresas podrían ahorrar, antes del pago de impuestos, casi 2 800 millones de dólares, para lo cual, entre otras cosas, deberán despedir a 12 000 trabajadores de la planta laboral que tiene en la actualidad aproximadamente 120 000.[22]

Con el tiempo, se espera que los ingresos de esta megaempresa sean superiores a los 200 000 millones de dólares al año, cifra que difícilmente podrán superar otras empresas. Contará también con reservas de petróleo y gas de casi 21 000 millones de barriles de petróleo, con una producción diaria de 1 631 millones de barriles de petróleo y gas, y una capacidad de refinación de 6.6 millones de barriles diarios. La

[18] "Megafusión petrolera: BP absorbe Amoco Corp.", en *El Financiero*, México, D.F., 12 de agosto de 1998, p. 21.

[19] "Revalúa BP-Amoco sus proyectos en México", en *El Financiero*, sección Negocios, México, D.F., 8 de enero de 1999, p. 18.

[20] Daniel Yerguin, *La historia del petróleo*, Buenos Aires, Argentina, Vergara, 1992, p. 85.

[21] "Revive la fusión Exxon-Mobil ecos de su pasado monopólico", en *El Financiero*, México, D.F., 7 de diciembre de 1998, p. 20.

[22] "Histórica fusión petrolera Exxon-Mobil por 76 mil mdd", en *El Financiero*, México, D.F., 3 de diciembre de 1998, p. 18.

fusión reúne dos compañías con ingresos netos combinados, en 1997, de 11 800 millones de dólares, y ganancias de 203 000 millones de dólares.[23]

3. Las compañías petroleras rusas Rosnieft, Slavnieft y Onako se fusionarán para formar una nueva compañía que aún no tiene nombre, y de la cual el Estado tendrá el 75 por ciento de las acciones. Con esta unión, se busca consolidar y restructurar la posición de las empresas petroleras rusas en el mercado, y bajar sus costos. Se piensa que en el futuro otra empresa rusa, la Tyumen Oil Company, podrá integrarse a este *trust*, lo cual volverá a la nueva empresa una de las 10 más grandes del mundo.[24] En la actualidad, en Rusia existen 13 compañías petroleras extractoras, de las cuales sólo la Lukoil está considerada una verdadera transnacional petrolera, con actividades en Europa, Asia e incluso América Latina.

Otra variante de fusión sería la creación de la Compañía Petrolera Nacional que reuniría cuatro empresas estatales importantes del sector: Rosneft, Slavneft, Onako y Zarubeshzneft, cuyo paquete de acciones del Estado estaría colocado en el resto de las compañías del ramo.

Éste o el otro proceso de fusión deberá realizarse en tres fases. En la primera se elaborará la estrategia conjunta para afrontar la difícil situación por la que atraviesan éstas y otras empresas rusas, el mercado petrolero ruso y, en general, el mercado mundial; en la segunda, las petroleras rusas buscarán mecanismos de fortalecimiento; y en la tercera, se elaborarán documentos normativos y cambios a las leyes en torno al sector.[25]

4. La empresa Royal Dutch-Shell con la Texaco, y por separado, con la Chevron. En 1998, la empresa angloholandesa Royal Dutch-Shell (primer lugar del mundo), anunció sus planes de cerrar algunas de sus representaciones para abatir los costos, sobre todo ahora que el mercado petrolero mundial está deprimido. Esto, con toda seguridad, provocará el despido masivo de empleados, y también su retracción temporal del mercado.

[23] "Fusión Exxon-Mobil, escudo contra petrocrisis", en *El Financiero*, sección Negocios, México, D.F., 3 de diciembre de 1998, p. 32.

[24] "Se fusionarán tres de las compañías petroleras controladas por el Estado ruso, en *El Financiero*, sección Análisis, México, D.F., 26 de enero de 1999, p. 14A.

[25] "Inminente alianza entre petroleras rusas", en *El Financiero*, sección Negocios, México, D.F., 14 de diciembre de 1998, p. 52.

En el marco de estos planes, la empresa petrolera anunció también su disposición de formar, con la empresa estadounidense Texaco, una compañía conjunta de refinería y comercialización en Europa, unión que generará un ahorro de casi 200 millones de dólares antes del pago de impuestos. Según el acuerdo, la Shell controlará el 88 por ciento de la nueva empresa, y el 12 por ciento restante quedará en manos de la Texaco. Esta unión creará una empresa que controlará el 14 por ciento del mercado minorista de combustibles en Europa occidental.[26]

Asimismo, la empresa petrolera angloholandesa estudia la compra de su homóloga estadounidense Chevron, por casi 65 000 millones de dólares. La nueva compañía permitirá a la empresa europea extender sus dominios por Norteamérica, y de ahí al resto del continente, especialmente a las regiones petroleras.[27]

5. Las empresas japonesas Nippon Oil y Mitsubishi Oil se fusionarán para crear la mayor empresa petrolera de Japón. En este caso, la Nippon Oil, segundo lugar en su país, absorberá a la Mitsubishi, sexto lugar en el mercado petrolero local. La nueva empresa se llamará Nisseki-Mitsubishi, y se estima que tendrá ventas anuales de 3 trillones de yenes (25 650 millones de dólares), superiores a las de Idemitsu Kosan, la mayor empresa japonesa del sector en ese país.

En 1997, la Nippon Oil obtuvo ganancias, antes del pago de impuestos, de 100 millones de dólares, con una facturación de 16 240 millones de dólares, de una red de 10 000 gasolineras en Japón, contra 4 600 de la Mitsubishi.[28]

6. La empresa francesa Total y la belga Petrofina se unirán para crear el sexto grupo petrolero del mundo. El grupo Total-Fina tendrá ingresos netos de 1 920 millones de dólares, y un valor en el mercado de 38 000 millones de dólares. Esta unión permitirá, como en todos los casos, el ahorro de recursos sobre todo en las áreas de exploración y producción, refinería y comercialización. Por su valor nominal, esta empresa supera al grupo Elf Aquitaine, número ocho en el mundo, con

[26] "Alianza Shell-Texaco para Europa; planean ahorrar 200 mdd", en *El Financiero*, México, D.F., 4 de septiembre de 1998, p. 23.

[27] "Destapan fusión Royal Dutch Shell- Chevron. El grupo angloholandes pagaría 65 mil millones de dólares", en *El Financiero*, sección Negocios, México, D.F., 10 de diciembre de 1998, p. 39.

[28] "Crearán Nippon Oil y Mitsubishi Oil la mayor empresa petrolera de Japón, en 1999", en *unomásuno*, México, D.F., 29 de octubre de 1998, p. 25.

un valor de 35 400 millones de dólares, y se situará justo detrás de la italiana ENI, cuyo valor alcanza los 50 400 millones de dólares.

Los directivos de la Total señalaron que la nueva empresa mejorará los niveles de exploración y producción en el Mar del Norte y en el Golfo de México, sobre todo en los trabajos de campos de aguas profundas. Asimismo, se consolidará su presencia en los Países Bajos, Francia, Reino Unido, Alemania, España e Italia.[29]

Otras alianzas que, a pesar de su bajo perfil, resultan también importantes para el proceso de megatransnacionalización que actualmente experimenta el mercado petrolero mundial son las siguientes:

A) La alianza entre las compañías petroleras californianas Enova Corporation y Pacific Enterprises para formar la Sempra Energy, valorada en 6 200 millones de dólares, con activos de 10 000 millones de dólares, ingresos anuales por servicios públicos en Estados Unidos de 5 000 millones de dólares, 12 000 empleados, y operaciones en Estados Unidos, Canadá, México, Argentina y Uruguay.
B) La empresa petrolera española Repsol adquirió el 15 por ciento de su similar argentina, Yacimientos Petroleros Fiscales. En la operación Repsol pagó 2 011 millones de dólares y prometió pagar completamente la empresa sudamericana. La Repsol-YPF se enmarca también en el panorama de grandes fusiones petroleras en el ámbito mundial, y ocupará el duodécimo lugar entre las firmas petroleras.[30]

Estados Unidos y el resto de naciones capitalistas industrializadas construyen un nuevo orden petrolero global

Para entender las causas de la formación de Petroamérica tenemos que conocer la historia contemporánea del mercado petrolero mundial, lo que nos permitirá comprender por qué hoy en día los países consumi-

[29] "Total y Petrofina crearán la sexta potencia petrolera", en *El Financiero*, México, D.F., 1 de diciembre de 1998, p. 26.

[30] "Nueva alianza entre empresas petroleras", en *El Financiero*, sección Negocios, México, D.F., 23 de diciembre de 1998, p. 19.

dores de hidrocarburos, entre los que destacan los de mayor grado de industrialización, controlan el mercado de esta estratégica materia prima.

Como es sabido, en el siglo XX, el mercado petrolero pasó por varias manos. Primero por las de las empresas transnacionales agrupadas en el famoso cártel de las Siete Hermanas; después, a partir de los años setenta y hasta mediados de los ochenta, por las de los países miembros de la OPEP y algunas naciones productoras independientes. Finalmente, en los años noventa, por la de los países ricos, que aún detentan el control. Entre estos últimos destaca Estados Unidos, principal consumidor de crudo en el planeta.

Ahora bien, el control del mercado petrolero por parte de los países ricos se presenta en el marco de lo que se ha dado en llamar el Nuevo Orden Petrolero Global, que no es más que una nueva versión del mercado internacional de los hidrocarburos bajo el control de los países globalizadores.

El proyecto Petroamérica es uno de los pasos más recientes (el resto los analizaremos después) de Estados Unidos en su tarea de convertirse en el hegemón energético regional, e incluso mundial, y en el marco también del Nuevo Orden Petrolero Global.

Entre los propósitos principales de esta megaempresa, que podría empezar a funcionar a fines del 2003, destacan la promoción de la integración energética regional y la creación, en el ámbito petrolero del continente americano, de una división internacional del trabajo, en la cual los países del sur son los abastecedores del crudo y los del norte los procesadores.

El Nuevo Orden Petrolero Global no hubiera sido posible de no haberse dado una serie de sucesos que, por una parte, debilitaron a la OPEP, y por otra, fortalecieron a los países consumidores, entre los que destaca Estados Unidos.

En este sentido, podemos asegurar que el Nuevo Orden Petrolero Global, donde se presentan los primeros bloques energéticos regionales, y que encabezan las potencias mundiales, no es tan nuevo, ya que su construcción se inició en los años setenta, precisamente cuando los países consumidores de petróleo y gas comenzaron a combatir abiertamente a la OPEP. Como se recordará, este organismo surge en los años sesenta como respuesta al avasallamiento de que eran víctimas las naciones productoras por parte de los países ri-

cos[31] y las poderosas transnacionales petroleras reunidas en el cártel de las Siete Hermanas.[32]

En 1970, y gracias a la actividad conjunta de los miembros de la OPEP, este organismo producía poco más del 50 por ciento del petróleo mundial; contaba además con el 70 por ciento de las reservas petroleras probadas mundiales, y aportaba el 85 por ciento de las exportaciones del petróleo del mundo capitalista. Mediante los boicots de 1973 y 1979 a sus clientes ricos, entre los que destaca Estados Unidos, la OPEP consiguió un incremento notable en el precio del barril de crudo, pasando de tres dólares en 1973 a casi 40 en 1980; como era previsible, esto benefició notablemente a los países productores, tanto a los miembros de la OPEP como a los independientes.

La contraofensiva de las naciones consumidoras no se hizo esperar: acostumbradas a consumir petróleo abundante y barato, no tardaron en organizarse y empezar a golpear a la OPEP. Fueron precisamente los petrodólares que se generaron en la región del Golfo Pérsico en los años setenta los que se canalizarían después al mundo en desarrollo, en forma de préstamos y créditos; los intermediarios en estas operaciones serían los bancos y las organizaciones financieras internacionales.

Así pues, la contraofensiva de los países consumidores de crudo, desde nuestra perspectiva, se realiza en varias fases y concluye en 1998, cuando un nuevo grupo de países productores, formado por México, Venezuela y Arabia Saudita, se ubica en el liderazgo del mercado petrolero mundial, y de manera paralela a la OPEP: Venezuela[33] y Arabia Saudita,[34] incluso, abogan por la desaparición de ese organismo.

[31] Los miembros originales de la OPEP son Arabia Saudita, Irán, Irak, Kuwait, Venezuela, Abu Dabai, Argelia, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Libia, Nigeria, Ecuador, Gabón y Katar. Recientemente abandonaron la organización Ecuador y Gabón.

[32] El Cártel de las Siete Hermanas lo formaban Exxon, Texaco, British Petroleoum, Mobil, Gulf, Royal Duch-Shell y la Standard Oil de California.

[33] El presidente de Venezuela, Rafael Caldera, para justificar el aumento en la producción de petróleo de su país, indicó lo siguiente: "tenemos que reconocer que la OPEP ya no tiene el mismo control sobre los mercados petroleros que tuvo alguna vez [...] debemos reconocer que la OPEP ya no tiene el control que en otro tiempo pudo ejercer sobre el mercado. De los 75 millones de barriles diarios que actualmente se producen en el mundo, la OPEP solamente aporta 28 millones". "Sin control, la caída de precios del petróleo; el Brent, a 12.97 dólares", en *El Financiero*, sección Economía, México, D.F., 13 de marzo de 1998, p. 9.

[34] Véase "La OPEP ya perdió el control del mercado: Zaki Yamani", en *Excélsior*, Sección A, México, 6 de abril de 1998, p. 17; "Tiene que desaparecer la OPEP:

El triunfo de los países consumidores se acelera con la desaparición de la URSS y del bloque socialista, y con la postración de la OPEP. Así, los países ricos con su éxito logran dos metas: depender cada vez menos del petróleo proveniente del Golfo Pérsico (el cual se encarece cada vez que hay un conflicto); y recuperar el control del mercado petrolero (que en los últimos años adquirió gran volatilidad).

Entre los pasos que tuvieron que dar los países consumidores de petróleo, a lo largo de las últimas tres décadas, para obtener el control del mercado mundial de los hidrocarburos figuran los siguientes:

- Impulsar la tercera revolución científico-tecnológica de la humanidad, cuyo propósito principal es elevar los niveles de eficiencia de las plantas productivas por medio de un menor consumo de petróleo, así como también privilegiar el uso de combustibles artificiales, para que éstos sustituyan en el futuro a los hidrocarburos.
- Crear, en noviembre de 1974, en el seno de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, la OCDE, la Agencia Internacional de Energía (AIE), la cual deberá enfrentarse a la OPEP.
- Incrementar los trabajos de exploración geólogo-geofísica en los territorios de los países petroleros independientes (México, Noruega, Inglaterra, China e incluso la URSS).
- Propiciar, en 1986, una crisis petrolera para acentuar la división en el seno de la OPEP, lo cual aceleró su debilitamiento;
- Incrementar sus actividades en el Medio Oriente, con el propósito de motivar conflictos regionales entre los países de la región: es el caso, por ejemplo, de la guerra entre Irán e Irak, el Líbano e Israel, y más recientemente Kuwait contra Irak; así como también los bloqueos a Irán, Irak y Libia, entre otros.
- Acosar a la industria petrolera soviética, que hasta mediados de los años ochenta se situaba entre las más fuertes del mundo.
- Y por último, presionar a los países en vías de desarrollo, sobre todo a los productores de petróleo, para que introdujeran en sus economías severos programas de ajuste estructural, por medio

---

Abdelaziz al-Dajil. Acusan a Venezuela y las transnacionales de propiciar la caída de los precios", en *Excélsior*, México, D.F., 7 de mayo de 1998, p. 5, Sección A; y "Se pronuncian los sauditas por disolver la OPEP", en *Excélsior*, Sección A, México, D.F., 5 de mayo de 1998, pp. 3 y 20.

de los cuales las economías de estos países se adecuarían a las condiciones de integración regional, continental y mundial.[35] En estos programas ocupan un lugar especial la apertura económica y la privatización de los activos del Estado, entre los que figuran las empresas petroleras. De esta manera, la mayoría de los países petroleros, aun los miembros de la OPEP, tuvieron que permitir la entrada de las inversiones extranjeras en sus complejos, lo cual, como es lógico, los debilitó, al igual que al Estado.

Como podía esperarse, al ser aplicadas estas medidas los países consumidores de hidrocarburos pudieron alcanzar su principal objetivo: debilitar a la OPEP y al complejo petrolero soviético, ambos considerados sus dos más grandes competidores.

Así las cosas, la capitulación de los rusos ante su enemigo tradicional, Estados Unidos, permitió al mundo capitalista industrializado no sólo debilitar a la OPEP sino también llevar a cabo una serie de medidas que catalizaron el surgimiento de un nuevo orden petrolero global, en el cual se persigue la globalización energética, pasando por el proceso de regionalización. En este sentido, a la caída del poderoso complejo petrolero soviético, que en sus mejores tiempos fue el segundo productor del mundo, superado solamente por Arabia Saudita, siguieron una serie de acontecimientos que no sólo permitieron la restructuración del mundo del petróleo sino que también ayudaron a consolidar la *pax* americana, en la cual los intereses de Estados Unidos se sobreponen a los del resto del mundo. Entre estos acontecimientos, en la mayoría de los cuales hubo participación extranjera, y especialmente de Washington, podemos citar los siguientes:

1. La guerra del Golfo Pérsico en 1991, que permitió a Estados Unidos posesionarse de la península Arábiga, donde se encuentran las dos terceras partes de las reservas petroleras mundiales probadas totales; uno de los medios que utilizó el gobierno de Washington fue obligar a Arabia Saudita y Kuwait a abrir sus sectores petroleros a la inversión extranjera, sobre todo a la estadouni-

[35] Miguel García Reyes y María Mercedes Agudelo de Latapí, *Ajuste estructural y pobreza. La transición economica de la sociedad mundial contemporánea*, México, ITESM-CCM y Fondo de Cultura Económica, 1998.

dense –lo mismo sucede con Venezuela–. Con esto, Estados Unidos golpea aún más la ya fracturada unidad de la OPEP.

2. La primera guerra en Chechenia (1994-1996), mediante la cual las transnacionales, sobre todo las petroleras, intentaron socavar la presencia rusa en el Transcáucaso y el Cáucaso ex soviéticos, regiones que fueron menospreciadas por Moscú a partir de 1991, cuando los rusos iniciaron una "estrecha amis-tad con el mundo occidental cristiano".
3. La firma del TLCAN entre Estados Unidos, Canadá y México, que prepara la integración energética.
4. La disputa por el control de la región del Asia central y el Mar Caspio, donde se presume que hay reservas de petróleo de más de 200 000 millones de barriles. Recientemente, Estados Unidos, después de presionar a países de la región, logró la firma de dos acuerdos para sacar el petróleo de esa región a través de Georgia, y no de Irán o Rusia, como lo deseaba principalmente el gobierno ruso.[36]
5. La promoción a grupos extranjeros dentro del movimiento separatista islámico Uigur en la provincia oriental china de Xingianj, precisamente donde se encuentran los yacimientos petroleros de la cuenca del Tarim, en la cual, según petroleros rusos, podría haber reservas de crudo de poco más de 40 000 millones de barriles.
6. El apoyo económico a Vietnam para que pueda reactivar su industria petrolera.
7. Su indefinición en el conflicto por el control de las Islas Spratly (entre China, Indonesia, Vietnam y Filipinas) donde, según la última información, hay probabilidades de encontrar entre 20 y 40 000 millones de barriles de petróleo.
8. Finalmente, los conflictos "étnicos" en Kosovo y en Timor Oriental, regiones consideradas estratégicas para los países consumidores de petróleo; en el primer caso, porque por ahí deberán pasar los oleoductos del Asia Central, y en el segundo, porque ahí se encuentran grandes reservas petroleras.

[36] Miguel García Reyes, "Rusia y su derrota en el gran juego: La Guerra Fría se Calentó", en *Revista Siempre!*, sección Internacional, México, 16 de diciembre de 1999, p. 59.

9. Las reuniones continentales en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de América para preparar la integración de los países del hemisferio occidental.
10. La firma del Acuerdo de Límites Territoriales Marinos entre Estados Unidos y México, para que pudieran comenzar los trabajos de exploración y producción de hidrocarburos en los llamadas "hoyos de dona", que se localizan en el norte del Golfo de México.
11. Promover la creación de una minialianza formada por México, Venezuela y Arabia Saudita que sustituyera, aunque temporalmente, a la OPEP en la regulación del mercado petrolero.

Así, por medio de estas fases, algunas de ellas de naturaleza militar, Estados Unidos y sus aliados capitalistas industrializados pudieron retomar el control político, económico y militar en casi todo el mundo, y apoderarse de las regiones o países donde hay grandes volúmenes de petróleo y gas. Lograron también establecer las bases para una ulterior integración energética que, en el caso de América, encabezaría Estados Unidos, y uno de cuyos principales instrumentos sería precisamente Petroamérica.

Ahora bien, hay que reiterar que uno de los factores que probablemente más influyó en el triunfo de los países consumidores, y de sus poderosas transnacionales petroleras, fue la crisis petrolera de 1998, la cual no sólo reflejó la debilidad de la OPEP, sino también los deseos de los países productores, sobre todo independientes, de contar con un nuevo liderazgo, aunque al principio fuera compartido con dicha organización, hoy en desuso.

La crisis petrolera de 1998

A partir de enero de 1998 los precios del barril de petróleo empezaron a caer dramáticamente. Como lo señalamos en la introducción, esta situación se presentó en el marco de los siguientes hechos: 1) el desgaste natural de la OPEP que se reflejaba sobre todo en una división interna;[37]

[37] "Al descubierto, rivalidades entre socios de la OPEP", en *El Financiero*, sección Economía, México, D.F., noviembre de 1998.

2) la consolidación de Estados Unidos como hegemón mundial; y 3) la reticencia de Rusia, potencia militar y petrolera, a intervenir en el mercado petrolero mundial para forzar un equilibrio.

En la generación de la nueva crisis petrolera, en 1998, influyó también de manera determinante la combinación de dos hechos: el pronunciado descenso en la demanda de hidrocarburos a partir 1997, y la sobreoferta en el mercado internacional, particularmente a partir de enero de ese año, que alcanzó los 4 millones de barriles de crudo diarios.[38]

Respecto a las causas del descenso en la demanda se pueden mencionar las siguientes: 1) el invierno cálido 1997-1998, que ocasionó que la mayoría de los países septentrionales redujeran su consumo de crudo para la calefacción; dicho calentamiento se relaciona con el fenómeno climatológico "el Niño", que alteró gravemente, durante 1997 y 1998, el clima mundial; 2) la recesión en los países de Europa Oriental y de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), que comienza a fines de los años ochenta y principios de los noventa, debido al proceso de transición del socialismo real al capitalismo; y 3) la crisis financiera de la mayoría de los países del sudeste asiático que, en algunos casos, desembocó no sólo en una crisis económica sino también política, como en Indonesia.[39]

En cuanto a la sobreoferta, como ya se señaló, se debió sobre todo a la aparición de poco más de cuatro millones de barriles de crudo extra, diariamente, en el mercado mundial, con lo que se rebasó la cuota que se había establecido para 1998, que era de aproximadamente 75 millones de barriles diarios. En la sobreoferta la OPEP contribuyó con 2.5 millones de barriles diarios de petróleo; México y Venezuela,[40]

[38] En opinión de Klaus Matthies, experto en materias primas en el Instituto de Investigaciones Económicas de Hamburgo, el motivo del derrumbe de precios en el sector petrolero no fue solamente la crisis asiática, sino también una evaluación errónea de parte de la OPEP. Señala Matthies que en noviembre de 1997 se ocupó de la reducción de la demanda en Asia y consideró la crisis un fenómeno pasajero, por lo cual decidió aumentar las cuotas de producción, con consecuencias desastrosas. "En un año bajaron 25% los precios de las materias primas", *La Jornada*, México, D.F., 8 de octubre de 1998, p. 11.

[39] La crisis financiera se inicia en junio de 1997 en Tailandia, se extiende después a Malasia, Singapur, Hong Kong, Corea del Sur y termina en Indonesia, donde causa la caída del presidente, general Suharto.

[40] Según Francisco Mieres, director del Centro de Investigaciones y Análisis de la OPEP en Caracas, Venezuela, "Venezuela ha violado cuotas de manera tal que llegó a

con 600 000 diarios, respectivamente, y con el resto, las otras naciones productoras. El aumento en la oferta de la OPEP fue producto de la violación, por parte de sus miembros, de las cuotas de producción asignadas.[41]

Otros factores que contribuyeron al incremento de la oferta de petróleo son, por ejemplo, la entrada de petróleo iraquí al mercado internacional, bajo la supervisión de la ONU. Este país, también miembro de la OPEP, durante 1998 comenzó a exportar a un mercado ya saturado 1.5 millones de barriles de petróleo diarios, que como era lógico no se podían colocar rápidamente. El dinero que empezó a recibir el gobierno iraquí por concepto de exportaciones, y que alcanzó la cifra de 3 000 millones de dólares, fue utilizado para comprar medicinas y alimentos en el exterior. Finalmente, también contribuyó a la sobreoferta el petróleo extra que algunos países productores mandaron al mercado mundial mediante canales no oficiales, es decir, del mercado negro, que tiene en Rotterdam una de sus sedes más importantes.

En este sentido, vale la pena destacar que la sobreoferta de petróleo en el mercado internacional no surgió a principios de 1998, sino en el primer lustro de los años noventa, precisamente cuando varios países productores hicieron pública su decisión de aumentar su producción y exportación de crudo, entre los que destacan Rusia, México, Venezuela y algunos otros miembros de la OPEP. En el caso de nuestro país, en 1995, Pemex anunció su disposición de incrementar su producción de hidrocarburos, ya que contaba con infraestructura suficiente. En el marco de estas declaraciones, en los años siguientes, y gracias al trabajo y al empeño de la planta laboral de Pemex, la producción de la empresa aumentó casi 600 000 barriles de petróleo diarios, muchos de los cuales se extrajeron de la Sonda de Campeche, en el campo Cantarell.

Incluso en 1998, Luis Téllez, titular de la Secretaría de Energía de nuestro país, indicó que gracias a los esfuerzos realizados por los directivos y trabajadores de Pemex, la empresa tenía la capacidad de producir hasta un millón de barriles más diarios, algo que pocos países

---

desconocer a la OPEP el año pasado y anunció un incremento de su producción petrolera a siete millones de barriles diarios en el año 2007 (desde tres millones actualmente)", en *El Financiero*, sección Economía, México, D.F., 11 de agosto de 1998, p. 20.

[41] "Cayeron precios del petróleo por violar cuotas de producción. Es culpa de la misma OPEP: Issa Al-Mazidi", *La Jornada*, sección Economía, México, D.F., 26 de enero de 1998, p. 24.

productores pueden lograr, entre ellos Arabia Saudita (8 millones de barriles diarios), Rusia (hasta 9 millones de barriles diarios), Venezuela (6 millones de barriles diarios)[42] y Estados Unidos (7 millones de barriles diarios).

Vale la pena destacar que la razón por la cual ninguno de los países antes citados, excepto Estados Unidos, ha utilizado hasta el momento toda su capacidad productora en su propio beneficio, es porque casi todos ellos tienen compromisos con los países consumidores, que por cierto son sus acreedores, y los que realmente tienen el control del mercado petrolero mundial, aparte de que son los que cuentan con el dinero y la tecnología que los primeros necesitan para su desarrollo económico.

Como se recordará, la mayoría de las naciones productoras de crudo, entre las que destacan México, Rusia y recientemente Venezuela, debido a la transición que experimentan de una economía cerrada a una abierta requieren recursos financieros frescos para seguir aplicando reformas económicas que les permitan sanear su macroeconomía y fortalecer la microeconomía. A esto hay que añadir una serie de fenómenos naturales (inundaciones y terremotos) que han abatido a casi todos los países del mundo, pero en particular a los países productores como los antes citados.

Así las cosas, finalmente es la combinación de una baja en la demanda y una sobreoferta lo que provoca una caída espectacular en los precios del barril de petróleo, sobre todo a partir de enero de 1998. Como se preveía, esta situación beneficia a los países consumidores, que pudieron comprar petróleo abundante y barato, no así a los productores, que sufrieron enormes daños en sus economías, de por sí débiles, debido al cambio estructural que estaban experimentando.

En México, uno de los miembros de la nueva troyka petrolera, la caída en el precio del barril de petróleo obligó al gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León a realizar tres recortes significativos en el gasto federal propuesto para 1998. La suma total de estos recortes fue de poco más de 3 000 millones de dólares, lo cual afectó principalmente la implementación de programas de inversión del gobierno y programas

[42] Un estudio del Centro de Estudios de Energía Global que preside Ahmed Zaid Yamani, señala que Venezuela planea producir 5 millones de barriles de petróleo diarios en el año 2005, y 6 millones en el 2010. "Débiles precios de crudo; aumentan inversiones", en *Excélsior*, México, D.F., 2 de abril de 1998, pp. 1 y 7.

sociales, entre los que destacan los de salud y educación; estos recortes fueron necesarios por el error que cometieron las autoridades hacendarias al preparar el presupuesto de egresos de 1998 con base en un precio de 15.50 dólares el barril de petróleo para ese año, y no de 9.50 dólares, como realmente estuvo.

Sin embargo, no hay que soslayar el hecho de que la raíz de esta nueva crisis presupuestal no se encuentra sólo en la caída del precio del barril de petróleo, lo que ocurre con bastante frecuencia en un mercado controlado por los países consumidores, sino más bien en que la economía mexicana, en general, y en particular su sistema fiscal, se encuentran petrolizados,[43] es decir, los ingresos fiscales, en gran medida, dependen de los recursos que cada año se canalizan, en forma de impuestos, desde la paraestatal petrolera.[44] Esta sangría somete a Petróleos Mexicanos a un grave proceso de descapitalización, que a su vez frena su desarrollo. Como lo han reconocido incluso las autoridades mexicanas, cada año Pemex entrega al gobierno hasta un 90 por ciento de sus utilidades, principalmente en forma de impuestos. Esto inhibe las inversiones en Pemex, sobre todo en áreas estratégicas como la exploración y producción.

El caso de México no es tan grave como el de otros países también en vías de industrialización que sí tienen una economía petrolizada, como por ejemplo Ecuador, Angola, Nigeria y hasta Rusia. En todos ellos –con excepción tal vez de Rusia–, la economía local depende casi en un 90 por ciento de los ingresos de sus exportaciones petroleras.

A pesar de las desventajas –la petrolización del sistema fiscal y la consecuente descapitalización de Pemex–, hoy México cuenta con uno de los complejos petroleros más eficientes y competitivos del mundo, sobre todo en las áreas de exploración y producción y de diseño tecnológico (IMP); esto permite a la paraestatal colocarse a la altura de algunas transnacionales petroleras estadounidenses y europeas. Gra-

[43] Como se recordará, si bien es cierto que en la actualidad la economía mexicana no está petrolizada, como sucedió en los años setenta, cuando el 70 por ciento del total de las exportaciones mexicanas correspondían a los hidrocarburos –hoy esta proporción es de sólo 15 por ciento–, sí lo está su sistema tributario, ya que de cada peso que recibe el fisco mexicano, 40 centavos provienen de la paraestatal petrolera; y esto hace muy vulnerable a la economía mexicana ante los vaivenes del mercado petrolero mundial.

[44] "Aumentan los riesgos para la economía, alerta el CEESP", en *El Financiero*, sección Economía, México, D.F., 21 de febrero de 2000, p. 25.

cias a su moderna infraestructura, Pemex produce 3 300 000 barriles diarios de crudo, y 4 trillones de metros cúbicos de gas, ocupando un lugar preponderante en el mercado petrolero mundial, lo que le permite a México participar relevantemente en las discusiones mundiales, especialmente en las del sector energético. La fortaleza de su complejo petrolero le permitió sortear la crisis petrolera de 1998, con daños no muy relevantes, y al mismo tiempo promover y participar en la formación del nuevo minicártel petrolero, capaz de buscar consensos entre los países productores de petróleo, miembros o no de la OPEP, para regular las ganancias del mercado, tanto para productores como para consumidores.

La nueva alianza petrolera. Un antecedente de Petroamérica

Como se señaló en la introducción, fue muy grande la preocupación en todo el planeta por el descenso en los precios del barril de crudo a partir de enero de 1998. Los más preocupados fueron los países productores de crudo y gas, entre los que destacan no sólo los subdesarrollados sino también algunos ricos, como Estados Unidos, Inglaterra y Noruega. No hay que olvidar que en Estados Unidos existen poco más de 8 000 empresas petroleras que producen diariamente casi 6 millones de barriles de crudo. Por esta razón, el mundo industrializado apresuró a los países productores de la OPEP e independientes a iniciar una serie de consultas para encontrar salida a la crisis. Correspondió a México iniciar los trabajos para lograr un consenso que permitiera bajar la oferta de crudo en el mercado internacional. A los esfuerzos de México se sumaron los de Venezuela, y después los de Arabia Saudita. El objetivo de la suma de esfuerzos era alcanzar un acuerdo entre los países productores para disminuir la producción contundentemente. México jugó un papel predominante en la preparación de dicho acuerdo. En representación de México asistió a las reuniones el entonces director general de Pemex, Adrián Lajous, quien estaba preocupado por la falta de iniciativa de algunas naciones petroleras poderosas como Rusia, China o las del Golfo Pérsico, por lo que convocó a una primera reunión en la ciudad de Riad, en Arabia Saudita, los días 21 y 22 de marzo de 1998, en la que se discutirían las posibles salidas a la crisis. A la cita acudieron los representantes de

México, Venezuela y los anfitriones. Con esto se iniciaría un periodo de estrecha colaboración entre Venezuela y México, ambos prospectos para formar Petroamérica.

De esta primera reunión surgió un primer acuerdo para que los tres países disminuyeran su producción conjunta de crudo en 600 000 barriles diarios; invitaron a los demás países productores a hacer lo mismo, por un total de 1 245 000 barriles diarios. El objetivo de la tríada petrolera era retirar del mercado, en un primer intento, 1 500 000 barriles diarios, lo cual, si bien era insuficiente para restablecer el equilibrio en el mercado, por lo menos permitiría iniciar una nueva estrategia de colaboración que encabezaría la nueva troyka petrolera.

De este primer recorte, el del 22 de marzo, 300 000 barriles de petróleo correspondían a Arabia Saudita, 200 000 a Venezuela y 100 000 a México. El 31 de marzo, en la ciudad de Viena, en una reunión de la OPEP, sus miembros acordaron disminuir su producción en la cantidad solicitada por la minialianza, logrando detener la caída del precio del petróleo. En histórica reunión, los miembros de la OPEP establecieron las cuotas de reducción que se indican en la tabla I.

TABLA I. PRODUCCIÓN Y RECORTE PETROLERO

Miembro de la OPEP	*Producción*[1]	*Reducción*[2]	*País independiente*	*Producción*[1]	*Reducción*[2]
Arabia Saudita	8.350	300	México	3.020	100
Argelia	0.850	50	Noruega	3.060	100
Emiratos Árabes	1.360	125	Egipto	0.850	30
Indonesia	1.360	70	Omán	0.900	30
Irán	3.600	140	Gran Bretaña	2.41	–
Kuwait	2.110	125	China		150
Libia	1.420	80	Rusia		100
Nigeria	2.280	125	Yemen		11
Venezuela	3.180	200			
Irak	1.140	–			
Recorte total: 1736 barriles diarios					

"Acuerdo histórico en la OPEP para reducir 2% la oferta de petróleo", en *El Financiero*, México, D.F., 31 de marzo de 1998, p. 13, y 27 de mayo de 1998, p. 16.

[1] millones de barriles diarios

[2] miles de barriles diarios

– sin compromiso

Pero pese a la restricción en la oferta, que equivalía al 2 por ciento de la producción total, los precios bajaron muy poco, por lo que la OPEP se pronunció por un nuevo recorte,[45] el cual, según el ministro de Arabia Saudita, Alí Naimí, debería llegar a los 2.5 millones de barriles diarios. Ante esta situación, el 4 de junio, en una nueva reunión en la ciudad de Amsterdam, la minialianza acordó un nuevo recorte de 450 000 barriles diarios:[46] 100 000 barriles corresponderían a México, 225 000 a Arabia Saudita, y 125 000 a Venezuela. Nuevamente, los representantes de estos tres países urgieron a la OPEP a unirse a este recorte, el cual debía entrar en vigor el 1 de julio de 1998.

Ante esta situación, los miembros de la OPEP comenzaron a trabajar para alcanzar un consenso que hiciera posible el repunte en el precio del barril de crudo, el cual, por cierto, en el caso de la canasta de la OPEP, se encontraba por debajo de los 11 dólares por barril, su nivel más bajo en 12 años, y menos de la mitad del objetivo oficial de la OPEP, que era de 21 dólares.[47]

Así las cosas, el 16 de junio, en la ciudad de Riad, los países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) adoptaron un acuerdo de principio para reducir su producción petrolera, con el fin de contribuir a estabilizar los precios del crudo en el mercado internacional. En la reunión, los ministros de petróleo de Arabia Saudita, Baherein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar acordaron reducir su producción en 170 000 barriles diarios, de manera conjunta. Finalmente, el 24 de julio, en la ciudad de Viena, la OPEP acordó retirar del mercado 1.4 millones de barriles diarios. Así, 2.6 millones de barriles del total serían retirados diariamente desde el primer semestre de 1998.[48]

A fines de agosto, y no obstante los recortes llevados a cabo, los petroprecios tuvieron un nuevo retroceso, lo cual alertó a los países consumidores. El 27 de agosto, por ejemplo, el referencial crudo Brent

[45] "Es necesario un mayor recorte a la OPEP: Yamani", en *Excélsior*, sección Economía, México, D.F., 7 de abril 1998, pp. 1 y 10.

[46] "Nuevo recorte a la producción petrolera, acuerdan México, Arabia Saudita y Venezuela", en *Excélsior*, Sección A, México, D.F., 5 de junio de 1998, pp. 1 y 33.

[47] En cuestión de precios, México se encontraba en peores condiciones, ya que su mezcla se cotizaba en menos de 8 dólares.

[48] "OPEC Agrees to make cuts in Production", *The Wall Street Journal*, EUA, 25 de junio de 1998.

costaba 12.28 dólares el barril: estaba a un tercio por debajo del año anterior, a pesar de que la OPEP se esforzaba por mitigar la crisis que, para ese entonces, ya le había restado casi 50 000 millones de dólares en ganancias.

La Agencia Internacional de Energía señalaba que, en ese mismo mes, la demanda global diaria de petróleo se ubicaba en 74 700 000 barriles diarios, mientras que la producción total ascendía a 77 700 000, por lo cual, según este organismo de la OCDE, existía un excedente de 4 por ciento mundial de crudo: había que retirar del mercado otros 3 millones de barriles diarios.[49]

En el contexto de estas preocupaciones, los representantes de 47 países productores y consumidores de petróleo, incluyendo a los miembros de la OPEP, se reunieron el 29 de octubre en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, en el marco de la Sexta Conferencia Internacional de Energía, para analizar la posibilidad de realizar nuevos recortes. El ministro argelino del petróleo, Youseef Yousfi, advirtió sobre la necesidad de equilibrar la oferta y la demanda para evitar serios problemas económicos, sobre todo a los países productores. Se acordó estudiar la posibilidad de prolongar los acuerdos de reducción de la producción otros seis meses, o hasta fines del siguiente año.[50] La decisión se debía tomar el 25 de noviembre de ese mismo año en la reunión de la OPEP, pero en vísperas, el gobierno de Irak amenazó con romper su acuerdo con la ONU de intercambio de petróleo por alimentos, es decir, vender 5 237 millones de dólares en crudo semestrales: casi 2 millones de barriles diarios saldrían del mercado, lo cual provocaría un aumento en el precio del crudo, positivo aunque temporal.

En su conferencia semestral 106, en la ciudad de Viena, del 26 de noviembre, los miembros de la OPEP, que en su conjunto abastecen el 37 por ciento del total de la oferta petrolera mundial, no lograron llegar a ningún acuerdo sobre nuevos recortes a la producción, aplazando la decisión para marzo del siguiente año, en su reunión de primavera.[51] En

[49] "Seguirá a la baja la demanda de petróleo debido a la crisis internacional", en *El Financiero*, México, D.F., 13 de agosto de 1998, p. 14.

[50] "Aumenta consenso para prorrogar recortes crudo", en *El Financiero*, sección Economía, México, D.F., 30 de octubre del 98, p. 24.

[51] Se hizo evidente en esta reunión la formación de dos bloques antagónicos que continuarían su confrontación en reuniones posteriores; por una parte, Irán, Irak, Libia y Argelia, catalogados como contrarios a la política expansionista estadouniden-

lo que sí estuvieron de acuerdo fue en extender seis meses los límites de producción impuestos en el mes de junio, e incluso en prolongarlos hasta fines de 1999, lo cual mantuvo bajos los precios del crudo: por ejemplo, el referencial Brent alcanzaba un precio de 10.90 dólares el barril, mientras el West Texas Intermediate se ubicaba por debajo de los 12 dólares. La canasta de la OPEP se situaba por debajo de los 12 dólares, y la mezcla mexicana se cotizaba por debajo de los 8. En esta ocasión Arabia Saudita fue pieza clave en la falta de consenso para recortes adicionales, aduciendo que otros miembros de la OPEP estaban bombeando más de lo que les correspondía según el pacto de junio anterior con la participación de algunos países independientes.[52]

En este contexto de desacato a las cuotas asignadas en los acuerdos de Riad y Viena, por parte de la mayoría de los países productores de crudo, el 17 de diciembre los secretarios de energía de los países que conformaban la nueva troyka petrolera (México, Venezuela y Arabia Saudita) se reunieron en Madrid para analizar la situación del mercado petrolero y encontrar solución a la crisis que lo agobiaba. Se acordó iniciar acciones inmediatas para discutir, con otras naciones productoras, medidas adicionales que se tradujeran en una mayor disminución de inventarios y mejoramiento de precios.[53]

En el encuentro los tres países ratificaron su compromiso individual de reducir sus volúmenes de exportación en las siguientes proporciones: Arabia Saudita, 725 000 barriles diarios; México, 200 000; y Venezuela, 525 000. Estas declaraciones, que se sumaron al ataque aéreo de Estados Unidos contra Irak, lograron un incremento leve en los precios de petróleo del mercado mundial. La mezcla de México se situó en 8.80 dólares por barril.

Como apoyo a estos esfuerzos para elevar el precio de barril de petróleo, el gobierno mexicano anunció, el 12 de marzo, su disposición de encabezar un nuevo acuerdo de recorte petrolero. En esta ocasión se propuso sacar del mercado 2 104 millones de barriles diarios a partir del 1 de abril de 1999; el anuncio oficial se haría durante la reunión de

---

se, y por la otra Arabia Saudita, Venezuela y Kuwait, proclives a las decisiones de Washington y otras capitales de países desarrollados.

[52] "Fracasa la reunión de la OPEP para impulsar los petroprecios", en *El Financiero*, México, D.F., sección Economía, 27 de noviembre de 1998.

[53] "Extienden para todo 1999 acuerdo petrolero México, Venezuela y Arabia Saudita", en *La Crónica*, México, D.F., 18 de diciembre de 1998, p. 16.

la OPEP, el 23 de marzo. De inmediato, Venezuela y Arabia Saudita respaldaron la propuesta de México.

El 24 de marzo, en el marco de la 107 reunión de los ministros de la OPEP, en la ciudad de La Haya, este organismo decidió disminuir su producción en 1 700 000 barriles diarios, que se sumarían a los recortes de los países independientes, para llegar a un total de 2 104 000 barriles diarios a partir del 1 de abril, lo cual provocó una alza en los precios. Para México, su participación en el nuevo acuerdo representa recortar sus exportaciones en 125 000 barriles diarios, equivalente a una disminución de ingresos de 1 156 250 dólares al día; 34 687 500 dólares al mes; 416 250 000 dólares durante 1999.

Con el tercer recorte a la exportación y producción de crudo a nivel mundial promovido por la nueva minialianza, los principales productores retiraron del mercado 4 800 000 barriles diarios, cifra que, según algunos especialistas, correspondía a la sobreproducción que originó la crisis en el mercado. Gracias a este acuerdo, los principales referenciales petroleros aumentaron su precio: el West Texas alcanzó los 18 dólares; el Brent y la mezcla mexicana, 16 y 14 dólares, respectivamente.

Sin embargo, y debido a que esta tendencia a la alza continuó durante todo 1999, en los primeros meses del año 2000 la situación se tornó peligrosa, sobre todo para los países consumidores (capitalistas industrializados), que vieron con preocupación la tendencia creciente del índice de precios al consumidor. El caso más grave se presentó en Estados Unidos, donde la gasolina llegó a cotizarse a más de dos dólares el galón en algunas regiones. Esta situación motivó la búsqueda de una solución a los altos precios del petróleo, aunque los perjudicados volvieran a ser los países productores del vital producto. Cuando el precio del barril rebasó los 30 dólares, los representantes de México, Venezuela y Arabia Saudita, miembros de la nueva minialianza, efectuaron una nueva reunión en la que se mostraron dispuestos a buscar un consenso entre los países productores de crudo para aumentar la oferta y lograr un descenso en los precios. Esta reunión tuvo lugar en el marco de fuertes presiones por parte de Estados Unidos, quien llegó a amenazar con sacar parte de sus reservas estratégicas al mercado.[51] La actividad de la troyka a favor del aumento de la producción evitó lo anterior, y

[51] "Inicia Estados Unidos presión entre productores de crudo para bajar petroprecios", en *La Crónica*, Negocios, México, D.F., 19 de febrero de 2000, p. 26.

promovió, para el 27 de marzo, una respuesta positiva por parte de la OPEP. No obstante, en el seno de dicho organismo, el consenso no fue tan sencillo. En el marco de una confrontación entre los dos principales bloques de la OPEP, es decir, por una parte Argelia, Libia e Irán, considerados los duros del grupo, y por la otra Arabia Saudita y Kuwait, calificados como proestadounidenses, la decisión tardó en llegar. Ante la propuesta de Arabia Saudita de aumentar la producción de la OPEP en 2.5 millones de barriles diarios, apareció la de los ortodoxos, de hacerlo en sólo 700 000. Se llegó al acuerdo de incrementar la producción de la OPEP en 1 700 000 barriles diarios, los cuales se sumarían a los 150 000 de México, 100 000 de Omán y 90 000 de Noruega, en un total de 2 040 000 barriles diarios. Con esta nueva producción, el precio del petróleo bajó a niveles aceptables para las economías desarrolladas.

Conclusiones

De lo anteriormente expuesto podemos sacar las siguientes conclusiones:

1. La disminución de hidrocarburos en el subsuelo de Estados Unidos obliga a las autoridades de ese país a diseñar estrategias de política energética que les aseguren el abastecimiento de crudo a largo plazo, ya que es muy poco probable que la infraestructura industrial estadounidense pueda transformarse para usar otro tipo de energía, con excepción, tal vez, del gas. Así, el abastecimiento de hidrocarburos se ha convertido en una cuestión de seguridad nacional.
2. El diseño de estas estrategias energéticas se acentuó en los últimos años, debido a la volatilidad del mercado petrolero y a las guerras comerciales que protagonizan en la actualidad los hegemones regionales, como Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.
3. En ocasiones, la aplicación de estas estrategias de política energética se realiza por medio de la violencia, el chantaje o acuerdos unilaterales y multilaterales.
4. Una de las estrategias petroleras que ha aplicado Estados Unidos durante los últimos lustros consiste en dominar, por las buenas o por las malas, las principales fuentes de abastecimiento de hidrocarburos. Entre ellas América Latina, el Golfo de México,

el Medio Oriente, Rusia, el Mar Caspio y el Asia Central ex soviética y el Lejano Oriente.

5. Otra estrategia que está aplicando es la recomendación de formar bloques petroleros regionales, comenzando, en su caso, con el del hemisferio occidental, para después unir éste con la región euroasiática, y tal vez con el Medio Oriente.
6. En este sentido, Petroamérica es una estrategia de Estados Unidos para tomar el control del mercado petrolero continental e imponer en el hemisferio occidental una división regional petrolera en la que los más beneficiados serían los mismos Estados Unidos y Canadá.
7. Esta megaempresa podrá funcionar eficientemente en la medida en que los gobiernos de Brasil, México y Venezuela colaboren con el hegemón continental, y que otros países del continente, también productores de petróleo, acepten integrarse a la misma.
8. Por último, y considerando que en el corto y mediano plazos la integración económica es un hecho irreversible, sólo queda esperar que México, como lo ha hecho en los últimos meses Venezuela, acepte su incorporación a Petroamérica, pero desde una posición de fuerza y no de debilidad. Ya se ha demostrado que un país que no utiliza sus recursos naturales, y en particular los energéticos, como un arma diplomática, no consigue un lugar honroso en la historia mundial contemporánea.

III. Relaciones transnacionales

Tráfico de drogas, violencia política, y política estadounidense en Colombia durante los años noventa

Bruce Michael Bagley
Prof. de Estudios Internacionales, Escuela de Estudios Internacionales, Universiad de Miami, Coral Gables, Florida, 5 de enero de 2001

Introducción

El presente ensayo examina las repercusiones que las políticas de control de drogas, emprendidas durante los años noventa por los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, han tenido sobre la evolución del cultivo y el tráfico de drogas y la violencia política en Colombia. La tesis central es que la guerra contra las drogas llevada a cabo conjuntamente por Estados Unidos y Colombia en este último país, durante la década pasada, no sólo fracasó en su intento de frenar el crecimiento del mercado de droga colombiana y la corrupción concomitante, sino que demostró ser contraproducente. Entre las más importantes consecuencias no deseadas se encuentran el notable incremento de las actividades relacionadas con el cultivo y la producción de droga, la diseminación y proliferación del crimen organizado, y la expansión e intensificación de la violencia política y la actividad guerrillera en el país. Como resultado, al inicio del año 2000, Colombia enfrentaba amenazas más serias para su seguridad nacional y su estabilidad política que en 1990. El ensayo concluye que la intensificación masiva de las defectuosas estrategias de combate a las drogas de la década pasada, propuesta por el gobierno de Clinton en enero de 2000, con toda seguridad empeorará los problemas actuales de violencia e inseguridad que padece Colombia, antes que resolverlos.

El cultivo y la producción de droga en Colombia

A pesar de la ayuda de casi 1 000 millones de dólares que el gobierno de Estados Unidos brindó a Colombia durante los años noventa para el combate al narcotráfico, en 1999 la nación sudamericana se había

convertido en el principal país cultivador de coca del mundo, con una producción de hoja de coca superior a la de Perú y Bolivia juntos.[1] Entre 1989 y 1998, la producción se incrementó 140 por ciento, de 33 900 a 81 400 toneladas, y en 1999 superaron en más del doble a los registrados en 1998, alcanzando alrededor de 220 toneladas. Estos impresionantes incrementos evidenciaban que, entre 1996 y 1999, el total de áreas de cultivo de hoja de coca en Colombia se elevó casi 100 por ciento, de 68 280 a 120 000 hectáreas. Tan notable expansión ocurrió a pesar del programa permanente de erradicación puesto en marcha por la Policía Nacional Colombiana, que fumigó la cifra récord de 65 000 hectáreas de coca sólo en 1998 (aproximadamente 50 por ciento más que en 1997). En el presente año (2000) se calcula que la superficie total de cultivo será de 200 000 hectáreas, y en el 2002, podría alcanzar las 500 000 hectáreas, si se mantienen los actuales índices de expansión.[2]

Paralelamente, Colombia también mantuvo su condición de principal país refinador de coca, mediante la producción de 80 por ciento (220 toneladas) del total de la cocaína introducida de contrabando (aproximadamente 300) a Estados Unidos en 1999. En el 2000, se espera que Colombia produzca entre 330 y 440 toneladas de cocaína pura, obtenida tanto de la coca cultivada en el país como de la coca base introducida de contrabando desde Perú y Bolivia.

Durante los años noventa, la producción colombiana de goma de opio (el material en bruto para la elaboración de heroína) se disparó también, del nivel cero en 1989 a 61 toneladas en 1998. Aunque estos niveles de producción significaban que Colombia jugaba un papel relativamente menor en el mercado mundial de heroína (menos de 2 por ciento del total de la producción global), le permitían figurar como el

[1] GAO, *Drug Control: Narcotics Threat from Colombia Continues to Grow*, Washington, D.C., United States General Accounting Office (GAO/NSIAD-99-136), junio de 1999, pp. 4-5.

[2] Las estadísticas de los niveles de cultivo y producción observados durante 1998 proceden de: State Department, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1999. La información de 1999 y la proyectada para el año 2000 en adelante aparecen en "Cultivos ilícitos: la ola verde", en *Revista Semana*, núm. 903, agosto 23 de 1999; Associated Press, "DEA: Cocaine Production Grows", en *The New York Times*, 18 de enero de 2000; y Tim Johnson, "Colombia Coca Fields Flourishing, CIA Reports", en *The Miami Herald*, 21 de enero de 2000.

principal proveedor del este de Estados Unidos hacia el final de la década, con una exportación aproximada de 6 toneladas de heroína pura al año.

Durante la misma década, Colombia también continuó siendo un importante productor de marihuana, con una superficie cultivada de aproximadamente 5 000 hectáreas. Tanto en 1998 como en 1999, surtió cerca del 40 por ciento (4 000 toneladas) del total de las importaciones anuales de *cannabis* del mercado estadounidense.

Un estudio realizado por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras colombiana (ANIF) reportó que la venta callejera, en el mundo, de cocaína, heroína y marihuana fue de 46 000 millones de dólares en 1999. Con base en la suposición de que menos del 10 por ciento del total de las ventas se reintegra a Colombia cada año, la ANIF calculó que las ganancias de este país por concepto del comercio ilegal de droga alcanzó los 3 500 millones de dólares. Esta cifra colocó los ingresos procedentes de la droga muy cerca de los 3 750 millones de dólares generados por el petróleo –principal producto de exportación del país– y 2.5 veces por encima de los ingresos por concepto de exportación de café durante el mismo año.[3]

Cultivo y producción de droga en los Andes

A pesar de estadísticas tan desalentadoras, sería inadecuado concluir que la guerra contra las drogas patrocinada por Estados Unidos en la región de los Andes constituyó un completo fracaso durante los años noventa. En contraste con la situación colombiana, en Perú el cultivo de coca disminuyó 27 por ciento sólo entre 1996 y 1997, descendiendo de 96 000 a 70 000 hectáreas. En 1999, se cultivaban en Perú menos de 50 000 hectáreas de coca. Como resultado directo, la producción total de la coca peruana también declinó precipitadamente durante los años noventa, al pasar de su punto más alto, 606 toneladas en 1992, a 264 en 1998. Para el año 2000, se calculaba que Perú produciría solamente 192 toneladas. Sin embargo, el resurgimiento del precio de la

[3] Asociación Nacional de Instituciones Financieras, *La economía de la cocaína: la clave para entender a Colombia*, Bogotá, ANIF, 2000.

hoja de coca peruana, en marzo de 1998, amenazó con reactivar el cultivo en ese país.[4]

Como Perú, Bolivia ha registrado descensos sustanciales en el cultivo de coca durante la década, al caer de 48 800 hectáreas en 1996 a 46 000 en 1997, y a 38 000 en 1998, mientras que la producción total de cocaína declinó de 248 toneladas en 1992 a 77 en 1999. Asimismo, en el 2000, se esperaba que la producción boliviana descendiera hasta las 55 toneladas.[5]

Gran parte del éxito de los programas alternativos de desarrollo y de apoyo para la erradicación de la coca, promovidos por Estados Unidos en Perú y Bolivia a fines de los noventa, debe atribuirse a la destrucción del "puente aéreo" que permitía a las organizaciones de tráfico colombianas, al principio de la década, transportar pasta de coca o "base" de estos países del centro de los Andes a Colombia, donde subsecuentemente se refinaba y luego se introducía ilegalmente a Estados Unidos. El puente aéreo sufrió un colapso a fines de 1995, después de que la fuerza aérea peruana, bajo las órdenes del presidente Fujimori, empezó a derribar aviones sospechosos de traficar con drogas entre Perú y Colombia. Durante 1995, los peruanos derribaron 25 aviones y obligaron a otros muchos a descender para someterlos a inspección. Como resultado, entre abril y agosto de 1995, la demanda de hoja de coca peruana se desplomó, y los precios cayeron más de 60 por ciento. Esto, en combinación con los esfuerzos más agresivos de erradicación emprendidos conjuntamente por los gobiernos de Bolivia y Perú (con el apoyo económico de Estados Unidos), en 1996 y posteriormente, provocó que los programas alternativos de desarrollo empezaran a tener éxito considerable entre los campesinos dedicados al cultivo de la coca en ambos países. Sin embargo, con el desmantelamiento del puente aéreo, los traficantes colombianos expandieron rápidamente el cultivo de coca en Colombia, con lo que desplazaron progresivamente a Perú y Bolivia como principales cultivadores de coca en el mundo hacia finales de los años noventa.[6]

[4] Véase State Department, *op. cit.*; y Clifford Krauss, "Peru's Drug Success Erode as Traffickers Adapt", en *The New York Times*, 19 de agosto de 1999.

[5] State Department, *op. cit.*; Adalid Cabrera Lémuz, "Bolivia erradica una cifra récord de coca", en *El Nuevo Herald*, 19 de diciembre de 1999.

[6] Clifford Krauss, *op. cit.*; "Andean Coca Wars: Special: A Crop that Refuses to Die", en *The Economist*, 4 de marzo de 2000.

En 1999, el persistente éxito del tan elogiado programa peruano de erradicación de la coca enfrentaba graves riesgos cuando, en el país, el precio de la hoja de coca repuntó durante el año a dos tercios de su valor previo más alto obtenido en 1995, con lo que se estimuló de nuevo el cultivo entre las comunidades campesinas. Varios factores parecen haber contribuido a la reactivación del cultivo de la coca en Perú. Primero, los traficantes peruanos fueron encontrando maneras de reabrir rutas aéreas a Colombia, y de remplazar otras con rutas terrestres, fluviales y marítimas, con lo que contribuyeron al crecimiento de la demanda internacional de la coca peruana y a hacer del cultivo de la coca en el país un negocio más lucrativo. La decisión tomada por el gobierno estadounidense, en mayo de 1998, de suspender los vuelos de vigilancia sobre el Perú (AWAC y P-3 Orion) para incrementar el espionaje aéreo sobre Colombia, por el aumento del tráfico en ese país, redujo claramente la capacidad de los peruanos de interceptar aeronaves sospechosas de transportar droga en su propio territorio. La capacidad de la policía peruana para llevar a cabo operaciones de vigilancia sufrió considerablemente cuando El Niño golpeó a Perú, a principios de 1998, y obligó a las fuerzas de seguridad del país a enviar aviones y helicópteros, utilizados normalmente en operaciones de combate a las drogas, a la costa inundada del Pacífico, para realizar tareas urgentes de auxilio. De manera similar, el resurgimiento de las tensiones entre Perú y Ecuador, en 1998, obligó a las fuerzas militares peruanas a enviar temporalmente aviones a la frontera, reduciendo la disponibilidad de la flota aérea para actividades de vigilancia. En agosto de 1999, la administración Clinton accedió nuevamente a reanudar los vuelos de vigilancia sobre el Perú, para ayudar a la fuerza aérea de este país a interceptar aeronaves dedicadas al contrabando.[7]

En segundo lugar, más traficantes peruanos empezaron a procesar pasta de coca para convertirla en cocaína refinada dentro de su propio país, incrementando la demanda doméstica de la hoja de coca en el Perú. En tercer lugar, el consumo de cocaína en los principales centros urbanos de Perú se elevó sustancialmente a fines de los años noventa, lo cual provocó el incremento de las utilidades del mercado local y la demanda generalizada de la hoja de coca. Finalmente, el persistente descenso de la disponibilidad de la hoja de coca en Bolivia otorgó mayor

[7] *Idem.*

apreciación al cultivo en el Perú (y en Colombia), especialmente tras el aumento de la demanda de cocaína en Europa, donde los precios de la venta al menudeo se elevaron hasta dos veces por encima de los de Estados Unidos.[8]

La vigilancia de las rutas del tráfico de drogas

Alrededor de 13 millones de consumidores de droga estadounidenses gastaron 67 000 millones de dólares en drogas ilícitas en 1999, convirtiendo el mercado de ese país en el más lucrativo del mundo para los traficantes colombianos. Washington gastó aproximadamente dos terceras partes de su presupuesto de 1999 para el combate a las drogas –17 800 millones de dólares– en actividades relacionadas con intercepción de sustancias ilícitas procedentes de Colombia o cualquier otra parte del hemisferio. De hecho, durante los años noventa, el gobierno de Estados Unidos puso especial énfasis en las actividades de vigilancia como táctica clave de su estrategia para el combate a las drogas.[9]

Durante gran parte de los años ochenta, el cártel de Medellín dominó el mercado colombiano de la droga y sus principales rutas de tráfico pasaban por (o sobre) el Caribe rumbo a Estados Unidos, vía el sur de Florida y demás sitios ubicados a lo largo de la costa atlántica estadounidense. A medida que estas rutas "tradicionales" de contrabando fueron sometidas a creciente presión por las autoridades de Estados Unidos encargadas de combatir el tráfico de drogas en la segunda mitad de la década, tuvo lugar un cambio gradual: las rutas caribeñas fueron sustituidas por otras que pasaban a través de Centroamérica y México, y cruzaban la frontera suroeste de Estados Unidos. Al inicio de los noventa, del 70 al 80 por ciento de la cocaína procedente de Colombia entró a Estados Unidos por México, mientras que sólo entre 20 y 30 por ciento continuó haciéndolo a través de el Caribe.[10]

[8] *Idem.*

[9] Office of National Drug Control Policy, *The National Drug Control Strategy, 1998: A Ten Year Plan*, Washington, D.C., The White House, 1998, pp. 45-52; GAO; *Drug Control: Assets DOD Contributes to Reducing the Illegal Drug Supply Have Declined*, Washington, D.C., United States General Accounting Office (GAO/NSIAD-00-9), diciembre de 1999.

[10] GAO, *Customs Service: Drug Interdiction Efforts*, Washington, D.C., United States General Accounting Office (GAO/GGD-96-189BR), septiembre de 1996; Office of

Sin duda, este importante cambio de las rutas de contrabando se debió a los notables esfuerzos realizados por las agencias estadounidenses encargadas del mantenimiento del orden, apoyadas de manera creciente por las autoridades militares de Estados Unidos (especialmente la marina y la fuerza aérea). El "éxito" de Estados Unidos en este frente del combate a las drogas, sin embargo, no repercutió en la disponibilidad de cocaína (o heroína) en el mercado estadounidense, mucho menos en una alza de los precios de la venta al menudeo en los años noventa. En la práctica, los traficantes de Medellín y Cali mostraron ser sumamente adaptables, estableciendo rápidamente nuevas rutas de contrabando para remplazar las ya utilizadas y riesgosas. En lugar de reducir el tráfico de droga de Colombia a Estados Unidos, el incremento de las operaciones de vigilancia en el Caribe, simplemente desvió las actividades de contrabando hacia México y Centroamérica, junto con la violencia y la corrupción que acompañan las actividades de tráfico de drogas en gran escala.[11]

Inicialmente, los cárteles de la droga colombianos hicieron arreglos para que las organizaciones mexicanas del narcotráfico introdujeran ilegalmente su "producto" a través de la frontera con Estados Unidos mediante una remuneración por el servicio. Sin embargo, a mediados de los noventa, a medida que las organizaciones de Medellín primero, y Cali después, eran parcialmente desmanteladas por las autoridades estadounidenses y colombianas, la mafia mexicana de la droga empezó a exigir pago en especie en lugar de dinero por sus servicios. Comúnmente, recibían hasta 40 o 50 por ciento de los cargamentos que manejaban. La creciente importancia del papel de los mexicanos en el comercio de la cocaína colombiana durante los años noventa incrementó exponencialmente sus ganancias ilícitas, y condujo a la consolidación de varios cárteles mexicanos (por ejemplo, el de Juárez, el de Tijuana y el del Golfo), que pronto rivalizaron con las organizaciones colombianas en tamaño, monto de las utilidades, y violencia. En efecto, durante

---

National Drug Control Policy, *The National Drug Control Strategy, 1997*, Washington, D.C., The White House, febrero de 1997, pp. 49-62.

[11] Tim Golden, "Mexico and Drugs: Was U.S. Napping?", en *The New York Times*, 11 de julio de 1997; Peter Lupsha, "Transnational Narco-corruption and Narco Investment: A Focus on Mexico", en *Transnational Organized Crime Journal*, primavera de 1995.

la segunda mitad de la década, el surgimiento de estas nuevas y poderosas organizaciones criminales mexicanas desencadenó una ola de violencia y corrupción sin precedentes que amenazó seriamente el naciente proceso de democratización de México.[12]

Durante la década, Washington respondió al aumento de las actividades de narcotráfico a lo largo de la frontera con México reforzando sus operaciones de vigilancia en todo el sudoeste de Estados Unidos, y presionando al gobierno mexicano para cooperar más activamente con las autoridades estadounidenses en las operaciones de control en la frontera y en todo México. Aunque la colaboración de México resultó sólo parcialmente exitosa debido a la extensa corrupción existente en ese país en asuntos relacionados con la droga, hacia finales de los noventa, las operaciones conjuntas emprendidas por México y Estados Unidos en la frontera empezaron a generar una significativa reducción del flujo de cocaína y heroína colombianas por esa vía. Estos esfuerzos recibieron un impulso considerable tras la fisura que se abrió hacia fines de los noventa, entre las organizaciones de narcotráfico colombianas y mexicanas, por la desmedida participación de estas últimas en las utilidades del comercio de cocaína. El estallido de violencia recíprocamente destructiva entre familias rivales de la mafia mexicana, especialmente tras la muerte, en 1997, del capo juarense de la droga, Amado Carrillo Fuentes, alias el *Señor de los Cielos*, contribuyó también al abandono creciente de las rutas mexicanas por parte de los colombianos y, por lo tanto, a un combate al narcotráfico cada vez más exitoso de las autoridades estadounidenses en la frontera con México.[13]

Nuevamente, sin embargo, el "éxito" de esta estrategia era más aparente que real. Al final de la década, era evidente que los traficantes colombianos habían vuelto a utilizar las antiguas rutas caribeñas de contrabando. Surgían cada vez más reportes que indicaban que la cocaína y la heroína colombianas transitaban a través de la República

[12] Sam Dillon, "Trial of a Drug Czar Tests Mexico's New Democracy", en *The New York Times*, 22 de agosto de 1997; Tim Golden, "Mexican Tale of Absolute Corruption", en *The New York Times*, 9 de enero de 2000; J. Michael Waller, "The Narcostate Next Door", en *Insight Magazine* (www.insightmag.com/archive/199912048.shtml).

[13] Michael Riley, "Mexico Claims Greater Success in War on Drugs", en *Houston Chronicle.com*, 26 de enero de 2000; Ricardo Sandoval, "Albright Hails Mexican Role on Drugs", en *The Miami Herald*, 17 de enero de 2000.

Dominicana, Haití, Cuba y Puerto Rico, rumbo a Estados Unidos. También se acumulaban cada vez más evidencias del uso creciente de contenedores en embarcaciones para introducir la droga a los puertos de la costa este de Estados Unidos, y de un regreso a la utilización de los "tragadores" o "mulas" para el transporte de heroína en vuelos y cruceros comerciales. A fines de 1999, es probable que más del 50 por ciento del comercio de cocaína colombiana y de 80 a 90 por ciento del tráfico de heroína se realizaran a través de las rutas de el Caribe, y ya no por México. La República Dominicana, Haití, Jamaica, Puerto Rico y Cuba encabezaban ahora la lista de países caribeños utilizados más frecuentemente para el tránsito de la droga. Este retorno a las rutas más tradicionales fue en parte posible por la decisión de Washington, tomada a principios de la década, de transferir personal del servicio de aduanas estadounidense del sur de Florida a la frontera sudoeste de Estados Unidos, dejando nuevamente expuestas las rutas de tránsito entre el Caribe y el sur de Florida. Las severas recesiones que sufrieron las economías de numerosas islas caribeñas durante la segunda mitad de la década las hicieron incuestionablemente más vulnerables al contrabando de droga y a la corrupción.[14]

La clausura de la Base Aérea Howard, en Panamá, en mayo de 1999 –en cumplimiento de las obligaciones del tratado celebrado por Washington en 1977 con ese país, consistentes en regresar el control de la zona del Canal a Panamá al final del siglo–, redujo considerablemente la capacidad de vigilancia aérea del tráfico de droga colombiana por parte de Estados Unidos. A lo largo de los noventa, la fuerza aérea estadounidense utilizó la Base Howard como punto de apoyo para operaciones de monitoreo (AWAC) de las zonas no cubiertas por las tres estaciones terrestres de radar estadounidenses localizadas en Colombia. Con la pérdida de la Base Aérea Howard, los vuelos de contrabando de droga, especialmente por la costa colombiana del Pacífico, empezaron a surgir a fines de 1999. El Comando Sur de Estados Unidos con base en Miami solicitó al Pentágono vuelos de vigilancia en Cen-

[14] Larry Rohter, "Haiti Paralysis Brings a Boom in Drug Trade", en *The New York Times*, 27 de octubre de 1998; Reuters, "Traffickers Moving Back to Caribbean-U.S. Drug Czar", en *The New York Times*, 10 de febrero de 2000; The Associated Press, "Jamaican Fishermen's Tainted Boom: Rising Trade in Cocaine", en *The New York Times*, 11 de febrero de 2000; David Kidwell, "Haiti Now a Major Route for Cocaine Entering U.S.", en *The Miami Herald*, 13 de febrero de 2000.

troamérica, América del Sur y el Caribe, pero éstos sólo se cumplieron en 43 por ciento del tiempo durante 1999. El gobierno de Estados Unidos negoció los derechos para mejorar una base aérea en Manta, Ecuador, con el fin de remplazar la de Howard en 1999, pero a principios de febrero de 2000 no se había iniciado la construcción de las nuevas instalaciones.[15]

Al principio de 1998, la Fuerza Aérea Colombiana, como su contraparte peruana, empezó a derribar aviones sospechosos de transportar droga o a obligarlos a descender. En 1998 y 1999 fueron interceptadas 36 de estas naves: seis derribadas y 30 destruidas después de aterrizar. A principios de febrero de 2000, el ministro de Defensa colombiano, Luis Fernando Ramírez, anunció que el gobierno de Pastrana promovería las actividades aéreas de vigilancia y combate al narcotráfico, con la ayuda del nuevo equipo que habría de proporcionarle la administración Clinton.[16]

La decadencia de los cárteles colombianos

A pesar de que el cultivo y el contrabando de droga crecieron exponencialmente durante la década de los noventa en Colombia, los esfuerzos coordinados de los gobiernos de este país y Estados Unidos consiguieron desmantelar parcialmente las actividades de narcotráfico de dos de las organizaciones criminales más famosas de este país –los cárteles de Medellín y Cali–. A principios de esa década, tras el asesinato de Luis Carlos Galán, candidato a la presidencia por el influyente Partido Liberal a manos de sicarios pagados por el capo de la droga, Pablo Escobar, en agosto de 1989, los gobiernos de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), primero, y César Gaviria Trujillo (1990-1994), después, concertaron sendos ataques al cártel de Medellín. En 1994, después de la muerte de Pablo Escobar (en 1993), durante una balacera en las azoteas de un barrio de Medellín, el cártel de Medellín había sido casi desmantelado. De manera similar, en 1995-1996 el gobierno de Ernesto

[15] Tim Johnson, "Radar Gap Helps Colombian Drug Smmuglers", en *The Miami Herald*, 5 de febrero de 2000.

[16] Tim Johnson, "Colombia's War on Drugs Goes Airborne", en *The Miami Herald*, 11 de febrero de 2000.

Samper Pizano (1994-1998) persiguió y finalmente desmanteló gran parte del cártel de Cali.[17]

Si bien algunos remanentes de ambas organizaciones continuaron operando con menores niveles de actividad (a veces desde la cárcel) a finales de los años noventa, el desmembramiento de estas dos poderosas y violentas organizaciones transnacionales constituyó un logro importante para las autoridades de Estados Unidos y Colombia encargadas del combate a la droga. En los felices días de los años ochenta y principios de los noventa, el despiadado cártel de Medellín había sobornado, intimidado y asesinado a numerosos funcionarios del gobierno colombiano de todos los niveles para proteger sus operaciones ilícitas. Después de que el presidente Belisario Betancourt (1982-1986) inició la extradición de narcotraficantes colombianos a Estados Unidos, a raíz del asesinato del procurador general Rodrigo Lara Bonilla, ordenado por el cártel de Medellín en 1984, los capos de esta organización lanzaron una sistemática campaña narcoterrorista contra el Estado colombiano, diseñada para obligar al gobierno a desistir de la extradición, que finalmente demostró ser exitosa cuando, en 1987, un totalmente intimidado tribunal supremo de la nación, decretó inconstitucional el tratado de extradición firmado por Estados Unidos y Colombia. En resumen, a mediados de los ochenta, el cártel de Medellín se había enriquecido y había adquirido tal poder que era capaz de convertirse en una verdadera amenaza para la seguridad del Estado colombiano. Por ello, la liquidación del cártel de Medellín y, posteriormente, la del no menos peligroso cártel de Cali, deben considerarse grandes victorias del combate a las drogas en Colombia, pues la defunción de ambas organizaciones impidió el surgimiento de un "narcoestado" en el país.[18]

La innegable significación de los exitosos ataques del gobierno colombiano a los cárteles de Medellín y Cali durante la década, sin

[17] Bruce Michael Bagley, "Dateline Drug Wars: Colombia: The Wrong Strategy", en *Foreign Policy*, núm. 77, invierno de 1989-1990, pp. 154-171; Patrick L. Clawson y R.W. Lee III, *The Andean Cocaine Industry*, Nueva York, St. Martin's Griffin, 1998, pp. 37-61.

[18] Bruce Michael Bagley, "The New Hundred Years War? U.S. National Security and the War on Drugs in Latin América", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 30, núm. 1, 1988, pp. 71-92; John P. Sweeny, "Colombia's Narco-Democracy Threatens Hemispheric Security", The Heritage Foundation, informe núm. 1028, 21 de marzo de 1995; Michael Shifter, "Colombia on the Brink", en *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 4, julio-agosto de 1999, pp. 14-20.

embargo, no debe ocultar el hecho primordial de que, en la segunda mitad de los noventa, el cultivo y el tráfico de drogas alcanzaron un enorme crecimiento en Colombia. Tampoco debe distraer la atención de la acelerada corrosión política que surgió del aún floreciente mercado ilegal de la droga en el país. En la práctica, en lugar de frenar el próspero tráfico de drogas en el país, las muertes, la extradición y los encarcelamientos de los jefes de los dos cárteles principales sólo generaron interrupciones mínimas y temporales en el flujo de contrabando de drogas de Colombia a los mercados de Estados Unidos y Europa. De hecho, el vacío creado por la desaparición de los cárteles de Medellín y Cali fue pronto ocupado por el surgimiento y la proliferación de numerosas, menores y menos notorias (pero igualmente violentas) organizaciones o "cartelitos" en toda Colombia, las cuales se involucraron tanto en el tráfico de cocaína como en el aún más lucrativo y próspero mercado de heroína. A diferencia de los grandes cárteles, sin embargo, estos nuevos y menores grupos se han mantenido en el anonimato, operando a menudo desde bases localizadas en muchas ciudades secundarias o "intermedias" y pequeñas poblaciones donde pueden sobornar e intimidar a funcionarios locales, con el fin de obtener "protección" para sus actividades con relativa discreción.[19]

Si bien no representaron un serio desafío para la seguridad nacional de Colombia –a diferencia de los graves retos que generaron los cárteles de Cali y Medellín a finales de los años ochenta y principios de los noventa–, la aparición de estos nuevos "cárteles-boutique", en la línea de los grandes cárteles, se volvieron nuevos e importantes retos para las autoridades de Colombia y Estados Unidos, que no fueron capaces de superarlos con eficiencia. Después de algunos golpes recientes sumamente difundidos contra el narcotráfico, como la captura del capo de la droga Alejandro Bernal, alias *Juvenal* –sucesor de Pablo Escobar en el grupo de Medellín–, durante la Operación Milenio, en octubre de 1999, el mercado de la droga colombiana continuó floreciendo hasta principios del año 2000. Sus efectos corrosivos y violentos continúan permeando las instituciones políticas y judiciales de Colom-

[19] Presidencia de la República, *La lucha contra las drogas ilícitas. 1996, un año de grandes progresos*, Bogotá, Presidencia de la República, 1997, pp. 24-25; "Narcotráfico: cuentas pendientes", en *Revista Semana*, núm. 913, 1 de noviembre de 1999; Adam Thomson, "Colombia: 'Mafia Links' Boost Cocaine Exports", *The Financial Times*, 29 de noviembre de 1999.

bia prácticamente sin merma, arruinando insidiosa y severamente las posibilidades de una reforma democrática efectiva en el país.[20]

Ciertamente, la corrupción política en Colombia antecedió el advenimiento del tráfico de drogas a gran escala en el país. De hecho, está profundamente enraizada en la herencia colonial de la nación y en las formas elitistas de la política, las costumbres patrimoniales y las relaciones clientelares que han perdurado durante casi dos siglos de independencia. El tráfico de drogas y los fenómenos concomitantes de violencia criminal y corrupción política que genera aparecieron por primera vez en Colombia a fines de los años sesenta y principios de los setenta, en el contexto de un Estado institucionalmente débil, plagado de corrupción y patronazgo políticos. El surgimiento y la expansión de poderosas organizaciones criminales transnacionales involucradas en el mercado internacional de la droga durante los setenta y los ochenta fueron el resultado de las debilidades estructurales, posteriormente agravadas, del sistema político colombiano. En los años ochenta y principios de los noventa, las enormes ganancias obtenidas por los cárteles colombianos del mercado ilegal de la droga les permitieron organizar y equipar a sus ejércitos privados (grupos paramilitares) y sobornar e intimidar a políticos colombianos y funcionarios gubernamentales de todos los niveles. Consecuentemente, el sistema judicial colombiano sufrió un auténtico colapso a fines de los ochenta y principios de los noventa: se sobornó de manera rutinaria a elementos clave de la policía y el ejército, y un sesenta por ciento de los miembros del Congreso colombiano recibieron contribuciones ilícitas para sus campañas políticas, para garantizar su cooperación en asuntos delicados como el de la extradición.[21]

[20] "Narcotráfico: el imperio de *Juvenal*", en *Revista Semana*, núm. 912 (25 de octubre de 1999); Kirk Semple, "Major Arrests Sabotage Colombian Drug Network", en *The Washington Post*, 14 de octubre de 1999.

[21] Para un análisis de los problemas de corrupción institucional en Colombia, véase Fernando Cepeda Ulloa, "Seguimiento y evolución de la lucha contra la corrupción", en Beatriz Franco-Cuervo (comp.), *La corrupción y la lucha contra la corrupción*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer/Goethe-Institut, 1997, pp. 99-116; David Roll, "La corrupción política en Colombia: del surrealismo a la realidad virtual", en *ibid.*, pp. 117-134; Fernando Cepeda Ulloa (coord.), *La corrupción administrativa en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para combatirla*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/Contraloría General de la República y Fedesarrollo, 1994; Fernando Cepeda Ulloa, "El Congreso colombiano ante la crisis", en Francisco Leal

La elite empresarial, o sector privado, del país también demostró vulnerabilidad y complicidad, aceptando frecuentemente pagos en efectivo, facilitando operaciones de lavado de dinero a través de empresas legalmente constituidas, vendiendo propiedades a precios exorbitantes, etcétera. De hecho, durante los años noventa, era prácticamente imposible establecer claras diferencias entre las actividades legítimas e ilegítimas del sector privado. Un informe sobre la corrupción en el sector de la banca estatal –elaborado por la llamada Comisión de la Verdad, organismo integrado por investigadores de varias dependencias estatales, y fechado en febrero de 2000– mostró la profundidad del problema al revelar que, en los diez años anteriores, cerca de 7 200 millones de pesos habían sido sistemáticamente transferidos al exterior por medio de seis instituciones bancarias propiedad del Estado. Resultado de este gran escándalo financiero, recientemente se iniciaron más de 1 200 cargos criminales contra banqueros, empresarios, líderes sindicales, congresistas, exministros y burócratas de alto nivel. En palabras de Alfonso Gómez, actual procurador general de Colombia, tal corrupción de los sectores público y privado "es incluso más peligrosa [para el país] que los grupos armados que operan fuera de la ley".[22] En efecto, de acuerdo con Transparencia Internacional, en 1999 Colombia encabezaba la lista de países más corruptos del planeta.

Durante los años noventa, con la considerable presión ejercida por Estados Unidos, Bogotá se las arregló para controlar, al menos parcialmente, la corrupción desenfrenada y la escalada de violencia criminal emanadas de los cárteles de Medellín y Cali. Con todo, las campañas relativamente exitosas emprendidas en Colombia contra estas dos principales organizaciones criminales no lograron extirpar del todo, y por ningún medio, la corrupción relacionada con asuntos de droga en el país. Según informes recientes del gobierno, estadounidense, "la corrupción generalizada en todos los sectores del gobierno colombiano fue un factor importante que afectó las operaciones en contra del narcotráfico", y "la corrupción generada por la droga en todas las

---

Buitrago (ed.), *Tras las huellas de la crisis política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/FESCOL/IEPRI (UN), 1996, y Fernando Cepeda Ulloa, "Virtudes y vicios del proceso descentralizador", en Jaime Jaramillo Vallejo (ed.), *El reto de la descentralización*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana/CEJA/Fundación Konrad Adenauer, 1996.

[22] "Corrupción", en *Revista Semana*, núm. 928, 28 de febrero de 2000.

áreas del gobierno continuó minando la eficacia de las campañas colombianas contra el narcotráfico".[23]

Las FARC y el mercado colombiano de la droga

Los problemas enfrentados por los agentes antinarcóticos que operaban en Colombia se incrementaron durante la década por la participación creciente de la principal organización guerrillera de Colombia –las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)– en las actividades de cultivo y tráfico de drogas. El eclipse de los principales cárteles abrió grandes oportunidades para que el poderoso ejército guerrillero de las FARC (20 000 efectivos) se beneficiara con la pujante industria colombiana de la droga. Y así lo hicieron, principalmente por medio de la imposición de contribuciones a los campesinos en sus zonas de influencia, y mediante el pago de cierta cantidad a fin de que éstos dejaran de prestar sus servicios a las organizaciones de traficantes para la protección de cosechas, laboratorios de procesamiento y pistas de aterrizaje.[24] A finales de los años noventa, evidencia no verificada indicaba que algunos "frentes" de las FARC podían incluso haber empezado a operar sus propias instalaciones para el procesamiento de droga en áreas remotas del país. Sin embargo, nada indicaba que miembros de las FARC estuvieran involucrados en actividades de contrabando internacional de droga.[25] La jefatura de las FARC continuó negando las acusaciones de que la organización estaba involucrada en el narcotráfico colombiano: "La verdad es que no dependemos de la coca".[26] Pero el general Fernando Tapias, comandante de las Fuerzas Armadas Colom-

[23] GAO, en *Drug Control*, Washington, D.C., United States Government Accounting Office (GAO/NSIAD-99-136), 22 de junio de 1999, y GAO, *Drug Control*, Washington, D.C., United States Government Accounting Office (GAO/NSIAD-00-90R), 18 de febrero de 2000, p. 7.

[24] "Informe especial: los negocios de las FARC", en *Revista Semana*, núm. 879, 8 de marzo de 1999.

[25] Steven Ambrus y Joe Contreras, "Fighting the Enemy Within: The 'FARC Republic': A New Outlaw State in the Heart of South America", en *Newsweek International*, 29 de noviembre de 1999; Reuters, "Colombia's Pastrana Plays down FARC's Drug Links", en *The Miami Herald*, 29 de julio de 1999.

[26] César García, "Tirofijo: Si me muero, hay mil que me reemplacen", en *El Nuevo Herald*, 30 de enero de 2000.

bianas, insistió en lo contrario: "No creo que nadie en Colombia o el mundo pueda dudar de los vínculos existentes entre el narcotráfico y los grupos rebeldes [...]".[27]

Hacia el final de la década, el gobierno colombiano calculó que las ganancias totales de las FARC procedentes del mercado de la droga alcanzaban la considerable cantidad de 400 millones de dólares al año. Si éstos se añaden a los 500 millones de dólares anuales que, según cálculos, las FARC obtenían de sus más "tradicionales" actividades guerrilleras (cobro de "impuesto revolucionario" a terratenientes, secuestro, extorsión, robo, cobro de "comisiones" a gobernantes y empresarios locales, y sus propias inversiones de negocios), su ingreso anual pudo haber alcanzado los 900 millones de dólares en 1999.[28]

Si bien los ingresos provenientes del mercado de la droga han reforzado financieramente a las FARC, sería erróneo concluir que tales recursos fueron en el pasado, o son actualmente, esenciales para la continuación de la guerra emprendida por esta organización contra el gobierno colombiano. Esto se explica, en primer lugar, porque hay varios "frentes" de las FARC que nunca han dependido de los recursos procedentes de la coca o de la goma de opio para sostener sus actividades. Segundo, la disminución de los ingresos derivados del comercio de la droga podría compensarse –y con toda probabilidad se compensa– mediante el incremento de las retribuciones por concepto de secuestros, extorsiones y "gravámenes revolucionarios" a campesinos, terratenientes, comerciantes y empresas multinacionales. De ahí que la eliminación de la economía clandestina de la droga en Colombia, si algún día se diera, no terminaría automática e inevitablemente con un

[27] Associated Press, "Comandante colombiano rebate declaraciones de líder guerrillero", en *El Nuevo Herald*, 30 de enero de 2000.

[28] Es sumamente difícil obtener información precisa acerca de los ingresos de las FARC por concepto de droga; por ello, los cálculos varían considerablemente entre un mínimo de 100 millones de dólares anuales y un máximo de 600. Las cifras que se presentan aquí se basaron en entrevistas que el autor realizó en Colombia con informantes enterados en noviembre de 1999. Para una discusión sobre las fuentes de ingresos de las FARC, véase "Informe especial: los negocios de las FARC", en *Revista Semana*, núm. 879, 8 de marzo de 1999; Douglas Farah, "Drug Sales Change Colombia's Power Balance", en *The Washington Post*, 4 de noviembre de 1999; y Agencia EFE, "La guerrilla obtuvo $3.121 millones en ocho años", en *El Nuevo Herald*, 12 de mayo 1999.

movimiento guerrillero que opera hace ya 40 años en el país y que ha cobrado cerca de 35 000 vidas humanas sólo en la última década.[29]

Sin embargo, alimentadas con los nada despreciables ingresos procedentes de la droga, las FARC crecieron a paso firme en contingente y armamento durante los años noventa. En la segunda mitad de la década, habían probado con cierta frecuencia que eran capaces de derrotar o castigar severamente en combate a las fuerzas armadas colombianas. Las decisiones tomadas por la administración Clinton de retirar la "certificación" a Colombia en 1996 y luego en 1997 (principalmente debido a la supuesta aceptación, por parte del presidente Samper, de 6.1 millones de dólares provenientes del cártel de Cali como contribución a su campaña presidencial en 1994), condujeron a una reducción sustancial de la ayuda estadounidense a Colombia. De manera previsible, tales reducciones contribuyeron al deterioro de las capacidades de los militares colombianos para combatir eficazmente a las FARC. El tamaño y la fuerza crecientes de las FARC fueron, a su vez, factores clave para que el presidente Andrés Pastrana (1998-2002) tomara la decisión de auspiciar una nueva y ambiciosa iniciativa de paz con éstas, poco después de su arribo al poder en agosto de 1998.

El proceso de paz de Pastrana y la zona de despeje

Aunque estas negociaciones de paz mostraron un progreso extremadamente lento durante los primeros 18 meses de su gobierno, el presidente Pastrana y el jefe guerrillero de las FARC, Manuel Marulanda Vélez, alias *Tirofijo*, convinieron en establecer, en noviembre de 1998, una zona desmilitarizada de 42 000 km^2 (zona de despeje) en el sudeste del Departamento de Caquetá. En efecto, el acuerdo obligaba a las fuerzas de seguridad del gobierno a retirarse completamente de este territorio (cuya superficie equivale a la de Suiza) ubicado en la región de los llanos orientales, y a renunciar a la realización de operaciones militares, e incluso de investigación, en el área. El motivo principal que llevó a Pastrana a crear la zona de despeje era demostrar las intenciones pacíficas de su gobierno y facilitar las pláticas de paz con las FARC, mediante la

[29] Véase Alejandro Reyes Posada, "Investigación sobre geografía de la violencia", en *El Tiempo*, 17 de octubre de 1999.

creación de un área de "distensión" donde las negociaciones pudieran llevarse a cabo.[30]

En la práctica, la zona se convirtió rápidamente en una especie de santuario de las FARC. Cerca de 5 000 efectivos se estacionaron ahí permanentemente, y se han convertido en el gobierno *de facto* en el área. La creciente legión de críticos de Pastrana, tanto fuera como dentro de Colombia (incluidos los numerosos congresistas estadounidenses), ha denunciado en repetidas ocasiones la creación de la zona de despeje como un signo de que Pastrana está "entregando" el país a las FARC, al tiempo que permite la consolidación de una Estado "narcoguerrillero" dentro del territorio nacional de Colombia. Durante los últimos 18 meses, las FARC que operan en la zona han sido acusadas frecuentemente de violar tanto la letra como el espíritu del acuerdo con la realización de asesinatos selectivos, el hospedaje a víctimas de secuestro, las amenazas a alcaldes y jueces locales, las pesquisas y aprehensiones ilegales, la detención de civiles inocentes, el desvío de recursos públicos, el reclutamiento forzado de niños, el entrenamiento de nuevas tropas y comandos terroristas, y la construcción de baterías antiaéreas y otras fortificaciones militares para robustecer sus defensas. También han sido acusadas de la explotación de alrededor de 35 000 hectáreas de coca dentro de la zona, de la compra de hoja de coca a campesinos y granjeros de los departamentos aledaños (por ejemplo, Meta, Guaviare, Caquetá, Putumayo) para venderla a los cárteles de la droga, y de utilizar las 37 pistas de aterrizaje que se encuentran a su disposición, dentro de la zona desmilitarizada, para transportar por aire cocaína procesada, prácticamente a cualquier parte del país.[31]

Fuentes de investigación colombianas y estadounidenses creen también que las FARC han utilizado la zona de despeje y sus ingresos por concepto de coca y otras actividades ilícitas para poner en marcha un importante programa de rearme durante los últimos 18 meses. A mediados de enero de 2000, el general Tapias calculaba que durante el último

[30] Para revisar su declaración de intenciones original en relación con el proceso de paz, véase Andrés Pastrana, "Una política de paz para el cambio". Bogotá, 8 de junio de 1998, 17 pp. (mimeo). Para tener un panorama de las iniciativas de paz en Colombia en las últimas dos décadas, véase Juan Gabriel Tokatlian, "Colombia en guerra: las diplomacias por la paz", en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol. 39, núm. 155, octubre-diciembre de 1999, pp. 339-360.

[31] Ambrus y Contreras, *op. cit.*

año y medio, las FARC habían adquirido más de 20 000 fusiles de asalto procedentes de la República Democrática Alemana, junto con lanzagranadas, morteros, misiles tierra-aire SAM-12, sofisticado equipo de comunicación electrónica, y su propia fuerza aérea, pequeña pero cada vez más numerosa. En 1997, tres pilotos estadounidenses en misiones aéreas de combate a la droga realizadas sobre el sur de Colombia para DynCorp, un contratista militar privado de Estados Unidos, murieron al estrellarse sus aviones. A mediados de 1999, un avión DeHavilland RC-7 de la armada estadounidense, dotado con sofisticado equipo de espionaje para la intercepción de ondas de radio y telefonía móvil, cayó en las selvas del sur de Colombia durante un patrullaje antinarcóticos rutinario, según se informó oficialmente; los cinco tripulantes, personal militar de Estados Unidos, murieron. No hay evidencia de que las FARC sean responsables de la caída de estos aviones; sin embargo, hay numerosos informes de que han adquirido el armamento necesario para hacerlo en el futuro. Sólo en enero de 2000, grupos guerrilleros de las FARC que operan en el sudeste de Colombia dispararon misiles RPG-7 a aeronaves en ocho ocasiones, sin éxito.[32]

Los paramilitares, los derechos humanos y el comercio de droga

Al igual que las FARC, sus rivales de derecha, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), fuerzas paramilitares con 7 000 efectivos, se autofinancian, al menos en parte, gravando el comercio de la droga en las áreas bajo su control. En una entrevista televisada, a principios de enero de 2000, con el jefe paramilitar Carlos Castaño Gil, éste admitió abiertamente, por vez primera, que sus fuerzas de "autodefensa" apostadas en el noroeste de Colombia cobraban habitualmente 40 por ciento de impuesto a los campesinos productores de coca. Sin duda, los conflictos más sangrientos entre las guerrillas y los grupos paramilitares

[32] Agence France Presse, "Aseguran que las FARC poseen un poderoso arsenal de guerra", en *El Nuevo Herald*, 21 de enero de 2000; "Colombian Rebels Tap E. Europe for Arms", en *The Washington Post*, 4 de noviembre de 1999; "Los misiles de las FARC", en *Revista Semana*, núm. 905, 6 de septiembre de 1999; J. Hammer y M. Isikoff, "Fighting the Rebels: A Mysterious Plane Crash Highlights Covert U.S. Operations", en *Newsweek*, junio de 1999; "Proceso de paz: la paz armada", en *Revista Semana*, núm. 873, 25 de enero de 1999.

han tenido lugar durante la última década en regiones ricas en recursos naturales (petróleo, oro y esmeraldas) o plantíos de droga.[33]

Apoyados por muchos latifundistas, narcotraficantes y grupos del ejército, los virulentos anticomunistas paramilitares han sido los principales responsables de la ola de masacres perpetradas contra la población civil que ha abatido Colombia en la última década. Entre 1998 y 1999 solamente, la incidencia de masacres se incrementó 44 por ciento, dejando un saldo de más de 2 000 civiles muertos en 1999.[34] Sus ataques sistemáticos contra supuestos "simpatizantes" civiles de la guerrilla, en lugar de estar dirigidos a la guerrilla misma, provocaron el desplazamiento de casi dos millones de colombianos durante los años noventa. A pesar de la brutalidad de los "paras", el temor a los rebeldes de izquierda se ha extendido tanto que 60 de cada 100 colombianos entrevistados, durante una encuesta realizada en 1999, declararon que no apoyaban el desmantelamiento de los grupos de autodefensa; incluso, una mayoría de los entrevistados declaró su deseo de que intervinieran las tropas estadounidenses porque sus propios gobernantes eran incapaces de brindarles protección.[35]

Al mismo tiempo que gran parte de los grupos defensores de los derechos humanos que operan dentro y fuera de Colombia, las FARC han denunciado repetidamente la colusión entre los grupos de autodefensa y las fuerzas de seguridad del Estado en la pasada década. Según Marulanda: "Los grupos paramilitares son una expresión oficial de la política estatal". Cuando los grupos paramilitares penetran en una zona, unidades del ejército que se encuentran en el área habitualmente supervisan sus actividades. Hay reportes de que, en numerosas ocasiones, el ejército brindó apoyo logístico y de comunicaciones a operaciones paramilitares. A mediados de 1999, cuando rebeldes de las FARC atacaron y rodearon el cuartel del líder de las AUC, Carlos Castaño, tropas del ejército se apresuraron a rescatarlo. Para refutar el

[33] The Associated Press, "Colombian Militias Tax Drug Trade", en *The New York Times*, 10 de enero de 2000; "¿Narco-Castaño?", en *Revista Semana*, núm. 886, 26 de abril de 1999.

[34] Acerca de los vínculos entre los paramilitares y el ejército colombiano, véase Human Rights Watch, *The Ties that Bind: Colombia and Military-paramilitary Links*, Nueva York, Human Rights Watch, vol. 12, núm. 1, febrero de 2000.

[35] Linda Robinson, "Where Angels Fear to Tread: Colombia and Latin America's Tier of Turmoil", en *World Policy Journal*, invierno 1999-2000, p. 64.

argumento vertido por el alto mando en el sentido de que no existen estrechos vínculos entre los "paras" y el ejército, en 1999 las FARC distribuyeron listas de bases paramilitares, frecuencias de radio utilizadas para comunicarse con unidades del ejército, y nombres de oficiales del ejército que actúan como intermediarios.[36]

Tales vínculos entre militares y grupos paramilitares constituyen incuestionablemente un gran impedimento para el progreso futuro de las negociaciones de paz con las FARC. Sabedor de esto, en 1999, el presidente Pastrana retiró del servicio militar activo a cuatro generales por sus vínculos con los paramilitares, y sometió a juicio a uno de ellos. También completó la desbandada de la tristemente célebre Brigada XX (Brigada de espionaje), la cual había estado fuertemente vinculada durante años con las bandas paramilitares de derecha, e inició el proceso de reorganización y modernización de las unidades de espionaje militar con la ayuda de Estados Unidos. Sin embargo, los vínculos persisten y las confrontaciones entre ejército y paramilitares son extremadamente raras.[37]

Tras el reconocimiento de que los paramilitares se involucraban cada vez más en el mercado de la droga, y de su fama como los más abusadores de los derechos humanos en Colombia, a mediados de enero de 2000, funcionarios del gobierno de Estados Unidos invitaron a la administración de Pastrana a actuar más decididamente en la supresión de actividades de los grupos paramilitares en todo el país. De acuerdo con las declaraciones oficiales de Washington, la eliminación de estos grupos de autodefensa constituye un paso indispensable en la ruta para alcanzar la paz y el restablecimiento de la ley y el orden en Colombia.[38] Por su parte, Castaño sostiene que el gobierno colombia-

[36] *Ibid.*, pp. 64-65; Human Rights Watch, *Colombia's Killer Networks: The Military-paramilitary Partnership and the United States*. Washington, D.C., Human Rights Watch Publications, noviembre de 1996; "Carlos Castaño, jefe de las autodefensas", en *Revista Cambio*, 29 de noviembre-6 de diciembre de 1999.

[37] Reuters, "Pastrana destituye a generales acusados de nexos paramilitares", en *El Nuevo Herald*, 9 de abril de 1999; Margarita Martínez, "Colombia Sergeants Convicted", en *The Washington Post*, 20 de diciembre de 1999.

[38] Agence France Presse, "Guerra total a paramilitares", en *El Nuevo Herald*, 15 de enero de 2000. En una temprana visita a Washington, realizada en marzo de 2000 para procurar la aprobación del paquete de ayuda de la administración Clinton por parte de los legisladores estadounidenses, el vicepresidente colombiano, Gustavo Bell, declaró que siete importantes comandantes del ejército habían sido dados de baja

no, finalmente, tendrá que conceder amnistía a sus hombres e incluir a las AUC en las negociaciones de paz, o el proceso de paz abortará.[39]

El ELN, el EPL, el ERP y la búsqueda de la paz

La búsqueda del arreglo de una paz negociada por el gobierno de Pastrana ha venido a complicarse todavía más por la presencia de tres movimientos armados insurgentes de izquierda adicionales en Colombia: el Ejército Nacional de Liberación (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP). Con cerca de 5 000 combatientes, el castrista ELN es el segundo grupo rebelde izquierdista más importante del país. Como las FARC, opera en todo el territorio nacional. Sin embargo, a diferencia de las FARC, el ELN, al parecer, no se ha involucrado sistemáticamente en actividades de narcotráfico durante los años noventa.[40] En su lugar, ha financiado sus operaciones principalmente a partir de la extorsión a compañías multinacionales que explotan los campos petroleros colombianos, y de la detonación –de 50 a 100 veces por año–, en diversos puntos, de los 900 kilómetros de tuberías que conducen el crudo de los campos a lo largo de la frontera venezolana a las instalaciones portuarias de la costa norte. También ha dependido mucho del pago de rescates por secuestro.[41]

---

recientemente por el gobierno de Pastrana debido a su colaboración con grupos paramilitares de derecha; también anunció que las fuerzas del gobierno habían dado muerte a 7 y capturado a 42 integrantes de los grupos paramilitares en los primeros dos meses del año 2000. George Gedda, "Colombia Breaking Paramilitary Ties", *en The Washington Post*, 8 de marzo de 2000.

[39] "Castaño se ve en la mesa de negociaciones", en *El Tiempo*, 2 de marzo de 2000. En este artículo, Castaño hizo alarde de que, en esa fecha, las fuerzas de las AUC ascendían a 11 200 efectivos, una cifra considerablemente más elevada que la calculada (7 000) por la mayor parte de los analistas independientes.

[40] Hasta mayo de 1999, el ELN controlaba aproximadamente 30 000 hectáreas de coca en Catatumbo, al norte de Santander, pero perdió el control del área en ese momento ante las fuerzas paramilitares de las AUC. Debido a la posición oficial del ELN, en el sentido de que no financia sus actividades con el narcotráfico, y a su tamaño comparativamente más pequeño, es menos importante para Washington que las FARC. Diana Lozada, Unidad de Paz, "Diez obstáculos con el ELN", en *El Tiempo*, 26 de marzo de 2000.

[41] "El ELN y los alemanes", en *Revista Semana*, núm. 893, 14 de junio de 1999; "La bofetada", en *Revista Semana*, núm. 894, 21 de junio de 1999; "Sí estamos cobrando", en *Revista Semana*, núm. 918, 20 de diciembre de 1999.

Desde el inicio de las negociaciones de Pastrana con las FARC, el ELN consideró la posibilidad de participar en el proceso de paz en igualdad de circunstancias. Sin embargo, en lugar de incluir al ELN en el diálogo del gobierno con las FARC, el presidente –a petición de las FARC– optó por negociar aparte con el ELN en una serie paralela de pláticas de paz. Si bien estas negociaciones se realizaron de manera intermitente en los primeros 18 meses del gobierno, no se logró un avance sustancial. Lo que es más, Pastrana se negó consistentemente a aceptar la demanda hecha por el ELN de crear una zona de despeje en el norte de Colombia (en el Departamento de Bolívar) similar, aunque de menor tamaño, a la que concedió a las FARC en el sur del país.[42]

A mediados de enero de 2000, el ELN emprendió una serie de ataques, durante una semana, que destruyeron 28 torres de electricidad en los departamentos noroccidentales de Antioquia y Chocó, dejando la red eléctrica del país al borde del colapso. En una entrevista transmitida por la radio el 19 de enero de 2000, Nicolás Rodríguez, comandante en jefe del ELN, declaró que su grupo había "perdido la paciencia" con la estrategia de paz del gobierno y prometió que sus fuerzas continuarían, a manera de protesta, con el secuestro de personas importantes y las operaciones de sabotaje. "La clase gobernante sólo escucha la voz de los fusiles y la dinamita", manifestó.[43] Voceros del ejército colombiano admitieron abiertamente que para las fuerza armadas, sería imposible proteger las 15 000 torres de transmisión de fluido eléctrico diseminadas por todo el país. Sólo en 1999, rebeldes izquierdistas dinamitaron 169 torres, causando daños de 13.2 millones de dólares a la economía nacional.[44]

En respuesta a estos ataques, el gobierno de Pastrana reinició las negociaciones con el ELN y aceptó, en principio, la demanda hecha por éste de la creación de una zona de despeje en el sur de Bolívar, donde el ELN pudiera efectuar su convención nacional e iniciar las pláticas de

[42] "ELN sí pide despeje en el sur de Bolívar", en *El Tiempo*, 8 de enero de 2000; "Coca, nudo para el despeje", en *El Espectador*, 8 de febrero de 2000.

[43] The Associated Press, "Colombian Rebels Vow More Sabotage", en *The New York Times*, 20 de enero de 2000.

[44] Javier Baena, "Medellín bajo racionamiento eléctrico tras un grave atentado de la guerrilla", en *El Nuevo Herald*, 19 de enero de 2000; "El país, al borde del racionamiento por atentados del ELN", en *El Tiempo*, 23 de enero de 2000; Luis Jaime Acosta, "Colombia sufre pérdidas incalculables por los atentados", en *El Nuevo Herald*, 22 de enero de 2000.

paz con el gobierno. Opuestos inflexiblemente a tal concesión para el ELN y determinados a controlar las productivas actividades de cultivo de coca y extracción de oro en el área, a mediados de febrero de 2000, los paramilitares de las AUC llevaron a cabo una serie de brutales masacres en comunidades campesinas vinculadas con el ELN, para impedir la consolidación de la zona de despeje de éste en la región. La intensidad y extrema crueldad de la reciente campaña militar de las AUC en el sur de Bolívar reflejan tanto la profundidad y la amargura de su rivalidad con el ELN, como la gran importancia económica que subyace la guerra sostenida por la guerrilla y los paramilitares en la región. En el corto plazo, cuando menos, parece improbable que la complicada situación actual permita a la administración de Pastrana elaborar apresurados planes para crear una nueva zona en el sur de Bolívar. No obstante, aun en medio de la carnicería, las pláticas entre el gobierno y el ELN continuaron en Venezuela y muchos observadores creían que, al final, se concedería a éste una zona desmilitarizada.[45]

El EPL, con menos de 500 efectivos, era considerablemente menor que las FARC y el ELN al final de los años noventa. Sus principales bases de operación se localizaban en los departamentos nororientales de César, Santander y norte de Santander, cercanos a la frontera con Venezuela. Como el ELN, el EPL no parece haber estado involucrado en el mercado de la droga, y sí haber optado por la extorsión, el secuestro y el asesinato como sistemas de autofinanciamiento. En los años ochenta, el EPL abandonó gradualmente su radical ideología maoísta y, a principios de los noventa, negoció un acuerdo de paz con Bogotá que condujo a la mayor parte de sus miembros (casi 3 000) a deponer las armas y reintegrarse a la sociedad civil. Con Hugo Carvajal, alias *el Nene*, como líder, los elementos de un grupo escindido del EPL se negaron rotundamente a entablar negociaciones de paz con el gobierno de Pastrana. Muerto Carvajal (el 12 de enero de 2000, a consecuencia de las heridas recibidas durante un tiroteo con tropas del ejército colombiano el 31 de diciembre de 1999), es incierto qué papel desempe-

[45] Desde mediados de febrero, unidades paramilitares han asesinado a más de sesenta personas que supuestamente simpatizaban con el ELN. The Associated Press, "Groups Kill 11 in Colombia", *en The New York Times*, 13 de marzo de 2000; "La caldera del diablo", en *Revista Semana*, núm. 930, 28 de febrero de 2000; Javier Baena, "Pastrana acusa a Venezuela de 'irresponsabilidad'", en *El Nuevo Herald*, 10 de marzo de 2000.

ñará, si es que desempeña alguno, el EPL en el actual proceso de paz en Colombia.[46]

Con sólo 150 combatientes, el ERP era el menor y menos conocido de los cuatro grupos guerrilleros activos en Colombia al inicio del año 2000. Nació de una escisión en el seno del ELN en agosto de 1996, durante el III Congreso Ideológico del grupo. Su principal base de operaciones se localizaba al norte de Colombia en las áreas limítrofes de los departamentos de Antioquia, Sucre y Bolívar. Mantenidas constantemente bajo sitio por Carlos Castaño y las fuerzas paramilitares de las AUC, especialmente en el sur de Bolívar, en 1998, las guerrillas del ERP, apoyadas por el Frente 37 de las FARC, buscaron refugio en la remota región de los Montes de María, en la parte central del Departamento de Bolívar, a lo largo del límite con Sucre. Debido a su pequeñez y a su incapacidad para conservar un territorio y sometido constantemente a las presiones ejercidas por las AUC, el ERP no ha sido un factor significativo en el cultivo y el tráfico de droga.[47]

Tras un largo periodo de quietud, el ERP resurgió a fines de 1999 –aprovechando la tregua navideña pactada por el gobierno de Pastrana y las FARC–, cuando inició la sumamente difundida serie de "pescas milagrosas" (secuestros aleatorios) a lo largo de la zona limítrofe entre Sucre y Bolívar. A mediados de febrero de 2000, las AUC reanudaron sus ataques al ERP con asaltos a varias pequeñas comunidades rurales (corregimientos) cercanas a Ovejas, Sucre, en los que murieron cerca de setenta personas. A fines de febrero, reportes de combates intensos entre fuerzas de las AUC y el ERP en la región de los Montes de María indicaban que la ofensiva de aquéllas continuaba en aumento. Al igual que el EPL, el ERP no participó en las negociaciones de paz con el gobierno durante los primeros ocho meses de la administración de Pastrana, pero sus recientes derrotas en combates sostenidos con las AUC muy bien podrían obligarlo a considerar su participación en el proceso de paz en los próximos meses, o a enfrentar su aniquilamiento.[48]

[46] Agence France Presse, "Ataques recuerdan que la guerra continúa en Colombia", en *El Nuevo Herald*, 2 de enero de 2000; Reuters, "Cae en combate el líder del tercer grupo guerrillero colombiano", en *El Nuevo Herald*, 29 de enero de 2000. El 7 de marzo de 2000, una víctima de secuestro del EPL recientemente liberada anunció a la prensa que este grupo guerrillero había decidido iniciar pláticas de paz con el gobierno de Pastrana. "Sucesos del día", en *El Tiempo*, 7 de marzo de 2000.

[47] "La suerte del ERP", en *Revista Semana*, núm. 930, 28 de febrero de 2000.

[48] *Idem*.

Incuestionablemente, el pago de rescate por secuestro se convirtió en una de las principales fuentes de financiamiento para los cuatro grupos guerrilleros durante los años noventa. Al inicio de 2000, las FARC mantenían en su poder 850 víctimas; el ELN, 702; el EPL, 200, y el ERP unas cuantas decenas. Durante 1999, los grupos paramilitares de las AUC secuestraron a 120 personas: seis veces la cantidad de secuestros realizados el año anterior. En 1999, los casos reportados en Colombia fueron 2 945 (un aumento de 33 por ciento en relación con los los 2 216 de 1998), con lo que Colombia batía su propio récord mundial.[49]

Esta creciente ola de secuestros no sólo complicó los esfuerzos de paz de Pastrana sino que contribuyó al éxodo de númerosos profesionistas colombianos de clase media alta y alta que huyeron de su atribulado país rumbo a Estados Unidos. Según cálculos realizados por el gobierno colombiano, 800 000 personas –2 por ciento de 40 millones, el total de la población colombiana– abandonaron Colombia en los últimos cuatro años. Sólo en 1999, 366 423 colombianos solicitaron visas de turista para viajar a Estados Unidos, en comparación con los 150 514 de 1997. Alrededor de 75 por ciento de las solicitudes para obtener visa de turista y poco más de 50 por ciento de las 11 345 solicitantes de residencia se concedieron en 1999. Además, aunque todavía pequeño en términos absolutos (solamente 334 en el último año; esto es, desde el último cuarto de 1998 hasta los tres primeros cuartos de 1999), el número de peticiones de asilo político presentadas por colombianos ha empezado a incrementarse en forma sustancial (396 en el último cuarto de 1999). El índice de aprobaciones de asilo político por parte de Estados Unidos también ha mostrado incrementos: de 19 por ciento en 1998 a 46 por ciento hacia el final de 1999.[50]

Actualmente, hay por lo menos entre 60 000 y 80 000 colombianos, que viven y trabajan ilegalmente en Estados Unidos, que han solicitado a la administración Clinton un estatuto temporal de protección para permanecer legalmente en el país durante 18 meses.[51] Tanto Clinton

[49] The Associated Press, "Colombia Breaks Kidnap World Record", en *The New York Times*, 28 de enero de 2000; Reuters, "Former Cycling Champ Kidnapped in Colombia", en *The New York Times*, 4 de marzo de 2000.

[50] Larry Rohter, "Driven by Fear, Colombians Leave in Droves", en *The New York Times*, 5 de marzo de 2000.

[51] María Travierso, "Representantes federales abogan por los inmigrantes colombianos", en *El Nuevo Herald*, 20 de enero de 2000.

como Pastrana se han opuesto públicamente a la realización de tal modificación a la ley de inmigración estadounidense, con el argumento de que, si llegara a aprobarse, desataría un éxodo todavía mayor en Colombia y, por lo tanto, exacerbaría los ya serios problemas que tiene el país en relación con la "fuga de cerebros" y la huida de capitales. Pastrana ha exhortado a sus compatriotas a permanecer en Colombia y apoyar su iniciativa de paz, en lugar de abandonar el país, a trabajar, invertir en Colombia y pagar sus impuestos, para que su gobierno pueda reactivar una economía nacional actualmente en recesión y restablecer la estabilidad política. Sin embargo, la escalada de violencia e inseguridad, tanto en el ámbito rural como en el urbano, han llevado a un número cada vez mayor de habitantes a optar por la emigración. El floreciente "movimiento por la paz" surgido en el país en años recientes, que varias veces ha logrado movilizar a millones de colombianos en marchas y manifestaciones a favor de la paz, ha tenido muy poca repercusión en el ritmo de las negociaciones, o en el control de la escalada de violencia y secuestros que convulsiona a la nación.[52]

Violencia, migración interna y catástrofe social

En los tres lustros transcurridos entre 1985 y el año 2000, las guerras intestinas colombianas desplazaron de sus lugares de origen a 1.7 millones de colombianos. Sólo en 1999, por lo menos 225 000 ciudadanos fueron apartados de sus hogares, comunidades y medios de subsistencia por la violencia política y la generada por el narcotráfico. De éstos, aproximadamente 53 por ciento eran mujeres y niños. En contraste con los pocos privilegiados de las clases pudientes de la sociedad

[52] El 11 de marzo de 2000, Francisco Santos, periodista del diario bogotano *El Tiempo* y líder del movimiento de paz "País Libre", que organizó, en octubre de 1999, las marchas por la paz en las que participaron alrededor de 12 millones de colombianos, tuvo que exiliarse en Estados Unidos, cuando se descubrió la existencia de un plan ideado por las FARC para asesinarlo. En total, 9 periodistas colombianos han sido asesinados en Colombia por diversos grupos armados en los últimos 15 meses; más de 300 han recibido amenazas de muerte, y al menos 11, además de Santos, se han exiliado. Agence France Presse, "Existe un complot para matarme", en *El Nuevo Herald*, 13 de marzo de 2000; The Associated Press, "Peace Protests Planned in Colombia", en *The New York Times*, 4 de enero de 2000; Henry Orrego, "Salida de figuras públicas muestra dimensión de la violencia en Colombia", en *El Nuevo Herald*, 14 de marzo de 2000.

colombiana, que se las han arreglado para emigrar a Estados Unidos, la vasta mayoría de colombianos desplazados y empobrecidos se ha visto condenada a deambular por el país como migrantes internos en busca de trabajo, alimento, refugio y seguridad. A mediados de 1999, la Organización de las Naciones Unidas informó que la ayuda y los esfuerzos realizados por el gobierno colombiano para ayudar a los desplazados "han mostrado ser absolutamente insuficientes, lo cual ha causado una deplorable situación de sufrimiento humano".[53]

Un estudio realizado en 1999 sobre la población desplazada de Colombia encontró que los grupos paramilitares eran los responsables de 47 por ciento de los desplazamientos forzados en años recientes. A las guerrillas –especialmente a las FARC y al ELN– se les halló responsables en 35 por ciento de los casos; a las fuerzas de seguridad del Estado, en 8 por ciento; a grupos criminales anónimos, en 7; y a narcotraficantes, en uno por ciento.[54]

La mayoría de los desplazados ha sido obligada a abandonar sus comunidades, como resultado de incursiones, masacres, amenazas de muerte o despojos de tierras efectuados por las milicias derechistas o los grupos guerrilleros de izquierda. De hecho, muchos observadores sostienen que tanto los grupos de derecha como los marxistas emplean estrategias sistemáticas de "limpieza", ahuyentando de ciertas áreas a quienes no los apoyan para luego entregar las tierras abandonadas a sus seguidores o a sus familiares. Los bombardeos antiguerrilleros de la fuerza aérea colombiana y las ofensivas del ejército de ese país, sin embargo, han sido también factores que complican la situación significativamente en muchas áreas rurales, como también la campaña contra las drogas emprendida por el gobierno colombiano –particularmente en lo referente a la fumigación aérea de los plantíos de coca y amapola– con el respaldo de Estados Unidos.[55]

Algunos desplazados se las arreglan para encontrar refugio con parientes de las comunidades cercanas, pero ante la constante escalada

[53] Sergio F. Kovaleski, "Thousands Roam Colombia to Escape Brutal Rural War", en *The Washington Post*, 11 de agosto de 1999, sec. A, p. 1; Reuters, "Se han desplazado un millón setecientos mil colombianos por la guerra", en *La Jornada*, 25 de noviembre de 1999.

[54] Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), en *Crisis humanitaria y catástrofe social*, Bogotá, Codhes, noviembre de 1999.

[55] Kovaleski, *op. cit.*

de violencia, a menudo esta "solución" los expone a enfrentar el riesgo de ser desarraigados por segunda, y aun por tercera vez, en unas cuantas semanas o meses. Los pocos campamentos de refugiados establecidos por el gobierno disponibles se suelen encontrar atestados, y regularmente, son vulnerables a violentas represalias de parte de uno y otro bando en la ola de conflictos que convulsiona las áreas rurales del país. Decenas de miles no han tenido más alternativa que engrosar las filas de obreros rurales itinerantes que trabajan en los plantíos ilegales de coca y opio, como "raspachines" o "raspadores" en la cosecha de la hoja de coca o en la recolección de la goma de opio –único empleo lucrativo que perdura en muchas de las áreas rurales destruidas por la violencia.[56]

Otros cientos de miles han emigrado del campo a las zonas urbanas de Colombia donde la vivienda, la educación, la asistencia médica y el trabajo escasean, especialmente debido a la profunda recesión económica que padeció el país a fines de los años noventa.[57] Consecuentemente, la mendicidad, la prostitución y la violencia criminal se incrementaron rápidamente en los centros urbanos de Colombia durante esos años. Medellín, por ejemplo, tras la desaparición del cártel de Medellín al inicio de los años noventa, fue testigo de la proliferación de pandillas juveniles dedicadas al crimen –alrededor de 138, de acuerdo con informes recientes–, la mayoría afiliadas a grandes organizaciones criminales.[58] Bogotá, Cali y otras ciudades importantes han sufrido similares y notables incrementos en migración, delincuencia y criminalidad del orden común durante la última década.[59]

La espiral de violencia y los desplazamientos masivos de la población rural también han llevado a miles de campesinos despojados de sus bienes a engrosar las filas de los grupos guerrilleros o de los paramilitares. Y aunque todos los bandos niegan que pagan a sus tropas salarios regulares, admiten el pago de estipendios irregulares a jóvenes campesinos pobres, o a sus familias, como parte de sus esfuerzos para reclutar

[56] *Idem.*

[57] "El 'boom' de las invasiones", en *El Tiempo*, 8 de marzo de 2000.

[58] Tim Johnson, "Colombia's Child Soldiers", en *The Miami Herald*, 23 de enero de 2000.

[59] Larry Rohter, "Crisis in Colombia as Civil Strife Uproots Peasants", en *The New York Times*, 21 de octubre de 1999; "Violencia joven", en *Revista Semana*, núm. 932, 27 de marzo de 2000; "Los acuerdos de paz".

combatientes. De manera rutinaria, se entrena en la lucha a adolescentes de los dos sexos, y se utiliza como espías o exploradores a niños que apenas han cumplido los 8 o 10 años. A algunos, simplemente se les secuestra, y a otros se les sustrae, a menudo contra su voluntad, a cambio del pago de "impuestos" o deudas familiares. Pero muchos de los jóvenes desplazados de Colombia consideran que el reclutamiento en uno u otro bando es su única opción vital viable.[60]

Las guerrillas marxistas realizan frecuentemente sesiones políticas de "concientización" en las comunidades campesinas, para influir en su ánimo y atraer nuevos adeptos; habitualmente, los proveen de alimento, refugio, uniformes, armas, e incluso educación básica para los jóvenes que se enlistan. El adoctrinamiento ideológico marxista es parte integral del entrenamiento. Los paramilitares adoptan doctrinas anticomunistas, pero normalmente están menos interesados en la ideología que los rebeldes. Se apoyan principalmente en incentivos materiales y deseos de venganza contra las guerrillas para allegarse adeptos. Entrevistas con exrebeldes que han sido capturados por el ejército o que han desertado revelan que pocos adolescentes demuestran firmemente sus convicciones ideológicas marxistas, y que muchos hablan de cambiar de bando –ya para integrarse a los paramilitares, ya para formar parte de una pandilla criminal– una vez que los liberen de la custodia. Para muchos jóvenes desplazados, la decisión de unirse a la guerrilla o al ejército es una "elección económica premeditada", determinada por el dominio que un grupo ejerza en una región o área particular, más que por convicciones ideológicas. La falta de recursos y programas gubernamentales adecuados para enfrentar el problema de las masas desplazadas deja a muchos sin alternativa económica real. Si en algún momento los conflictos internos de Colombia ceden su lugar a una paz duradera, los índices de criminalidad, muy probablemente continuarán elevándose entre las masas de niños y jóvenes desempleados, inadaptados y carentes de educación, que han sido arrancados por la fuerza de sus hogares y sus familias, e irreparablemente traumatizados por la violencia que han padecido.[61]

[60] Tim Johnson, *op. cit.*

[61] *Idem*; Rafael Prieto Sanjuán, "Conflicto armado en Colombia y desplazamiento forzado: ¿qué protección?", en *Revista IIDH*, núm. 28, julio-diciembre de 1998, pp. 39-68.

La iniciativa de paz del presidente Pastrana ha sido también obstaculizada por la creciente propagación de los conflictos internos de Colombia a los países aledaños. Guerrilleros, paramilitares y narcotraficantes colombianos penetran frecuentemente en territorio de Panamá, Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador en busca de abrigo o provisiones, o para traficar con armas y drogas. El número de incidentes fronterizos de secuestro y asesinato se ha elevado considerablemente en años recientes, y miles de campesinos colombianos desplazados han buscado refugio más allá de las fronteras en Venezuela y Panamá.

Cuando Hugo Chávez asumió la presidencia de Venezuela, en febrero de 1999, las relaciones entre este país y Colombia se deterioraron rápidamente. Chávez acusó inmediatamente a Colombia de incapacidad para controlar sus fronteras, y anunció que podría entablar relaciones directas con las FARC en lugar de esperar los resultados del extenuante proceso de paz emprendido por Pastrana. Dada su retórica populista, vagamente "revolucionaria" y supuestamente radical, algunos observadores colombianos temían que apoyara clandestinamente a las FARC, e incluso les concediese un "estatus beligerante". Aunque Chávez no hizo ninguna de estas cosas durante 1999, las relaciones bilaterales seguían siendo tensas e incómodas al inicio del año 2000.[62]

Si bien menos conocidas, tensiones similares han brotado también en las relaciones bilaterales de Colombia con Brasil, Perú y Ecuador en los últimos 18 meses. Durante 1999, estos tres países enviaron considerables refuerzos militares a sus fronteras con Colombia para fortalecer las defensas ante incursiones en sus territorios. En su condición de ruta principal para el tráfico de armas y el contrabando de droga desde y hacia Colombia, y de zona clave del conflicto entre las FARC y las fuerzas paramilitares de las AUC, la frontera con Panamá, sin embargo, era la que más problemas ocasionaba a Colombia, entre todas sus relaciones bilaterales, en 1999. La salida de las tropas estadounidenses de la Zona del Canal, a fines del año, y la limitada capacidad militar de

[62] "Tráfico de armas: la conexión venezolana", en *Revista Semana*, núm. 898, 19 de julio de 1999; Servicios de *El Nuevo Herald*, "Chávez no tratará directamente con la guerrilla colombiana", en *El Nuevo Herald*, 17 de agosto de 1999; Gerardo Reyes, "Advertencia para Chávez: ¡Manos fuera de Colombia!", en *El Nuevo Herald*, 2 de octubre de 1999.

la Policía Nacional de Panamá, generaron serios cuestionamientos relacionados con la seguridad futura del propio canal.[63]

Desde la perspectiva de Estados Unidos, la incapacidad de Colombia para asegurar sus propias fronteras o impedir las incursiones fronterizas de la guerrilla y el tráfico de drogas convirtió efectivamente al país en una seria amenaza para la seguridad regional del norte de Sudamérica. Durante 1999, el gobierno de Clinton trabajó para "contener" la "amenaza" colombiana ejerciendo presión sobre los vecinos de Colombia, con la finalidad de formar un "Grupo de Amigos" que interviniera diplomáticamente (y tal vez, incluso, militarmente) en la crisis colombiana. Desde el principio, fue evidente la renuencia de los gobiernos de estos países a comprometerse con esta iniciativa de Estados Unidos, y los esfuerzos de los enviados de Washington tampoco consiguieron en lo colectivo ninguna respuesta significativa en el enfrentamiento con Colombia. Este fracaso, junto con la creciente preocupación de Estados Unidos por la estabilidad interna de Colombia, acabó por impulsar a Washington, a fines de 1999, a proponer el incremento unilateral de la asistencia de Estados Unidos a Colombia, diseñada para reforzar la capacidad del gobierno de Pastrana para solucionar los cada vez más numerosos problemas del país.[64]

El narcotráfico, la guerrilla y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos

Sumamente consternado por el alarmante crecimiento de la producción de droga y el narcotráfico, la escalada de violencia guerrillera y paramilitar, y las deterioradas condiciones económicas y políticas de Colombia, muy tempranamente, el primero de marzo de 1998, Wash-

[63] Bruce Bagley, "Panama-Colombia Border Conflicts Could Threaten the Canal", reportaje especial para CNN Interactive (http://cnn.com/SPECIALS/1999/panama.canal/stories/border/), diciembre de 1999.

[64] Aunque altos funcionarios de Estados Unidos alimentaron las expectativas colombianas de un nuevo e importante paquete de ayuda estadounidense en la segunda mitad de 1999, las disputas partidarias e intensas discusiones relacionadas con prioridades presupuestarias entre congresistas republicanos y demócratas provocaron la postergación indefinida de la petición inicial de ayuda del gobierno de Clinton en el Congreso de Estados Unidos a fines de 1999. Véase Michael Shifter, "The United States and Colombia: Partners in Ambiguity", en *Current History*, febrero de 2000, p. 51.

ington decidió "certificar" nuevamente a Colombia –no lo hacía desde 1994– por su "enorme cooperación" en el combate a las drogas encabezado por Estados Unidos. En 1995, el gobierno de Samper había sido "descertificado", pero el gobierno de Clinton le concedió un "distintivo de seguridad nacional" que permitió la continuación de la ayuda estadounidense a Colombia. En 1996 y 1997, el gobierno de Samper fue descertificado y el flujo de la ayuda estadounidense severamente reducido (con excepción del destinado a la Policía Nacional). Si bien Clinton no impuso finalmente sanciones al comercio colombiano, aunque así lo prevé la legislación de Estados Unidos en caso de descertificación, el uso de la diplomacia "coercitiva" o del "chantaje" diplomático por parte de Washington durante este periodo provocó un profundo desaliento generalizado en las actividades empresariales y en los flujos de inversión extranjera de 1996 en adelante.[65]

La descertificación decretada por Estados Unidos –combinada con la desaceleración de la economía global, la gravedad de las recesiones en los países vecinos (Brasil, Venezuela y Ecuador) y los malos manejos de la economía por parte del gobierno populista y clientelar de Samper– ayudó a forjar la precipitación en picada de la economía colombiana en 1997-1998, de la cual aún tiene que recuperarse. De hecho, en 1999, Colombia experimentó la peor recesión económica en 70 años, cuando la economía se contrajo casi 6 por ciento y los niveles de desempleo alcanzaron el tope histórico de 18 por ciento.[66] La severidad de la presente crisis económica colombiana y el consecuente descontento popular han agravado los problemas de criminalidad común y de gobernabilidad que enfrentó el presidente Pastrana durante su primer año y medio en funciones, mientras, simultáneamente, alimentaban y espoleaban a los movimientos guerrilleros. Las acciones guerrilleras –secuestros, sabotaje infraestructural, intensificación del conflicto armado– han exacerbado y prolongado a su vez la actual depresión económica del país.[67]

[65] Bruce Bagley, "Hablando duro: la política internacional antinarcóticos de los Estados Unidos en los años noventa", en Juan Gabriel Tokatlian (comp.), *Colombia y Estados Unidos: problemas y perspectivas*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1998, pp. 103-118.

[66] Henry Orrego, "Saldo en rojo muestra la economía de Colombia", en *El Nuevo Herald*, 7 de agosto de 1999, sec. B, p. 5; "Economía y Negocios: En tierra de ciegos...", en *Revista Semana*, núm. 879, 8 de marzo de 1999; "Economía y Negocios: El Chorro", en *Revista Semana*, núm. 913, 1 de noviembre de 1999.

[67] "Luz al final del túnel", en *Revista Semana*, núm. 924, 17 de enero de 2000; "¿Cómo nos ven en Wall Street?", en *Revista Semana*, núm. 931, 6 de marzo de 2000.

Hacia el inicio de 1998, la deteriorada situación de Colombia se había convertido en una verdadera preocupación para las autoridades de Estados Unidos quienes, a pesar de que el deslucido periodo de cuatro años del presidente Samper no terminaría hasta agosto de 1998, procedieron a recertificar a Colombia, el 1 de marzo. Esta decisión despejó el camino para que la administración Clinton proveyera a Colombia de 289 millones de dólares de ayuda para la lucha antinarcóticos en el año fiscal de 1999, una cantidad que inmediatamente colocó a Colombia en el tercer lugar de la lista de países del mundo que reciben ayuda de Estados Unidos, sólo por debajo de Israel y Egipto. Debido a que en Estados Unidos el año fiscal inicia el 1 de octubre de cada año, los nuevos fondos de ayuda estadounidense empezaron a fluir hacia Colombia a finales de 1998 (mucho después de que Pastrana tomara el poder el 7 de agosto). Esta falta de coordinación de los tiempos aseguró que el corrupto gobierno de Samper no se beneficiara directamente con el incremento de la ayuda estadounidense correspondiente al año fiscal de 1999.[68]

En cuanto Pastrana asumió el cargo, las relaciones bilaterales Colombia-Estados Unidos mejoraron. En octubre de 1998, el presidente Clinton recibió al presidente Pastrana en una visita de Estado que éste realizó a Washington, acentuando claramente el contraste con el presidente Samper, a quien se le había negado la visa para viajar a Estados Unidos en 1996. Aunque escéptica, la administración Clinton respaldó públicamente la apertura pacífica del gobierno de Pastrana hacía los grupos guerrilleros de las FARC a fines de 1998. De hecho, a petición del presidente Pastrana, el gobierno de Clinton aceptó enviar emisarios a entrevistarse en secreto con representantes de las FARC en

[68] Los 289 millones de dólares eran el triple del monto de ayuda que Colombia había recibido de Estados Unidos en el año fiscal de 1998, durante todo el último año de la administración de Samper. Bajo el gobierno de Samper, prácticamente el reducido flujo de ayuda estadounidense para el combate a las drogas se canalizó por medio de la Policía Nacional (encabezada por el general José Rosso Serrano), y no de los militares, a quienes las autoridades de Estados Unidos consideraban corruptos y plenamente involucrados en prácticas violatorias de los derechos humanos. GAO, *Drug Control: U.S. Counternarcotics Efforts in Colombia Face Continuing Challenges*, Wahington, D.C., United States General Accounting Office (GAO/NSIAD-98-60), 12 de febrero de 1998; GAO, *Drug Control: Narcotics Threat from Colombia Continues to Grow*, Washington, D.C., United States General Accounting Office (GAO/NSIAD-99-136), junio de 1999.

Costa Rica, en diciembre de 1998, con la finalidad de discutir sobre la disposición de este grupo para llevar a cabo programas de erradicación de la droga como parte del proceso de paz. Sin embargo, una vez que estas pláticas se revelaron a la mayoría republicana del Congreso estadounidense, el gobierno de Clinton se vio obligado a repudiarlas, y a prometer que, en el futuro, se abstendría de discutir con los "terroristas" de las FARC.[69]

El gobierno de Clinton continuó apoyando públicamente la iniciativa de paz de Pastrana a lo largo de 1999. No obstante, a medida que el proceso de negociación se empantanaba un mes tras otro, diseñadores clave de la política estadounidense concluyeron terminantemente que las FARC jamás negociarían seriamente si no se les obligaba a hacerlo derrotándolas en el campo de batalla. En marzo de 1999, Washington accedió a intercambiar estrategias de combate al narcotráfico y a la guerrilla con el gobierno de Pastrana y el ejército colombiano, incluyendo información de la zona de despeje obtenida mediante observaciones realizadas desde satélite, lo cual indicaba un cambio importante.[70]

A mediados de 1999, más de 300 empleados estadounidenses se habían asentado en Colombia: 200 instructores y asesores militares de Estados Unidos y más de 100 agentes de la DEA (Drug Enforcement Administration) y la CIA (Central Intelligence Agency). El control de la droga continuó siendo, manifiestamente, la prioridad de la política estadounidense en Colombia. Su primera misión era entrenar y equipar, en el interior del ejército colombiano, un nuevo batallón móvil de combate al narcotráfico integrado por 950 hombres.[71]

Pero el estancamiento del proceso de paz y las derrotas sufridas por los militares en el combate contra las FARC durante 1998-1999, aunados a la evidencia creciente de que éstas estaban profundamente involucra-

[69] "Estados Unidos y guerrilla de Colombia hablan de paz", en *El Nuevo Herald*, 4 de enero de 1999. Los asesinatos de tres trabajadores estadounidenses de derechos humanos perpetrados por las guerrillas de las FARC en marzo de 1999 volvieron políticamente impensable la reanudación de los contactos entre éstas y diplomáticos de Estados Unidos.

[70] Madelaine Albright, "Colombia's Struggles and How We Can Help", en *The New York Times*, 10 de agosto de 1999; Reuters, "High-level Visit Signal U.S. Alarm over Colombia", en *The Washington Post*, 11 de agosto de 1999, sec. A, p. 15; entrevistas personales realizadas por el autor con funcionarios del gobierno de Estados Unidos durante 1999.

[71] "El cheque de Tío Sam", en *Revista Semana*, núm. 924, 17 de enero de 2000.

das en el comercio de la droga, obligaron a Washington a aceptar el hecho de que el combate a las drogas no podía distinguirse ya claramente del combate a la guerrilla. Presionado por Washington, en septiembre de 1999, el gobierno de Pastrana emitió un documento, titulado "Plan Colombia", en el que presentaba una estrategia general para enfrentar las múltiples desgracias que acosaban al país, desde el narcotráfico y la violencia política hasta el estancamiento de la economía y la corrupción institucional, pasando por la crisis de valores humanitarios. El precio que figuraba en la etiqueta adjunta al plan era de 7 500 millones de dólares por un periodo de tres años, de los cuales Colombia prometía aportar 4 000 millones; se esperaba que Washington suministrara entre 1 500 y 2 000 millones de dólares, y que el resto viniera de instituciones financieras multilaterales –el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), etc.– y la Unión Europea.[72]

Después de su fracaso para promover una petición realizada mediante el Congreso a fines de 1999, el 11 de enero de 2000, el gobierno de Clinton presentó al Congreso estadounidense una nueva solicitud de 1 280 millones de dólares para un programa urgente de ayuda a Colombia. Diseñado para ayudar a Bogotá a combatir el prolífico comercio de la droga y a apuntalar su democracia en los dos años siguientes, casi la mitad del dinero se incluyó como una petición suplementaria de presupuesto para el año fiscal 2000. La otra mitad se incorporó a la propuesta presupuestaria para el año fiscal 2001, hecha por Clinton al Congreso, la cual se presentó el 7 de febrero de 2000. Si esto se agrega a los 300 millones de dólares previamente asignados a Colombia en el presupuesto del año fiscal 2000, el total de la ayuda brindada por Estados Unidos a Colombia en los dos años siguientes, tras la aprobación del Congreso, ascendería a 1 580 millones de dólares, casi el doble del monto que le fue otorgado durante todo el periodo de los noventa.[73]

[72] Presidencia de la República, *Plan Colombia*, Bogotá, Presidencia de la República, septiembre de 1999. Elaborado principalmente con la intención de convencer a Estados Unidos de brindar su respaldo al gobierno de Pastrana, el Plan Colombia se redactó inicialmente en inglés y se distribuyó en Washington, antes incluso de que el Congreso colombiano dispusiera de una versión al español en Bogotá.

[73] Secretaria de Relaciones Exteriores Madelaine K. Albright, "Statement on U.S. Assistance to Colombia", Washington, D.C., Office of the Spokesman, U.S. Department of State, 11 de enero de 2000; The White House, "Fact Sheet: Colombia Assistance

En efecto, con esta nueva propuesta de ayuda, el gobierno de Clinton mostró un giro trascendente de la estrategia estadounidense respecto a Colombia. En 1999, como en años anteriores, prácticamente toda la ayuda proporcionada por Washington para el combate al narcotráfico había sido canalizada por medio de la Policía Nacional y no del ejército. En contraste, el nuevo paquete asignaba el grueso de la futura ayuda estadounidense a las fuerzas armadas de Colombia (ejército, fuerza aérea y marina), al tiempo que reducía sustancialmente los flujos de ayuda a la policía. De los 1 573 millones de dólares que se proveerían en los dos años siguientes, casi dos terceras partes –940 millones de dólares– se destinarían a la milicia, y sólo 96 millones a la policía. Para asegurar la instrucción, el equipamiento y la adquisición de 30 helicópteros Black Hawk y 33 Huey destinados a la formación de dos nuevos batallones antinarcóticos, el ejército fue designado para recibir 599 millones de dólares (512 en el año fiscal 2000 y 88 en el 2001). Para realizar actividades de vigilancia, la fuerza aérea y la marina recibirán 341 millones de dólares (238 en el año fiscal 2000 y 103 en el 2001).[74]

Si bien Arturo Valenzuela, asesor de seguridad nacional para América Latina de la Casa Blanca, afirmaba que la nueva ayuda proporcionada por Estados Unidos "nada tenía que ver" con el combate a la guerrilla, el zar estadounidense de la droga, Barry McCaffrey, admitió abiertamente que ese dinero sería una "importante" contribución para la lucha antiguerrillera sostenida por el ejército colombiano. En la práctica, los continuos esfuerzos retóricos, realizados por Washington para mantener una división estricta entre la ayuda para el combate al narcotráfico brindada por Estados Unidos y las operaciones antiguerrilleras de las fuerzas armadas colombianas, son falsos e infructuosos. La actual realidad colombiana simplemente no se presta a distinciones tan superficiales. En realidad, durante su viaje a Washington a fines de enero de 2000, con miras a apuntalar el apoyo del Congreso estadounidense al paquete de ayuda para Colombia del presidente Clinton, el presidente Pastrana reconoció abiertamente que en la medida en que las FARC estén metidas "en el negocio", los fondos y el equipo para el

---

Package", Grand Canyon, Arizona, Office of the Press Spokesman, The White House, 11 de enero de 2000.

[74] Sergio Gómez Maseri, "Clinton le apuesta a Colombia", en *El Tiempo*, 12 de enero de 2000.

combate a las drogas proporcionados por Estados Unidos se usarán contra las guerrillas.[75]

Las implicaciones del cambio de prioridades de la política estadounidense hacia Colombia

En el fondo, el gobierno de Clinton se ha mostrado progresivamente más preocupado por la estabilidad de la democracia en Colombia y las implicaciones de seguridad regional relacionadas con un potencial colapso del régimen colombiano, que por el control de la droga *per se*, si bien ambos asuntos están íntimamente vinculados. De hecho, a mediados de enero de 2000, la secretaria de Relaciones Exteriores, Madelaine Albright, designó explícitamente a Colombia y otros tres países (Nigeria, Indonesia y Ucrania) para recibir atención especial, porque "cada uno de ellos puede convertirse en un factor importante de estabilidad y progreso en su región, y cada uno de ellos se encuentra en un momento crítico de su trayectoria democrática".[76] En Washington se reconoce *de facto* a Colombia como el país más problemático del hemisferio occidental y, como tal, se ha convertido en uno de los principales focos de atención de la política exterior estadounidense hacia América Latina en el año 2000.

Si bien tanta preocupación de parte de Washington comúnmente viene acompañada de la urgente necesidad de recursos, experiencias pasadas indican que, normalmente, también implica la imposición de más condiciones y una mayor injerencia de Estados Unidos en los asuntos internos del país en cuestión. El caso colombiano no será la excepción. En primer lugar, Washington ha estipulado que la mayor parte de la ayuda estadounidense debe destinarse a operaciones de control de drogas en el sur del país, donde se cultivan dos terceras partes de la producción de coca, y donde las FARC trabajan más activamente en la protección de los plantíos, laboratorios de procesamiento y pistas de aterrizaje. Consecuencia de la comisión que Estados Unidos ha enco-

[75] Luis Torres de la Llosa, "La ayuda de Estados Unidos irá contra las FARC si trafican droga", en *El Nuevo Herald*, 27 de enero de 2000.

[76] Reuters, "Albright Declares 'New Relationship' with Colombia", en *The New York Times*, 25 de enero de 2000; Steven Dudley, "Albright Discusses Anti-drug Aid in Colombia", en *The Washington Post*, 15 de enero de 2000, sec. A, p. 20.

mendado a Colombia, será tal vez la intensificación del conflicto entre el gobierno y las fuerzas de las FARC.

En segundo lugar, la administración Clinton es muy consciente de que las fuerzas armadas colombianas han estado involucradas en la violación de los derechos humanos, y por ello ha ligado directamente los incrementos de la ayuda estadounidense a un permanente monitoreo de las actividades de los nuevos batallones antinarcóticos y a la certificación de que no existan vínculos policiacos o militares con los grupos paramilitares. De hecho, 93 millones de dólares están asignados, en la nueva propuesta de presupuesto, al fortalecimiento de los derechos humanos y la administración de justicia y democracia en Colombia (45 millones de dólares en el año fiscal 2000 y 48 en 2001). Consciente de la probabilidad de un escrutinio estricto en torno al expediente de derechos humanos de sus fuerzas armadas en activo, durante su viaje a Washington (el cuarto en sus primeros 18 meses en la presidencia), a fines de enero de 2000, Pastrana solicitó que la ayuda estadounidense no estuviera ligada a los derechos humanos: "Sabemos que todavía tenemos muchos problemas [...] [pero] no creo que sería bueno para la ayuda imponerle todo tipo de condiciones".[77] Sin embargo, congresistas demócratas como el senador por Vermont, Patrick J. Leahy, han presionado con determinación para que se impongan tales condiciones: "No quiero que, en la batalla contra las drogas, cometamos el mismo error que cometimos durante la guerra fría, cuando dimos dinero [...], sin que importaran los expedientes en derechos humanos [de los beneficiarios], con tal que fueran anticomunistas".[78]

En tercer lugar, de manera un poco contradictoria, Washington ha estipulado que todas las operaciones de las nuevas unidades antinarcóticos colombianas que han sido financiadas por Estados Unidos deben relacionarse directamente con operaciones de control de la droga y no con acciones generales contra la guerrilla. Sin duda, será muy difícil hacer esta distinción en el terreno. No obstante, el incumplimiento de esta disposición, seguramente provocará un intenso debate político en el Congreso estadounidense y conducirá a una negativa en la concesión de cualquier ayuda futura. El aumento considerable de la ayuda pres-

[77] Tim Golden, "Colombia Asks Congress for Aid Not Tied to Human Rights", en *The New York Times*, 26 de enero de 2000.

[78] *Idem*; The Associated Press, "Doubts over U.S.-Colombia Policy", en *The New York Times*, 15 de febrero de 2000.

tada por Estados Unidos en el año 2000 y la imposición de condiciones que ésta lleva consigo, en efecto, convierten el desempeño de las fuerzas armadas colombianas en un asunto importante, a la vez internacional y doméstico para el sistema político estadounidense, en mayor grado todavía que en el pasado.[79]

Finalmente, funcionarios de Estados Unidos también han presionado para que Colombia aumente los esfuerzos de erradicación de la coca y la goma de opio. En respuesta, el 21 de enero de 2000, la Policía Nacional de Colombia prometió expandir su campaña de fumigación aérea con herbicidas: de 40 000 hectáreas –su objetivo en 1999– a 80 000 en el año 2000. Se han asignado 145 millones de dólares en el nuevo paquete de ayuda para proyectos alternativos de desarrollo durante los siguientes dos años (92 en el año fiscal 2000 y 53 en el 2001). Sin embargo, si se llevan a cabo estas ambiciosas metas de fumigación, seguramente se desplazará a decenas de miles de campesinos cultivadores de coca que habitan las regiones sureñas dominadas por las FARC, infligiendo sufrimientos considerables durante el proceso y generando numerosas protestas cívicas contra el gobierno de Pastrana. Aunque el intento de esta política es claramente debilitar a las FARC mediante la reducción de sus ingresos por concepto de cultivo de coca, un efecto no buscado podría ser el fortalecimiento de los movimientos guerrilleros, al obligar a miles de campesinos empobrecidos y desesperados a integrarse a sus filas.[80]

El número de instructores y asesores militares estadounidenses, agentes de la DEA y de la CIA, y personal de la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI) en Colombia, también puede incrementarse sustancialmente conforme aumenten los flujos de ayuda estadounidense en los próximos años. A la luz de las amargas experiencias sufridas en Vietnam, prácticamente no existen probabilidades de que Washington envíe

[79] "Guerra de dos mundos", en *Revista Semana*, núm. 930, 28 de febrero de 2000; Michael Radu, "Aid to Colombia: A Study in Muddled Arguments", distribuido mediante correo electrónico por Foreign Policy Research Institute, Filadelfia (fpri@fpri.org), pp. 1-4.

[80] Respecto a los efectos contraproducentes de los programas de erradicación de la coca en Colombia, véase Coletta Youngers, "Coca Erradication Efforts in Colombia", en WOLA (ed.), en *WOLA Briefing Series: Issues in International Drug Policy*, Washington, D.C., WOLA, 2 de junio de 1997; Juan Gabriel Tokatlian, "Estados Unidos y la fumigación de cultivos ilícitos en Colombia: la funesta rutinización [*sic*] de una estrategia desacertada", Buenos Aires, febrero de 2000 (mimeo).

a sus tropas de combate a Colombia. Sin embargo, el cambio en la actual estrategia estadounidense señala que Washington no tiene en la mira tanto a los cárteles de la droga colombianos como a la "narcoguerrilla" que actualmente florece en el país. La posibilidad de que pueda morir personal civil o militar estadounidense, a medida que se intensifican los combates, es muy cierta, y sin duda arrastraría a Colombia aún más profundamente a los debates domésticos de la política estadounidense.[81]

Enfatizando esta posibilidad, a fines de febrero de 2000, Raúl Reyes, anterior comandante de las FARC, declaró que su organización consideraba el paquete de ayuda como una apenas velada declaración de guerra de Estados Unidos a las FARC. Él, a su vez, declaró la "guerra" a Estados Unidos y aseveró que las FARC lucharían contra cualquier intervención en Colombia.[82] Para no poner en peligro al personal militar estadounidense y evitar el riesgo de la protesta doméstica que sin lugar a dudas sobrevendría, Washington podría optar por la bien establecida práctica empresarial privada conocida como "suministro externo", consistente en emplear contratistas civiles (muchos de los cuales son exmilitares estadounidenses altamente calificados) para respaldar el programa de ayuda en lugar de incrementar considerablemente los niveles del personal militar de Estados Unidos. Aunque tal vez conveniente desde el punto de vista de Washington, las organizaciones de derechos humanos, como Amnistía Internacional, advierten que tal estrategia presenta serios problemas relacionados con la rendición de cuentas: "El propio Departamento de la Defensa, en su entrenamiento, tiene que observar ciertas pautas de comportamiento respecto de los derechos humanos porque la ley lo obliga a hacerlo. Pero no es muy claro qué tan lejos se extiende esta obligación cuando se está hablando esencialmente de actores privados".[83]

[81] John P. Sweeny, "Tread Cautiously in Colombia's Civil War", Washington. D.C., The Heritage Foundation, informe núm. 1264, 25 de marzo de 1999; Juan Gabriel Tokatlian, "Colombian Catastrophe", en *The World Today*, vol. 56, núm. 1, enero de 2000, pp. 13-15; Gabriel Marcella y Donald Schultz, "Colombia's Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads", en Strategic Review, vol. XXVIII, núm. 1, invierno de 2000, pp. 3-22.

[82] Reuters, "Colombia Rebels 'Declare War' on United States", en *The New York Times*, 29 de febrero de 2000; The Associated Press, "Colombia Rebel Rips Pastrana Plan", en *The Washington Post*, 29 de febrero de 2000.

[83] Matthew Brigs, "Contractors Playing Increasing Role in U.S. Drug War", en *Dallas Morning News*, 27 de febrero de 2000.

Tanto Washington como Bogotá, sin duda preferirían que las FARC respondieran acelerando el ritmo de las negociaciones de paz y clausurando sus vínculos con el mercado de la droga. De acuerdo con una encuesta reciente patrocinada por la organización noticiosa bogotana *El Tiempo*, 70 por ciento de los colombianos están a favor de los incrementos de ayuda estadounidense proyectados para su país, pero menos de la mitad cree que la ayuda abatirá los niveles del conflicto armado. De acuerdo con la mayoría de los encuestados, lo que seguramente sucederá es el avance del conflicto entre las FARC y los militares colombianos, al menos en el futuro previsible. De hecho, muchos analistas creen probable que las FARC respondan con una nueva ofensiva de grandes proporciones que incluirá un intenso sabotaje a la infraestructura, la multiplicación de secuestros y asesinatos, y movilizaciones masivas de campesinos para protestar por la intensificación de los programas de erradicación de la coca y la amapola.[84]

Conclusiones

La lógica implícita de la nueva estrategia estadounidense consiste en forzar a las FARC a negociar seriamente con el gobierno de Pastrana, demostrándoles en el campo de batalla que tienen más qué ganar con un arreglo pacífico que con la continuación de la guerra. Si esta estrategia funcionará o no, es especulación. Lo que no debe dudarse es que el nuevo paquete de ayuda estadounidense ha montado el escenario para una fase todavía más encarnizada y violenta en el desarrollo de los actuales conflictos internos de Colombia durante los próximos años. Además, sería poco menos que ilusorio pensar que la presente propuesta bianual de ayuda realizada por Clinton será suficiente para cambiar el curso de los acontecimientos. Para que la estrategia tenga alguna posibilidad de funcionar, Washington tendría que mantener los altos niveles de financiamiento destinados a Bogotá durante buena parte de la siguiente década y, además, habría que encontrar donadores adicio-

[84] "Buenos ojos a la ayuda de Estados Unidos", en *El Tiempo*, 23 de enero del 2000.

nales (sobre todo en Europa) que complementaran los compromisos adquiridos por Estados Unidos.[85]

Aun considerando los flujos constantes de ayuda procedentes de Estados Unidos y Europa, muchos críticos continúan escépticos respecto a las perspectivas de terminar con la violencia política y el tráfico de drogas en Colombia con la estrategia asumida actualmente por Bogotá y Washington. A *grosso modo*, los críticos pueden dividirse en dos campos o grupos básicos: por un lado, se encuentra la "línea dura", que argumenta que las FARC están tan involucradas en (y financiadas por) el mercado de la droga y otras actividades ilícitas, que nunca aceptarán un acuerdo de paz que las obligue a deponer las armas y renunciar a sus fuentes de ingresos. La lógica del argumento enarbolado por este grupo lleva a la conclusión de que primero debe derrotarse militarmente a las FARC en una larga guerra de contrainsurgencia si se quiere restablecer la paz y frenar el cultivo de la droga en Colombia. Washington debería reconocer esta situación, argumentan los simpatizantes de la línea dura, "declarando, en primer lugar, la absoluta primacía de la guerra contra los comunistas por encima del combate a las drogas".[86]

Desde esta perspectiva, la insistencia de Washington en distinguir entre las operaciones antiguerrilleras y las de combate a las drogas (y de financiar solamente a las segundas) se considera artificial y contraproducente. Por otra parte, condicionar la ayuda estadounidense al respeto de los derechos humanos y a la eliminación de vínculos entre ejército y policía con los grupos paramilitares sólo paralizará a las fuerzas de seguridad colombianas, mientras las guerrillas gozarán de

[85] Presionado por congresistas escépticos durante su testimonio sobre el paquete de ayuda de Clinton ante el Subcomité de Asignaciones de la Cámara de Representantes que supervisa la ayuda externa, el general Barry McCaffrey, director de la Oficina de Política Nacional para el Control de la Droga, respondió: "Personalmente pienso que debemos considerarlo como un esfuerzo de cinco años". Ya para entonces, había sostenido que habría "reducciones sustanciales de la producción de droga". Algunos de sus críticos en el subcomité expresaron temores de que la propuesta podría conducir a Estados Unidos a otra intervención interminable, como la de Vietnam, y otros arguyeron que esos fondos podrían emplearse mejor en el interior para controlar la demanda de droga en Estados Unidos. Alan Fram, "U.S.: Colombia Drug War to Take Five Years", en *The Washington Post*, 29 de febrero de 2000. Para las dificultades en la obtención de recursos de la Unión Europea, véase Hernando Corral G., "Sin censura: dinero, paz y Unión Europea", en *El Tiempo*, 7 de marzo de 2000.

[86] Radu, *op. cit.*, p. 3.

libertad para operar. En conclusión, el escepticismo de los simpatizantes de la línea dura surge de la creencia de que las Fuerzas Armadas de Colombia no serán capaces de derrotar a las guerrillas, ni con el apoyo de Estados Unidos, si Washington insiste en controlar todos los pormenores de tal esfuerzo.[87]

Entre los simpatizantes de la línea dura hay importantes diferencias de énfasis que no deben pasarse por alto. Algunos dudan que, aun con el respaldo de Estados Unidos, la elite colombiana tenga actualmente la voluntad de pelear: "¿Por qué debe enviarse un solo dólar, ya no digamos un solo soldado estadounidense, para reforzar un ejército que no exige el alistamiento de un solo colombiano con certificado de secundaria? [...] ¿Acaso merece nuestra ayuda para sobrevivir el incompetente, corrupto e inconstante gobierno colombiano?".[88] El punto central de esta argumentación es que –como bien lo reveló Vietnam– ningún monto de ayuda, por grande que sea, podrá salvar a un régimen incapaz de salvarse por sí mismo; sólo prolongará el "horrible" *statu quo*: "El resultado no deseado de nuestra ayuda podría ser el fortalecimiento del actual sistema sólo lo suficiente para preservar sus peores características y conservar el saldo de los males".[89]

Tales dudas, no necesariamente llevan a los simpatizantes de la línea dura a rechazar la necesidad del actual paquete de ayuda de Clinton. De hecho, incluso los más cautelosos creen que la ayuda debe enviarse para brindar al gobierno de Pastrana la "última" oportunidad de demostrar su voluntad y capacidad para "rescatar" a Colombia de terroristas y narcoguerrillas de toda índole. Si Bogotá responde con eficacia, tanto mejor. Sin embargo, si no lo hace, es por demás precavido que Estados Unidos no movilice a sus tropas de combate para pelear las batallas de Colombia: "Debemos estar alertas respecto del 'síndrome saudita', que consiste en la manipulación que pueden ejercer sobre nosotros algunos regímenes extranjeros para que, inmerecidamente, peleemos sus batallas".[90] "Si Bogotá se niega a financiar su propia defensa, Washington no debe asumir tal responsabilidad".[91] En

[87] *Ibid.*, pp. 2-3.

[88] Ralph Peters, "The U.S. Is Setting a Trap for Itself in Colombia", en *The Washington Post*, 5 de marzo de 2000, sec. B, p. 1.

[89] *Idem.*

[90] *Idem.*

[91] Radu, *op. cit.*, p. 4.

este orden de ideas, algunos creen –aunque, ciertamente, no todos– que la alternativa sería permitir que el corrupto, oligárquico y moralmente arruinado gobierno actual sufriera un colapso definitivo, en lugar de prolongar su agonía de muerte indefinidamente a costa de la vida de ciudadanos estadounidenses. Como consecuencia de ese colapso, admiten, Estados Unidos tal vez terminaría teniendo que pelear en Colombia para proteger sus intereses estratégicos. Pero, argumentan, Washington podría hacerlo como parte de un consenso regional alentado por la necesidad de intervenir y como miembro de una coalición que pelea en apoyo de un "meritorio" nuevo régimen, en lugar de apuntalar artificialmente a funcionarios "indignos".[92]

La "línea reformista", en el otro lado, argumenta que los actuales conflictos internos del país no se resolverán definitivamente si Bogotá no promueve grandes reformas políticas y socioeconómicas diseñadas para disipar las evidentes inequidades existentes en la sociedad colombiana, y a democratizar su corrupto, elitista y excluyente sistema político. Desde esta perspectiva, la actual estrategia estadounidense no constituye un plan factible de combate a las drogas ni un programa duradero y viable para restablecer la paz y la estabilidad: "Washington debió haber aprendido hace tiempo que la alianza con un ejército latinoamericano abusivo e inepto raras veces produce resultados positivos y a menudo deteriora la democracia en la región".[93]

Retórica estadounidense aparte, los reformistas creen que el paquete de ayuda de Washington se inclina demasiado hacia las soluciones militares, y dedica muy pocos recursos a la "edificación de instituciones" y a las reformas económicas estructurales. Los defensores de la reforma no ignoran la necesidad de reorganizar y fortalecer las fuerzas armadas colombianas. De hecho, consideran que esta tarea es un componente esencial para la creación de instituciones. Pero subrayan la importancia crucial de la estricta observancia del respeto a los derechos humanos por parte del ejército y de la ruptura de vínculos entre las fuerzas gubernamentales y los paramilitares, más que el equipamiento de los mismos para enfrentar una prolongada guerra de contrainsurgencia. También enfatizan la necesidad de terminar con la impunidad

[92] Peters, *op. cit.*, sec. B, p. 1.

[93] "Dangerous Plans for Colombia", en *The New York Times*, 13 de febrero de 2000.

de los militares mediante la subordinación de éstos al escrutinio judicial civil y a las sanciones impuestas por él. Esto, a su vez, requerirá que Washington y Bogotá concedan primordial importancia y mayores recursos a la reforma del debilitado sistema judicial colombiano. De acuerdo con este razonamiento, los 45 millones de dólares asignados en el año 2000 (48 millones en 2001) al fortalecimiento de los derechos humanos, la administración de justicia y la democracia, son lamentablemente insuficientes, y además proveen un indicador significativo de la errónea asignación de prioridades contenida en la actual propuesta de ayuda del gobierno de Clinton.

Igualmente reveladores son los comparativamente bajos niveles de financiamiento (145 millones de dólares en los últimos dos años) destinados a programas alternativos de desarrollo. Si se lleva a cabo el compromiso del gobierno colombiano de destruir 80 000 hectáreas de coca sólo en el año 2000, inevitablemente desplazará a decenas de miles de campesinos de las zonas de cultivo de coca en el sur del país. Los recursos considerados en la actual propuesta de presupuesto realizada ante el Congreso estadounidense desde luego no serán suficientes para hacerse cargo de la población recién desplazada, mucho menos para enfrentar los problemas de los casi dos millones de colombianos afectados en los últimos 15 años de conflicto. Por otra parte, la prioridad que se da a los militares colombianos deja poco o casi nada para programas indispensables de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo, o para la inversión infraestructural en carreteras, puentes, escuelas e instalaciones de salud pública. En lugar de separar al campesinado colombiano del cultivo de la coca, parece que la actual estrategia propicia que la producción de coca se extienda más allá de la vasta frontera agraria de las planicies orientales, hacia su región amazónica y aun hasta Brasil y otros países vecinos. Al mismo tiempo, es probable que al menos parte de la cada vez más desesperada población campesina de Colombia se enrole en las FARC u otros grupos guerrilleros o paramilitares.

Aunque generalmente adoptan las políticas estadounidenses orientadas al desarrollo de Colombia, algunos reformistas ponen gran énfasis en la necesidad de que Washington invierta más dinero en la reducción de la demanda interna en Estados Unidos; sostienen que Estados Unidos ha invertido consistentemente muy por debajo de las necesidades internas en programas de prevención, educación, trata-

miento y rehabilitación: "Solamente compárese la solicitud de 1 600 millones de dólares para Colombia durante un periodo de 18 meses con los 2 000 millones propuestos para prevención y tratamiento en el presupuesto del año 2001".[94] "Francamente, a la larga será mucho más valioso para la salud de Estados Unidos invertir domésticamente que en helicópteros Blackhawk".[95]

Evidentemente, la actual estrategia de Washington respecto a Colombia no satisface completamente a los simpatizantes de la línea dura ni a los reformistas. De hecho, intenta sentarse a horcajadas sobre la línea que los divide. El combate a las drogas se mantiene como prioridad formal, y el monitoreo del respeto a los derechos humanos como condición de la ayuda estadounidense. Con todo, el grueso de esta ayuda se destinará a los militares colombianos en lugar de encauzarse al cumplimiento de reformas socioeconómicas e institucionales. Esta doble estrategia, muy bien podría ser capaz de apuntalar al régimen político colombiano por lo menos durante los próximos años, pero difícilmente fomentará una paz y estabilidad duraderas en la próxima década.

[Traducción: Rafael Becerra]

[94] Comité Editorial, "Spraying Coca Crop Is a Misplaced Priority", en *Seattle Post-Intelligencer*, 9 de marzo de 2000.

[95] *Idem*.

La seguridad nacional y el narcotráfico desde las perspectivas de México y de Estados Unidos
Acuerdos teóricos, diferencias empíricas

Silvia E. Vélez Quero
CISAN/UNAM, México

> Esta extraviada política ha puesto a millones de personas tras las rejas, ha costado miles de millones, ha alentado al crimen y extendido la corrupción, en tanto que ha fallado completamente en reducir el abuso de drogas.
>
> *The Economist*[1]

Son éstos, tiempos de cambio e incertidumbre. En política internacional experimentamos mutaciones estructurales de naturaleza y severidad inusuales, que en muy corto tiempo han sido planteadas a nuestra realidad e imaginación.

Seguridad nacional

Los vientos nuevos de la globalización, cuya entrada súbita fue propiciada por el fin del mundo bipolar de la guerra fría, no han estropeado totalmente uno de los sobrevivientes del derrumbe teórico consiguiente: el concepto realista de "seguridad nacional". Aunque su fundamento concreto, la centralidad del Estado en las relaciones internacionales, se vea hoy disputado por multitud de nuevos actores y por los inéditos acontecimientos que no se detienen en sus fronteras, el Estado persiste como la unidad organizadora de lo político, económico y social, aún reconocible, reconocida y útil en el medio internacional.

Aun así, la seguridad nacional, entendida como la capacidad del Estado para sobrevivir y perdurar como tal, se ve asediada exterior e

[1] Citado en Anthony Lewis, "Breaking the Silence", *New York Times*, 29 de julio de 2000.

interiormente. Los países desarrollados, pese a su gran poderío militar, además de las dificultades de seguridad tradicionales, deben encarar ahora problemas no resolubles por medio de las armas, que les plantean la necesidad de transformar el orden y la naturaleza de sus prioridades de seguridad. En particular, esto afecta a la seguridad nacional de Estados Unidos pues, como dice Raúl Benítez M., su idea de la autodefensa es concebida en términos extremos, y ahora: "las variables involucradas no están bajo el completo control del Poder Ejecutivo...".[2]

Por otra parte, la dispersión del poder y capacidades del Estado en los países en desarrollo también se ve estimulada por procesos internos que amenazan su seguridad nacional y, por tanto, su viabilidad futura, entre ellos, las incompletas adaptaciones a la economía del libre mercado, los frágiles sistemas financieros, la pobre vigencia de la ley, la corrupción, la inseguridad pública, las limitadas capacidades materiales e institucionales, e incluso los procesos de democratización política. La importancia del elemento militar de la seguridad nacional se revela disminuida y desplazada ante estos nuevos desafíos,[3] pero al amparo del mismo concepto, ha encontrado en las labores policiacas y en el combate al narcotráfico nichos operativos distintos, aunque ajenos a su preparación y funciones.

Narcotráfico y seguridad nacional

Precisamente es el narcotráfico, heterogénea cadena de actividades ilegales diseminadas por todo el globo, uno de los fenómenos que actualmente se enfrenta al Estado y su seguridad, tanto a nivel interno como internacional:

[2] Raúl Benítez Manaut, *Peace and Security in the Americas. The Bilateral Security Agenda between Mexico and the United States*, Woodrow Wilson Institute/ FLACSO, August 2000, núm. 21, Washington, p. 2.

[3] Diversos enfoques teóricos han buscado explicar estas transformaciones, entre ellos, Robert Rothstein privilegia los factores internos y liga la seguridad con los problemas del desarrollo; Charles Kegley percibe la influencia de los "efectos colectivos y acumulados" en las transformaciones actuales; Joseph Nye propone la interdependencia de múltiples niveles. Véase Iverlaw L. Griffith, "From Cold War Geopolitics to post-Cold War Geonarcotics", en *International Journal*, vol. XLIX, núm. 1, Winter 1993-94, pp. 11-13.

> Los nexos entre las drogas y la seguridad residen en las diversas consecuencias e implicaciones de las operaciones de drogas para la protección y desarrollo de individuos y entidades estatales y no estatales, en el sistema internacional. Las operaciones de drogas presentan problemas de seguridad [...] también por su multidimensionalidad, lo que significa que tienen impacto en las áreas militares, políticas, económicas y ambientales.[4]

Así, el reto del narcotráfico es masivo y simultáneo, pues la multidimensionalidad a que se refiere Griffith afecta, además, a factores sociales internos y externos, y a la política exterior de los Estados.

El narcotráfico, conjunto multidimensional de problemas, en constante cambio, cada día se revela más complejo, extenso y profundo. Su impacto geoestratégico plantea inesperados desafíos a la mundialización de los intercambios en todos los órdenes y a los bloques económicos; al Estado-Nación le impone retos que intensifican su debilitamiento y reducen su control y jurisdicción interna; rebasa las fronteras físicas e ideológicas y obliga a una cooperación internacional aún sin estructura clara y objetivos coherentes para todos. Por la índole de las transformaciones actuales, el tráfico de fármacos también plantea problemas para identificar competencias propias y ajenas, delimitar responsabilidades, diseñar estrategias de solución y coordinar esfuerzos que, en un tiempo razonable, resulten más eficaces que las políticas antinarcóticos en curso.

Expresión clave de los aspectos negativos de la globalización, el narcotráfico es uno de los mejores negocios cuyos beneficios sin paralelo fomentan la multiplicación del número, calidad y ubicación de los productores, las redes de organizaciones criminales del tráfico que ahora atraviesa los cinco continentes, y los consumidores, que aumentan también en muchos nuevos mercados pequeños, aunque sean de menor rendimiento relativo. Éstos y los ricos mercados tradicionales, fieles a las modas del consumo, incorporan fácilmente nuevas drogas, manteniendo creciente la demanda de estos productos ilícitos.[5]

[4] *Ibidem*, p. 18.

[5] Véase United Nations Organization, *World Drug Report*, Oxford University Press, 1997, especialmente el capítulo 4, "The illicit drug industry: production, trafficking and distribution", pp. 122-153. Es notable que, en todo el mundo, únicamente Estados Unidos reporta un descenso de los consumidores regulares, quienes han

Estados Unidos ha conseguido crear, extender internacionalmente, y casi hacer prevalecer como única, en el continente americano, su concepción prohibicionista y punitiva del narcotráfico, centrada contra la oferta de fármacos, núcleo de su singular "guerra contra las drogas". Las líneas estratégicas y tácticas de ésta, desde 1986, fueron justificadas por la amenaza a la seguridad nacional estadounidense, y siempre que ha sido posible, a la de cada Estado vinculado a una o varias fases del proceso delictivo de narcotráfico.

Esto ha sido posible pese a que, desde el inicio de la prohibición impulsada por el mismo Estados Unidos, es claro que se trata de un problema dinámico y diferenciado, en el tiempo y el espacio, con expresiones peculiares en cada país. Y es ahora cuando las tendencias globalizadoras que buscan homogeneizar los criterios gubernamentales de la lucha antidrogas se expresan en los cambios que experimentamos y los magnifican, en la amplia gama de manifestaciones del problema del narcotráfico en diversos ámbitos y niveles. Por ejemplo, antes de la década de los ochenta, el tráfico solía estar centrado en fármacos de origen vegetal, los mercados eran regionales y fácilmente identificable el lugar que como país productor, de tránsito o consumidor, los Estados ocupaban en la secuencia delictiva del narcotráfico; también eran predecibles sus acciones por las características físicas, los recursos, la ubicación geográfica y el desarrollo económico.

Dado el limitado volumen del narcotráfico de entonces, sucedía casi siempre como un problema local, y era sencillo disponer de los beneficios ilícitos sin alterar el ritmo económico y/o financiero local. Como recurso de política interna o argumento intervencionista en política exterior, la aparición del asunto del narcotráfico, no obstante que estuvo siempre presente de alguna manera, era coyuntural.

En la década de los ochenta y principios de los noventa, diversos sucesos produjeron cambios. Scott B. MacDonald y Bruce Zagaris[6] proponen una serie de acontecimientos, entre ellos el dramático incremento en la demanda de cocaína en Estados Unidos, durante los ochenta, y la consiguiente aceleración de producción y tráfico encabezados por Colombia; la invasión soviética a Afganistán en 1979, que

---

pasado de ser 25.4 millones de personas en 1979 a 13.6 millones en 1998. U.S. Department of Justice, Drug Enforcement Administration. DEA *Briefing Book*. Drug Statistics. October 1999. http://www.usdoj.gov/dea/briefingbook/page15.htm.

impulsó la producción de opio para financiar la compra de armas con que combatir a los soviéticos, y modificó las rutas de tránsito a Irán y Pakistán; las medidas represivas del tráfico aplicadas en México y Colombia a mediados de los ochenta, que desplazaron y expandieron la producción a Brasil y Ecuador, y alteraron las rutas, involucrando a Venezuela, Surinam, Haití y Paraguay; la saturación del mercado de cocaína estadounidense, a principio de los noventa, que dirigió la oferta de esta droga hacia Europa, Japón y el Medio Oriente; la mayor experimentación con drogas químicas de producción sencilla a partir de precursores accesibles; la internacionalización del comercio de drogas; y por último, el movimiento hacia respuestas internacionales coordinadas.

Podríamos añadir también el aumento de la "cartelización" de los delincuentes, hoy sustituidos por lo que Bruce Bagley llama los "cartelitos", y la proliferación del crimen organizado en muchas actividades delictivas.

Así, después de los ochenta, la producción y el tráfico de drogas se amplían y abarcan también los fármacos químicos,[7] los mercados regionales se han convertido en mundiales, y las redes delictivas son hoy mucho más numerosas, extensas y complejas. Además, un mismo país puede ser a la vez productor, zona de tránsito, consumidor y "lavador" de beneficios. Explotadas en otros tiempos, se conocen ahora posibilidades de producir hoja de coca en diversos sitios, ya no sólo en Sudamérica,[8] y mientras sea factible conseguir tan altos beneficios, habrá quien lo intente.

[6] Otros acontecimientos fueron la revolución islámica y su impacto en la producción y trasiego de opio por Líbano; el colapso político en Myanmar cuya anarquía lo elevó a primer productor mundial de opio en 1990; las consecuencias combinadas de dos eventos ocurridos en 1989: el endurecimiento de las operaciones antidrogas en Colombia, que expandió la producción y las operaciones en Perú y Bolivia, y la invasión estadounidense a Panamá, que amplió los trasiegos de drogas en Argentina, Chile y toda Sudamérica. Citados en Iverlaw L. Griffith, *op. cit.*, pp. 5-7.

[7] La producción masiva de las sustancias controladas o prohibidas, conocidas como "drogas de diseño", a partir de precursores químicos, como las anfetaminas, metanfetaminas y sus derivados, se ha multiplicado e incluye, por ejemplo, versiones sintéticas de cocaína. Con la creciente demanda de estas drogas, se diversifica la producción incluso dentro de los mismos grandes mercados y, marginalmente, hacia otros destinos. Véase John Cloud, "It's all the rave. How a 90-year-old banned drug is finding its way into nightclubs and high schools" en *Time*, vol. 155, núm. 10.

[8] Véase Paul Gootenberg (ed.), *Cocaine. Global Histories*, Routhledge, London and New York, 1999.

Asimismo, actualmente se observa la influencia creciente de nuevas tecnologías en los diferentes campos de esta actividad: en la producción, cultivos hidropónicos, aumento de la potencia en los fármacos, creación de nuevos compuestos químicos; en el encubrimiento, cocaína de colores, transparente o inolora, indetectable; en la comercialización (vía mensajería internacional,[9] correo normal, etc.); en la comunicación, medios electrónicos, fax, celular y satelital; en el transporte, por medio de submarinos,[10] lanchas rápidas, aviones, helicópteros,[11] etc.; en la protección, armamento convencional y complejo; y en el lavado de dinero, novedosos recursos bursátiles, financieros, operaciones de importación-exportación,[12] etc.).

En este aspecto, el uso de Internet es notable,[13] y ha probado su eficacia como medio de inversión, transferencia e intercambio de beneficios ilícitos.

Los cambios incluyen también al tipo de consumidores, pues hoy, frecuentemente, son más jóvenes,[14] de muy variados estratos económi-

[9] Via Federal Express y United Parcel Service. Associated Press, "Mexican Heroin Ring Busted", *The Washington Post*, 16 de junio de 2000, p. A05.

[10] Andrew Selsky, "Colombians Uncover Drug Smuggling Sub", *The Washington Post*, 8 de septiembre de 2000, p. A22. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A29679-2000Sep7.html.

[11] En una operación de lavado de dinero, la compañía Bell Helicopter Textron Inc. se involucró, al parecer sin saber, en la venta de un helicóptero civil, mediante 31 diferentes depósitos bancarios en dólares de un conocido comprador, Víctor Carranza, copropietario de la mina de esmeraldas más grande de Colombia. Agentes aduanales de Estados Unidos, infiltrados en el circuito de lavado de dinero, hicieron pública su existencia en julio de 1999. La operación encubierta desencadenó 34 procesos, la confiscación de 1 160 libras de cocaína, 4.5 millones de dólares en efectivo y el congelamiento de 65 cuentas bancarias, incluido el de la compañía Bell. DeYoung, Karen, "U.S., Colombia to Confront Lucrative 'Peso Exchange'", *The Washington Post online*, 29 de agosto de 2000, p. A01. http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A33198-2000Aug27.html.

[12] *Idem.*

[13] Internet destaca como recurso accesible para obtener información acerca de los más variados temas, para la producción de fármacos, relacionarse con otros productores, formar grupos de defensa para productores y consumidores, impulsar la reforma legal o incluso la legalización total de la producción, comercio y consumo de sustancias controladas, o para adquirir toda clase de equipo para producir o consumir, y hasta obtener muestras gratuitas. Vale como ejemplo la revista *Cannabis Culture*, 2000 The Ottawa Citizen, Ottawa, Ontario, 23 de septiembre de 2000.

[14] En Estados Unidos, un estudio de los Centers for Disease Control and Prevention consigna que en 1991, 14.7 por ciento de los estudiantes consumían marihuana, y en

co-sociales, y de casi cualquier lugar del mundo. Además, las modas del consumo se modifican, haciéndose común el consumidor de múltiples sustancias ilícitas simultáneas. Aumenta también el número de personas detenidas, sometidas a juicio y/o encarceladas, jóvenes sobre todo,[15] por delitos relacionados con las drogas, directa o indirectamente; y se incrementan los accidentes, lesionados y fallecimientos en episodios de violencia y corrupción ligados a la producción, consumo o tráfico de estupefacientes.

No puede argumentarse creíblemente el avance en el combate contra las drogas cuando éstas son hoy más potentes, puras, baratas, accesibles, variadas, cuantiosas, tóxicas y adictivas.

Sin embargo, visto este problema desde el ángulo político, siempre han existido sesgos políticos en la conducción general y coyuntural de esta política antidrogas, tanto en Estados Unidos como en los países que participan del fenómeno, entre ellos México, pero es hoy cuando estos

---

1999, el porcentaje había aumentado a 26.7. El 31.3 por ciento de los estudiantes había probado la marihuana en 1991; en 1999, era el 47.2 por ciento. *The Washington Post online*, Associated Press, "Student Drug Use Rose during 1990s", 9 de junio de 2000, p. A08. En el estudio *Monitoring the Future*, de 1998, se leen las siguientes cifras: 54.1 por ciento de los jóvenes que cursan el 12o. grado habían probado drogas una vez al menos en su vida; 41.4 por ciento en el año precedente y 25.6 el mes pasado. Véase cuadro "Drug use among children, although down, remains unacceptably high. Any Illicit Drug", White House, *National Dug Control Strategy Report*, ONDCP, Washington, 1999, p. 21. Las cifras para México, también correspondientes a 1998, para los jóvenes de entre 12 y 17 años, son las siguientes: 4.17 por ciento habían probado drogas al menos una vez en la vida; 2.59 el último año y 1.71 el último mes. Véase el Cuadro 2. Instituto Mexicano de Siquiatría, *Encuesta Nacional de Adicciones*, Secretaría de Salud, México,1998.

[15] Por ejemplo, en Estados Unidos, el Justice Policy Institute reporta que en 1986 estaban en prisión 31 de cada 100 000 jóvenes por delitos relacionados con drogas. En 1996, la cifra de jóvenes se había cuadruplicado: eran 122 de cada 100 000. Anthony Lewis, "Breaking the Silence", *The New York Times*, 29 de julio de 2000. Tal vez por eso el National Drug Control Budget Summary de febrero de 2000 dice que la Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas (ONDCP) solicitó, para el presupuesto del año 2001, programas de reducción de la oferta en el ramo de construcción de prisiones: un aumento de 420 millones de dólares para dos nuevas penitenciarías y tres instalaciones de mediana seguridad, así como para completar la construcción de otros proyectos en marcha para una penitenciaría y cinco instalaciones de mediana seguridad. "El Buró de Prisiones (BOP) está experimentando dramáticos incrementos en el número de reclusos debido a más procesos, particularmente casos de drogas." http://www.whitehousedrugpolicy.gov/, 12 de mayo de 2000.

sesgos son más evidentes y de riesgo inmediato para la seguridad nacional de países como Colombia y México.

En Estados Unidos, y respecto a esta política bipartidista, han sido obvios los esfuerzos realizados y los logros para impulsar carreras políticas por medio de discursos contra todo lo que sucede afuera, en los países productores y de tránsito, lo cual contribuye a explicar la continuación y vigencia de una política fallida como la aplicada en el combate a las drogas.

Este tema produce grandes beneficios electorales cuando los políticos pretenden objetivos vistosos y políticamente redituables, pero sin compromiso concreto; los hace figurar como *tough on drugs*, al parecer, requisito indispensable para cualquier político estadounidense.

Los sesgos políticos en México comenzaron en la segunda guerra mundial, y después, a partir de 1969, los gobiernos priístas se adhirieron a la política antinarcóticos estadounidense, y durante años cumplieron con las labores de erradicación, decomisos y detenciones exigidos por dicha política. Pero en los ochenta, México dejó de ser modelo del combate antidrogas para convertirse, en 1985, por obra del presidente Reagan: "en el más serio problema para la seguridad nacional de Estados Unidos".

Lo cierto es que el caso Camarena (1985), políticamente manipulado por Estados Unidos, fue el pretexto principal. Como consecuencia, en 1986, el gobierno de Miguel de la Madrid declaró al narcotráfico problema de seguridad nacional, decisión aceptada en vinculación con asuntos de muy diversa índole,[16] como la dependencia creciente hacia Estados Unidos, en medio de un clima de tensiones y reiterada crisis económica, que anunciaba ya otras crisis políticas y sociales. A partir de entonces, el problema del narcotráfico fue un constante incordio, por las demandas permanentes de Estados Unidos, ante la mayor intensidad del mismo.

No obstante, algunos políticos y militares aprovecharon su posición para negociar con los narcotraficantes, quienes a su sombra diversificaron y ampliaron las rutas, medios y volúmenes traficados. Existe evidencia de que la corrupción llegó a los más altos niveles de la política

[16] Influyó, tal vez, en este cambio, el confuso episodio Irán-Contras y el rechazo de Reagan a la política exterior de México, por la formación del Grupo Contadora para aliviar los conflictos centroamericanos.

y las fuerzas armadas, involucrando a funcionarios clave de las tres últimas administraciones priístas.

Es hasta hace muy poco cuando se abre la posibilidad de conocer la verdadera dimensión política de este fenómeno.

Problemas específicos en el ámbito bilateral

En Estados Unidos las cifras oficiales muestran disminución del consumo, pues los usuarios regulares mayores de 12 años han pasado de 25.4 millones de personas en 1979, a 13.6 en 1998;[17] sin embargo, por alguna paradójica razón, en algunas ciudades los mercados son abiertos,[18] hay más encarcelamientos[19] y más muertes[20] relacionadas con drogas, y mayores costos sociales,[21] hechos éstos no siempre producto de la mayor intensidad para aplicar la ley.

En México el consumo aumentó casi al doble, ya que en 1993 el 3.9 por ciento de la población mayor de 12 años había probado droga ilegal alguna vez en su vida; el 0.7 por ciento lo había hecho en el último año, y 0.4 en el último mes. Estos últimos son los considerados consumidores regulares.[22] En 1998, los porcentajes habían crecido al 5.27 por ciento, 1.23 y 0.83, respectivamente.[23] Este aumento del consumo se refleja en mayor violencia y corrupción ligada al tráfico y a las bandas de delin-

[17] Véase nota 4.

[18] En Washington, por ejemplo, en estos mercados abiertos, el tráfico puede ser denso, particularmente en fines de semana, cuando los automovilistas hacen compras de negociantes (*dealers*) que con frecuencia ofrecen agresivamente. [...] "Si usted va a uno de estos mercados abiertos verá sacerdotes, ortopedistas, estudiantes y otros, con-duciendo autos con placas de Maryland y Virginia" dijo Barry McCaffrey, "[...] Sobre todo [añadió] este no es un asunto sólo de pobres, negros o cafés". Serge F. Kovalevsky, "Potent Pot Rolling Up Sales", *The Washington Post*, 28 de agosto de 2000, p. A01.

[19] En 1997 estaban encarcelados 1.8 millones de estadounidenses. En cárceles federales, el 62.5 por ciento de los internos llegaron por delitos de drogas. White House, *National Drug Control Strategy*, ONDCP, Washington, 1999, p. 25.

[20] En 1990 las muertes ligadas a drogas fueron 5 628; en 1996, 9 310, *ibidem*, p. 14.

[21] En 1985 los costos sociales del abuso de drogas y alcohol fueron 114 000 millones de dólares, y en 1995 se elevaron a 277 000, *ibidem*, p. 16.

[22] *Encuesta Nacional de Adicciones*, Dirección General de Epidemiología, Secretaría de Salud, tomo IV, México, 1993, p. 38.

[23] Gráfica 1, Prevalencia del consumo de drogas ilegales, *Encuesta Nacional de Adicciones*, Dirección General de Epidemiología, Secretaría de Salud, México, 1998.

cuentes, mayor extensión y poder de penetración de las redes de distribución, y más variedad de drogas accesibles.

Estados Unidos culpa a México de ser productor y paso obligado del narcotráfico. México culpa a la demanda estadounidense. Aun así, obligados a cooperar, han llegado a algunos acuerdos de enorme importancia.

Acuerdos teóricos

Me refiero aquí a las convergencias de las políticas antinarcóticos de México y Estados Unidos, a las premisas de su percepción del narcotráfico y las acciones derivadas. En muchas ocasiones existen diferencias en la interpretación, además de matices importantes en la aplicación, y sólo algunos acuerdos signados tienen efectos concretos, profundos y de largo plazo. Es el caso de la declaratoria del narcotráfico como problema de seguridad nacional en 1986, como veremos más adelante.

Estos grandes acuerdos teóricos:

1. Se inscriben en un paradigma prohibicionista. Como las drogas son malas, hay que prohibirlas y hacer cumplir la ley que las torna ilegales. Esta es esencialmente una política restrictiva, punitiva y policiaca, orientada hacia el control de la oferta, y con escasa atención al control de la demanda, una política contra la producción, tráfico y distribución, principalmente de fármacos naturales.
2. Consideran menor el problema de salud que ocasiona el consumo; aunque se mencione frecuentemente en los discursos, la preocupación por la salud de las poblaciones es desmentida en la asignación presupuestal para prevención y tratamiento.
3. Es un asunto de seguridad nacional que, en virtud de ello, prescribe prioridades presupuestales y la inclusión de las respectivas fuerzas armadas, si bien éstas tienen lógicas y ámbitos operativos distintos y restricciones diferentes en cada país.
4. Asimismo, por tratarse de un delito globalizado, los dos gobiernos exigen y ofrecen cooperación a otros países para combatir el narcotráfico.

   Estados Unidos colabora en términos de fondos, entrenamiento y apoyo logístico (equipo militar, comunicaciones, trans-

portes y expertos) para realizar tareas comprendidas en su paradigma, sin salirse de éste.

El gobierno mexicano colabora tan ampliamente como le es posible en erradicaciones, decomisos, extradiciones y cumpliendo con las exigencias, regulares o extraordinarias; por ejemplo, en el caso de las "narcofosas", en Ciudad Juárez. Las propuestas mexicanas son consideradas sólo si armonizan con la percepción de Estados Unidos.

5. No mencionan ni discuten fracasos, ni siquiera frente a la inadecuación generalizada de la política. Sólo se ensalzan los respectivos triunfos parciales. Si aumenta la producción, el tráfico, la corrupción, la violencia, el consumo, el lavado de dinero, etc., siempre es culpa de los narcotraficantes, de su dinero, de sus habilidades y medios a su alcance, de la amplitud de su acción y de su ambición y maldad.
6. Perciben el crimen organizado como el de mayor importancia y objetivo principal del combate. Desestiman la importancia de la criminalidad común y más extendida.
7. La corrupción es admitida por ambos, pero con grandes matices, ya que Estados Unidos la considera algo marginal dentro de su territorio, y enfatizan su prevalecimiento en México y América Latina.
8. En los hechos, no conceden mayor importancia a la evaluación, ni general ni parcial, de la política, aunque existen acuerdos firmados al respecto.

Diferencias empíricas

Unilateralidad

- Estados Unidos impone con aval legal propio la certificación anual, y la Ley para la designación de narcotraficantes significativos; o sin aval: Casablanca.
- México resiente y rechaza en todos los tonos diplomáticos la unilateralidad, legal o no de Estados Unidos, y se pronuncia por la certificación multilateral. Así, ha encaminado su completo apoyo a ésta, firmando el Mecanismo de Evaluación Multilateral de la Organización de Estados Americanos.

Desconfianza mutua

- En Estados Unidos la desconfianza se origina en quejas constantes de los agentes acerca de la poca confiabilidad de los funcionarios mexicanos como para compartir información delicada. La relativa autonomía con que operan las agencias federales y estatales dificulta la coordinación entre ellos mismos, y aún más con las mexicanas.
- México demanda oportunidad en las notificaciones de Estados Unidos, por ejemplo, en casos graves como la operación Casablanca y las narcofosas de Ciudad Juárez.

Orientación del combate para controlar la oferta

- Por diversas causas, algunas de ellas legales, como la protección que los derechos civiles reciben de la Constitución, cuya eventual sospecha de violación podría tener efectos políticos indeseables en las urnas, Estados Unidos dirige principalmente al exterior este combate.
- En el ámbito diplomático, México procura, infructuosamente, que los asuntos de la demanda de drogas reciban una atención equiparable a la que Estados Unidos pone al perseguir la oferta. Sin embargo, se limita a tratar de cumplir las tareas de erradicación, decomisos, detenciones y extradiciones, cuyo efecto global no ha incidido significativamente en el volumen de producción y tráfico de fármacos hacia Estados Unidos.

Política punitiva, policiaca

- Estados Unidos crea, dirige y/o influye y opera a su modo su política en el mundo. Se producen a su sombra éxitos efímeros, e invariablemente, el efecto de rebote o *balloon effect*, cancela los avances logrados y las secuelas terminan siendo aún más complicadas de resolver. Así, sirviendo más a propósitos políticos internos, se pierden vidas, tiempo y dinero y se acumulan los efectos negativos.

- México responde a presiones, adopta, adapta y trata de cumplir; la problemática no se resuelve y sí se agudiza, sirve más a propósitos políticos internacionales, pero también internos.

Problema de seguridad nacional

- Por la concepción amplia de su autodefensa, a Estados Unidos lo desgastan los efectos del narcotráfico en su seguridad nacional (daños en la economía, la salud y la sana convivencia interna); además de los efectos globales en el entorpecimiento del libre comercio y las finanzas mundiales, que terminan por afectar sus intereses particulares.
- Con un concepto mucho más restringido de su seguridad nacional, a México le perjudica el narcotráfico porque la política antinarcóticos adoptada produce inseguridad, violencia, corrupción y crimen, organizado o no; aumenta el consumo interno por la mayor disponibilidad de drogas, y daña la salud de su población. No es claro si el gobierno de México, en los foros binacionales o multilaterales en que participa, argumenta otros problemas de mayor envergadura, relacionados con esta política antinarcóticos, como son que el narcotráfico contribuye al debilitamiento institucional, a la pérdida de jurisdicción en algunas áreas, a la corrupción de políticos, militares, jueces, policías, entes privados, etc., destruyendo el tejido social y los valores ciudadanos.

Fuerzas armadas y agencias federales y policías

- Al interior, las fuerzas armadas estadounidenses están impedidas constitucionalmente para intervenir en asuntos relacionados con el narcotráfico. Los delitos de drogas son atendidos por agencias civiles federales especializadas, como la Drug Enforcement Administration (DEA), el Federal Bureau of Investigation (FBI), la Central Intelligence Agency (CIA), Departamento de Aduanas, Patrulla Fronteriza, y la Guardia Nacional en casos extremos, etc.

  Al exterior, en operaciones antinarcóticos están, además de las agencias federales mencionadas y otras del Departamento

de Estado y del Consejo de Seguridad Nacional, las tres armas del ejército que actúan, por ejemplo, en labores de asesoría, apoyo logístico, vigilancia, interceptación, comunicaciones, planeación y control e interdicción aérea.[24]

México combate el narcotráfico a nivel federal mediante la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS), el Centro Nacional de Investigación de Drogas (Cendro), e instancias policiacas dependientes de la Procuraduría General de la República: las estatales y locales intervienen sólo al principio, y después pasan los casos al nivel federal. Las fuerzas armadas en sus tres ramas se encargan de erradicaciones, decomisos, detenciones, retenes y volantas de inspección y vigilancia. Preocupa mucho el aumento de casos de corrupción entre militares, pues de los trece generales sentenciados, o bajo proceso, siete han sido acusados durante el presente sexenio de corrupción, cohecho y otros delitos contra la salud.[25]

Corrupción

Es admitida por ambos gobiernos, pero con matices importantes:

- Estados Unidos admite renuentemente la corrupción propia; proporcionan pocos ejemplos y cifras; y culpan a México de corrupción generalizada, calificándola de endémica y de principal obstáculo para aplicar efectivamente la cooperación que la política estadounidense determina.
- México, aunque también renuente, se ve obligado a admitir los cada vez más frecuentes casos de evidente corrupción de policías, militares y funcionarios de bajo, mediano y alto nivel, jueces, exgobernadores y exsecretarios de Estado.

[24] Embajada de Estados Unidos de América, *McCaffrey Testifies on U.S. Support for Plan Colombia*. Statement by Barry McCaffrey, ONDCP Director before the House Committee on Government Reform, Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources, February 15, 2000, p. 6. <http://usambassy.state.gov/posts/col/wwwhbm16.html>

[25] Manuel Alonso, "Depuración de malos elementos del Ejército." *Época. El país*. núm. 483, 21 de septiembre, 2000, México. <http: //www.epoca.com.mx/a/483/pai-3-0.htm>

Violencia asociada

- En Estados Unidos se cita abiertamente el incremento, en cifras oficiales, de casos de violencia urbana, emergencias hospitalarias, muertes y delitos ocasionados, directa o indirectamente, por el consumo y tráfico de drogas.
- En México es cada vez más frecuente la violencia provocada por el narcotráfico, en ciudades y áreas rurales (balaceras, ajusticiamientos, encajuelados) y la lucha entre bandas y traficantes, entre éstas y policías, entre policías estatales y federales, entre militares y policías, entre marinos y soldados, etc., sobre todo en la frontera norte.

Tráfico de armas

Es reconocido en el discurso por ambos países. Al Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) fue incorporado un subcomité encargado de analizar este delicado asunto:

- Estados Unidos tiene poco interés en discutir el tema, pues golpea el punto sensible del delicado debate interno respecto al uso de armas, aún sin resolver.
- México, por el contrario, está muy interesado en este asunto, a causa de los palpables efectos internos del copioso movimiento de armas convencionales, que no sólo se expresa alrededor del narcotráfico sino, sobre todo, en la precaria seguridad pública, con el aumento de la criminalidad común.

Tráfico de precursores

- En Estados Unidos el interés en este tema es escaso, por su responsabilidad como país productor y vendedor de dichas sustancias, controladas por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la ONU, y por la falta de controles efectivos del tráfico.
- Aunque a México le interesa el tema, no se perciben avances

concretos en el subgrupo *ad hoc* creado, a instancias de nuestro país, en el GCAN, excepto por el documento del gobierno de México, entregado a la representación de Estados Unidos, en la reunión del GCAN del 9 y 10 de agosto de 2000.

Así, pese a los acuerdos teóricos, las numerosas diferencias empíricas de interpretación, aplicación y resultados, ocasionan daños irreversibles en la ya disminuida seguridad nacional mexicana. Por lo tanto, planteo la siguiente hipótesis.

Hipótesis

México y Estados Unidos comparten la idea fundamental del paradigma prohibicionista del combate al narcotráfico: las drogas son malas y hay que combatirlas, porque la cadena de actividades delictivas que producen pone en peligro la seguridad nacional de los dos países.

No obstante, en la práctica, y frente a la complejidad creciente del problema, no es el narcotráfico *per se*, sino la aplicación de las políticas antinarcóticos derivadas de esa idea básica, la que plantea serios retos a la seguridad nacional de México. Tales políticas producen efectos negativos en varios sectores estratégicos, económicos, políticos y sociales, en un contexto de debilidad institucional, de inquietud social y de transición política.

Además, me parece absurdo enfrentar la nueva época de la globalización y sus desafíos inéditos con un modelo represivo que, a sus defectos de origen y a su fracaso teórico y práctico, suma ahora su anacronismo.

Para los mexicanos esta época es nueva no sólo por las profundas transformaciones mundiales, regionales y binacionales, sino porque los cambios políticos en México (alternancia democrática) y en Estados Unidos (cambio presidencial) podrían alterar el acuerdo básico y las acciones en materia de combate al narcotráfico.

Nuevo panorama por alternancia en el poder

Con la esperada, y aun así sorpresiva alternancia en el poder en México, se plantea la reforma del Estado, la redefinición de las metas

nacionales y, por consiguiente, de los contenidos del concepto mexicano de seguridad nacional. Esto implica el análisis y evaluación consensuada de políticas como la dirigida contra el narcotráfico, a la luz de la seguridad nacional.

De momento, ya se anuncian nuevos enfoques para los factores de esta lucha, al lado de la reestructuración del aparato de seguridad. De primera importancia es que el narcotráfico ya no será considerado un problema de seguridad nacional y, se dice, se relevará a las fuerzas armadas de la obligación de combatirlo, en cuanto estén disponibles los nuevos elementos de la Policía Federal Preventiva que los sustituirán gradualmente.

Ahora bien, según mi percepción, este conjunto de problemas que componen el narcotráfico, que originalmente no ponía en riesgo la pervivencia del Estado mexicano, por efecto de la aplicación de las políticas antinarcóticos de Estados Unidos, sí se convirtió en un asunto de seguridad nacional, y por la misma razón, continuará siéndolo de seguridad internacional, dada la extensión actual de esta actividad ilegal en México y el mundo, por las grandes posibilidades que tiene de continuar creciendo y diversificándose, porque la acción corruptora persistirá mientras se prepara a los "nuevos guerreros", por las dificultades de coordinación de políticas, agencias e instituciones nacionales, bilaterales e internacionales, por la desconfianza bilateral y horizontal que impide la comunicación y colaboración eficientes.

Por otra parte, acontecimiento de importancia para México y los límites de su seguridad nacional serán los resultados de las elecciones de noviembre en Estados Unidos. Al respecto, y con su política antinarcóticos en mente, no soy optimista: el consenso bipartidista estadounidense ante la "guerra contra las drogas" no presagia cambios espectaculares en su conducción. El apoyo del Congreso estadounidense en la reciente autorización de financiamiento para la fase militar del Plan Colombia sólo anuncia la continuación y aun la exacerbación de esta trayectoria. Y esto será así aunque la certificación a México sea suspendida por un año, paréntesis abierto por los congresistas para que el nuevo gobierno mexicano arranque y ellos puedan ver más claro cuál es el rumbo que finalmente emprenda.

A manera de sugerencia, no de conclusiones

Ante este panorama tan incierto, si acaso, será pertinente avanzar algunas sugerencias.

Conscientes del distinto nivel de capacidades y posibilidades de ambos gobiernos, pero también de los caminos que nos abre la interdependencia, se puede formular una estrategia que reúna las voluntades de gobierno y grupos de la sociedad para trabajar activamente en dos niveles: el diplomático y el de la sociedad civil, interesados ambos en producir una reflexión y un cambio del paradigma que sustenta la actual política antinarcóticos.

Si algo ha de cambiar en la política antinarcóticos de Estados Unidos tendrá que venir de su propia población: recordemos que fue la presión interna la que acabó con otros problemas graves. Exploremos entonces la posibilidad de asociarnos a los grupos que en Estados Unidos buscan modificar una parte o toda la política antinarcóticos.[26] Se sabe de líderes religiosos[27] que se han reunido en conferencias para cuestionarse los efectos internos de esta guerra. Tal vez fuera viable colaborar con grupos internacionales o estadounideneses como Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Washington Office on Latin America, opuestos al paquete de ayuda estadounidense que forma parte del Plan Colombia.[28] Acercarnos a estas reuniones de grupos

[26] Personas como el senador John McCain, la periodista Arianna Huffington, el representante Tom Campbell, el gobernador Gary Johnson de Nuevo México, el reverendo Jesse Jackson y el prestigiado periodista radiofónico Walter Cronkite, todos reunidos en las llamadas "shadow conventions", paralelas a la Convención Republicana Nacional y a la Convención Demócrata para discutir la fallida guerra contra las drogas, entre otros temas. Anthony Lewis, "Breaking the Silence", *The New York Times*, 29 de julio de 2000.

[27] 500 miembros del clero judío y cristiano, unidos en un grupo de nombre Religious Leaders for a More Just and Compasionate Drug Policy. Entre ellos se encuentran Harvey Cox, de la Universidad de Harvard; John B. Cobb Jr., de la Escuela Claremont de Teología; el reverendo James Forbes, de la Iglesia de Riverside en Nueva York; el reverendo William Sloan Coffin Jr.; el obispo episcopal de Nueva York, actualmente retirado, Paul Moore; el rabino Balfour Brickner del Templo Libre Stephen S. Wise; Glenn Stassen del Seminario Teológico Fuller, en Pasadena; el reverendo Scott Richardson, sacerdote de la Iglesia Episcopal de Todos Santos, en Pasadena; el reverendo Howard Moody, coordinador del grupo de líderes religiosos. Stammer, Larry B., "Rethinking Tactics in War on Drugs" *L.A. Times*, 3 de junio de 2000, p. 13A.

[28] Afp, Ap, Reuters, Dpa, "Cuestionan ONG estadounidenses el apoyo de Clinton al Plan Colombia", *La Jornada*, 29 de agosto de 2000, México, p. 24.

contrarios a este tipo de enfoque antinarcóticos para, desde dentro, sensibilizarlos señalando nuestros problemas, y estimular el debate interno acerca de estos asuntos, enfatizando la inutilidad de esta forma de lucha, para ellos y nosotros, podrían revertirse los daños asociados a este tipo de combate de maneras insospechadas, y tal vez alcan-zarlos también a ellos.

Es necesario hacerles patente que pueden incidir en la opinión pública estadounidense; que en el tema del narcotráfico las amenazas hoy no provienen de otros Estados, estructurados y fácilmente identificables. Hoy los desafíos provienen de fuerzas dispersas, no caracterizables fácilmente; provienen de las razones que llevan a consumir drogas, de la carencia de satisfactores esenciales, de la miseria, del atraso, de la ausencia de futuro.

Hoy estos desafíos no hacen más que crecer y extenderse al amparo de la guerra contra las drogas, que a unos les garantiza beneficios crecientes y a otros la continuación de los problemas del desarrollo que aquejan a Latinoamérica y al mundo en desarrollo en general.

Los dilemas de la cooperación bilateral en el combate contra el narcotráfico

Guadalupe González González
División de Estudios Internacionales, CIDE

Argumento

En la última década, la cooperación formal entre México y Estados Unidos –medida en términos de número de acuerdos firmados, mecanismos institucionales de concertación bilateral establecidos, identificación de objetivos y metas comunes, y conducción de operaciones concertadas– se ha intensificado, alcanzando niveles sin precedentes en la historia de las relaciones entre los dos países. Esta ampliación e intensificación ha sido particularmente acelerada a partir de la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel, en 1996. De hecho, en 1997, por primera vez en un documento elaborado en forma conjunta, el llamado "Estudio-Diagnóstico Binacional sobre el Problema de las Drogas", los gobiernos de ambos países no sólo identificaron al narcotráfico como una "amenaza común" sino que decidieron establecer una "alianza formal" para combatir el consumo de drogas y el narcotráfico (Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas, mayo de 1977). Las consecuencias de este importante cambio de actitud serían el desarrollo de una estrategia antidrogas común, complementaria de las políticas y programas nacionales de cada país, y el establecimiento de un conjunto de "mediciones de efectividad" para evaluar la ejecución de la estrategia y analizar su eficacia. La primera pregunta es ¿por qué este cambio en los niveles de cooperación formal? Hipótesis: la crisis de seguridad pública en México.

A pesar del aumento de la cooperación formal, los resultados y los grados de cooperación sustantiva han sido limitados. Por un lado, el nivel de desconfianza mutua sigue siendo muy elevado, de manera que en los últimos años, así como se han multiplicado los casos de cooperación formal, han tenido lugar múltiples casos de acción unilateral, como la iniciativa para descertificar a México en 1997, la Operación

Casablanca, el retiro de los agentes de la DEA de las fuerzas de tarea bilaterales en la frontera norte, y la ampliación de la vigilancia policiaca y militar de la zona fronteriza, entre otros. La pregunta relevante es ¿por qué la cooperación no ha rendido los frutos esperados ni en términos de confianza mutua ni de eficacia para controlar el tamaño del mercado? La respuesta reside en factores internos: la enorme debilidad de las instituciones mexicanas para combatir el narcotráfico, y los altos rendimientos políticos de mantener una política unilateral en Estados Unidos. En resumen, es un hecho que México no cuenta con corporaciones policiacas ni con el aparato de administración de justicia necesarios para combatir el crimen organizado. En este sentido, México no es y no puede ser un aliado confiable, de la misma forma que el compromiso de Estados Unidos de coordinar sus políticas con México carece de credibilidad, dada la tendencia al ejercicio extraterritorial de la jurisdicción que establecen las leyes estadounidenses.

En este ensayo parto del supuesto de que el primer requisito para un combate eficaz contra el consumo y tráfico de drogas ilegales es la promoción de una discusión informada, equilibrada y objetiva del problema, que tome en cuenta no sólo los problemas de salud, criminalidad, corrupción, violencia y seguridad asociados a las actividades de las organizaciones del narcotráfico, sino también las consecuencias no deseadas, los efectos contraproducentes, y los costos y beneficios de las políticas estatales diseñadas para controlar y combatir las distintas dimensiones del fenómeno.

Preguntas

Con la finalidad de hacer una pequeña contribución a un debate más realista y equilibrado del fenómeno del narcotráfico y de los patrones de cooperación bilateral en la materia, en mi presentación me centraré en tres preguntas: 1) ¿Cuál es la naturaleza y la magnitud del problema del narcotráfico en México y Estados Unidos?; 2) ¿Cuáles son los límites y las posibilidades de una cooperación bilateral genuina y sostenible en el ámbito del narcotráfico?; 3) ¿Qué es realista esperar de una mayor cooperación bilateral antinarcóticos? ¿Cuáles son las consecuencias de un aumento de la cooperación bilateral centrada en el escalamiento de los esfuerzos de control policiaco y militar? ¿Es previsible un mejora-

miento de la situación en ambos países como resultado de la expansión de los esfuerzos de cooperación policiaca y militar en el ámbito bilateral? ¿Hasta qué punto una mayor cooperación bilateral resuelve los problemas de seguridad nacional asociados al narcotráfico que enfrenta cada país?

Naturaleza y magnitud del problema del narcotráfico: el tamaño del reto

El narcotráfico impacta de manera diferente los distintos países donde opera. México y Estados Unidos enfrentan una amenaza común que les plantea retos distintos. La definición del problema por parte de los formuladores de la política de control de drogas no es la misma: de salud pública para uno y de seguridad pública y delincuencia para el otro. Estados Unidos enfrenta un serio problema de salud pública con consecuencias graves en términos de delincuencia común, seguridad pública, y saturación del sistema de administración de justicia. En México el núcleo del problema no deriva de las consecuencias sociales y de salud pública asociadas con los altos niveles de consumo de drogas, aun cuando éste ha venido creciendo rápidamente durante la última década, sino de las consecuencias políticas y de seguridad de las acciones del crimen organizado. La existencia de un dinámico mercado ilegal plantea dos problemas fundamentales: primero, la expansión de la corrupción de las instituciones estatales, particularmente del aparato policiaco, del sistema de administración de justicia y de las fuerzas armadas; y segundo, el escalamiento de la violencia. Por tanto, ambos países tienen visiones distintas del problema y la manera de enfrentarlo. La raíz de estas diferencias no es simplemente el papel de cada país dentro de la cadena del mercado, sino el hecho de que la actual política de control de drogas está diseñada para tratar de contener el consumo por medio de acciones represivas de control de la oferta, pero al mismo tiempo genera la criminalidad y los incentivos para ingresar al negocio. Es decir, la solución es, en parte, el problema.

Dimensiones de la demanda

Estados Unidos (1998, encuesta nacional de hogares)

- 35.6 por ciento de la población mayor de 12 años, esto es, alrededor de 78 millones de personas, reportó algún tipo de consumo en su vida.
- 11.2 por ciento de la población mayor de 12 años, esto es, alrededor de 23.1 millones de personas, reportó haber consumido algún tipo de droga en el transcurso del último año. En los últimos 20 años se observa un descenso general en el nivel de consumo ocasional (último año). Mientras que en 1980 el nivel de prevalencia era de 25 por ciento, en 1993 había descendido a 12 por ciento. Sin embargo, se observa un incremento del uso entre los menores de 12 años.
- 6.4 por ciento de la población mayor de 12 años, alrededor de 13.6 millones de personas, reportó haber consumido algún tipo de droga en el transcurso del último mes. Entre 1996 y 1998 hubo un ligero aumento en el universo de consumidores duros y regulares, quienes consumen dos terceras partes del mercado.
- Existen 10.1 millones de usuarios duros de mariguana (23 millones en 1980, pero 9.6 en 1993), 3.6 millones de consumidores regulares de cocaína (5.1 millones en 1988), y 810 000 consumidores regulares de heroína (ha aumentado el número).

México (1998, tercera encuesta nacional de adicciones)

- 5.27 por ciento de la población urbana de entre 12 y 65 años ha consumido alguna vez: alrededor de 2.5 millones de personas. En 1993, 3.9 por ciento declaró haber consumido algún tipo de droga en su vida.
- Alrededor de 500 000 mil personas, esto es, 1.23 por ciento de la población urbana de entre 12 y 65 años reporta uso ocasional. En 1993, 319 000 personas lo hicieron.
- Los consumidores regulares de drogas en México son el 0.83 por ciento de la población urbana, esto es, alrededor de 398 000 personas.

Los datos indican que en México el nivel de consumo es menos de una décima parte que en Estados Unidos, en todas la drogas y grupos de edad, pero esto está cambiando aceleradamente, y el problema en México está creciendo en forma constante. Los datos indican que se ha venido dando una reducción en el número total de consumidores en Estados Unidos (de 23 millones de consumidores regulares en 1985, a alrededor de 13 millones en 1999); sin embargo, esto no se ha traducido en una reducción de la demanda, pues la población de consumidores duros se ha mantenido más o menos constante de forma tal que un número menor de consumidores consume un volumen similar o mayor de drogas. De esta forma, la disminución relativa de la población consumidora en Estados Unidos no se ha traducido en una reducción del mercado de drogas en términos del dinero invertido en las mismas, y por tanto, continúa siendo un mercado dinámico y altamente rentable. Los costos de salud en términos de índices de hospitalización y mortalidad por concepto de consumo de drogas son ahora más altos que en el pasado, a pesar de la reducción en el número de usuarios.

Tamaño del mercado ilegal y de la oferta

Del lado de la oferta sucede un fenómeno similar de estabilización en niveles relativamente altos de los indicadores cuantitativos de cultivo, producción y tránsito de drogas en México, junto con un agudizamiento de los problemas de corrupción, violencia y crimen organizado. Los datos no coinciden. Las fuentes oficiales de Estados Unidos indican que tanto el cultivo como la producción de mariguana y heroína en México se han mantenido relativamente constantes durante los últimos cinco años, mientras que las cifras de erradicación del gobierno mexicano apuntan hacia un crecimiento gradual tanto del cultivo como de la producción de 45 000 a 60 000 hectáreas. Esto es importante porque la extensión, intensidad y dispersión del cultivo es un indicador clave del tamaño de la base social del narcotráfico en México, donde el cultivo se ha desplazado de las zonas tradicionales hacia el sur, en Guerrero, Oaxaca y Chiapas, precisamente las zonas de mayor presencia guerrillera en el país. Por otro lado, el cultivo es ahora más intenso (mayor número de plantíos más pequeños pero más productivos), lo que dificulta su identificación.

- Valor monetario: de acuerdo con la RAND Corporation, entre 1988 y 1995, los consumidores estadounidenses gastaron entre 37 000 y 61 000 millones de dólares anuales en cocaína, y entre 9 000 y 18 000 millones de dólares anuales en heroína.
- Ingresos. No existen estimaciones oficiales confiables, rigurosas y sistemáticas respecto al valor y al tamaño de este mercado. Algunas estimaciones no científicas periodísticas (Fineman y Rotella) sugieren que en 1995 el negocio del narcotráfico en México alcanzaba un valor de entre 27 y 30 000 millones de dólares, con ingresos anuales netos de 7 000 millones de dólares. Estimaciones más precisas, como la de Reuter y Ronfeldt, consideran que en 1988 los ingresos totales de México por concepto de exportación de heroína y mariguana a Estados Unidos oscilaron entre los 2 200 y los 6 800 millones de dólares, aunque la cifra máxima resulta poco plausible. La estimación final de ingresos por concepto de mariguana y heroína en 1988 es de alrededor de 1 500 millones de dólares, equivalentes al 0.86 por ciento del GDP, y al 3.4 por ciento del total de las exportaciones del país. De acuerdo con cálculos propios basados en estimaciones de producción y precios nacionales promedio, en 1999 los ingresos mexicanos por concepto de mariguana y heroína habrían sido de 3 500 millones de dólares. La estimación de los ingresos mexicanos por concepto de transportación de cocaína resulta muy difícil de hacer. Se especula que podría alcanzar un monto de 4 000 millones de dólares. En conclusión, si bien la importancia de los ingresos ilegales del narcotráfico es, para la economía nacional, considerablemente menor que en los casos de Colombia, Perú y Bolivia, el impacto no es despreciable, está aumentando, y en el ámbito local es mucho mayor.
- Papel en el mercado

  Papel tradicional: productor y exportador de mariguana (43.3 por ciento de la producción mundial en 1988, 29 por ciento en 1996), productor y exportador de heroína (2.5 por ciento de la producción mundial en 1988, 1.2 por ciento en 1996). En las últimas dos décadas se ha venido dando una profunda transformación del papel de México en la cadena mundial del narcotráfico. México está dejando de ser un productor y exportador tradicional para insertarse en el mercado como provee-

dor de servicios de transportación, comercialización y servicios financieros.

Nuevo papel: el papel de México en el mercado internacional de drogas se ha transformado radicalmente desde mediados de los años ochenta. En primer lugar, se ha diversificado con la incorporación de nuevos productos ilegales y servicios. En segundo lugar, se ha transnacionalizado, como resultado del establecimiento de asociaciones y alianzas con organizaciones traficantes de cocaína de otros países. El cambio más importante ha sido el surgimiento de México como una de las rutas de tránsito más importantes de la cocaína hacia Estados Unidos. Sin embargo, en términos de la importancia relativa como fuente de suministro de mariguana y heroína y punto de tránsito de cocaína, la participación porcentual de México en el mercado estadounidense se ha mantenido bastante constante a niveles altos durante los últimos 10 años, pero relativamente menores que los de los años setenta. Lo relevante es que el dinamismo en los niveles de cultivo, producción, tráfico y exportación de drogas en México se ha mantenido constante, a pesar de que los recursos para combatir estas actividades han crecido de manera exponencial durante el mismo periodo, al grado de que actualmente alrededor del 60 por ciento del presupuesto de la Procuraduría General de la República se orienta hacia este rubro. De acuerdo con las estimaciones del gobierno de Estados Unidos, durante los últimos 15 años no ha habido grandes cambios en la participación de México en el mercado estadounidense, similares a los que se registraron en los años setenta cuando México pasó de suministrar el 75 por ciento de las importaciones de mariguana y el 67 por ciento de las de heroína, en 1976, al 8 por ciento y el 25 en 1980, respectivamente. Desde finales de los años ochenta, México ha venido suministrando entre el 30 y el 40 por ciento de la mariguana, y el 33 por ciento de la heroína que se consume en Estados Unidos. El 50 o 60 por ciento de la cocaína que ingresa a Estados Unidos lo hace por territorio mexicano. Así, el impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el volumen de las transacciones ilegales no ha sido tan grande como muchos esperaban. El impacto del Tratado sobre el asunto del narcotráfico ha sido político, no económico, y de carácter ambivalente. Por un lado,

ha aumentado los costos, para Estados Unidos, de sancionar a México unilateralmente: la amenaza estadounidense de imposición de sanciones contra México en el marco de la política de certificación anual ha perdido credibilidad, a la vez que la mayor interacción económica entre los dos países ha aumentado el nivel de presión indirecta y escrutinio público por parte de actores gubernamentales y no gubernamentales de Estados Unidos.

- Estructura de la industria ilegal. Hay un debate entre los especialistas acerca de si la industria del narcotráfico en México se ha centralizado y "cartelizado" o si, por el contrario, se ha fragmentado. Peter Smith sugiere que mientras antes de 1985 existía una docena de organizaciones familiares de alcance local, a mediados de 1995 el mercado era un oligopolio manejado por cinco grandes cárteles. Mi opinión es que es inadecuado e impreciso hablar de una cartelización, particularmente a raíz del encarcelamiento y muerte de los líderes de algunas de las grandes organizaciones del narcotráfico, durante la segunda mitad de la década de los noventa, así como de la desarticulación de algunas redes, como la de García Abrego y *el Chapo* Guzmán. Hoy en día no existen cárteles en sentido estricto, pues ninguna de las grandes organizaciones controla precios, sino sólo segmentos del mercado, y en forma muy temporal. En México sólo el mercado de metanfetaminas está integrado verticalmente. No existe tampoco una confederación de organizaciones, y las relaciones entre éstas son de extrema rivalidad y competencia, como lo indican los altos niveles de violencia y la rapidez con la que unos grupos suceden a otros. En los últimos años, las organizaciones se han vuelto más pequeñas, y opera un sistema piramidal y flexible de subcontratación *ad hoc* de servicios especializados, más que organizaciones jerárquicas que controlen verticalmente todo el proceso de producción, procesamiento, almacenamiento, transportación, distribución y blanqueo de dinero. La nueva posición de México en el mercado internacional de la cocaína sí ha transformado a la industria ilegal, pero no en el sentido de una cartelización creciente, sino en términos de mayores ganancias y niveles de sofisticación técnica y de infraestructura, mayores vínculos transnacionales, diversificación de actividades, y proliferación de grupos de alcances diversos: 5 grandes empresas, 20 medianas y alrede-

dor de 200 pequeñas. Las consecuencias más importantes de estas transformaciones generadas por el ingreso de México a la cadena internacional de la cocaína han sido de carácter político.

Se está dando una recomposición de las organizaciones del narcotráfico en México que viene a aumentar los riesgos. Los cárteles, con excepción del de Tijuana, se están dispersando y hay disputas por el liderazgo, lo que se encuentra detrás de la escalada de violencia en el último año. Durante los últimos cinco años se ha dado un crecimiento importante de consumo de drogas duras, fundamentalmente cocaína, en las fronteras norte y sur, lo que es sintomático de un cambio en la forma de operar de las organizaciones colombianas con sus socios mexicanos. Llegaron a un acuerdo de no pagar en dólares: una parte se cobra en producto que no debe venderse en Estados Unidos sino en México. Hay más droga en México.

Impacto político

Escalada de la corrupción, escalada de la violencia y creciente atención y escrutinio por parte de Estados Unidos. Los márgenes de maniobra y negociación de México *vis-a-vis* con Estados Unidos se han reducido, dado que México necesita más que nunca el apoyo técnico y de inteligencia de Estados Unidos para controlar el problema de la penetración de las organizacioens ilegales, y a la vez tiene menor capacidad institucional para obtener resultados eficaces de manera unilateral. El principal problema en México no parece ser ni la existencia de un narco-Estado ni de un Estado sitiado, sino de un Estado corrompido y por tanto inhabilitado para cumplir con sus funciones básicas.

Es importante precisar el grado y las formas de penetración y asociación del narcotráfico con el poder político y los aparatos del Estado. En el caso de México el efecto corruptor se centra en los aparatos policiacos, particularmente la Policía Judicial Federal, y de seguridad, particularmente el ejército. Estos vínculos no son nuevos; se remontan a las primeras etapas de desarrollo de la industria del narcotráfico en México. Lo que ha cambiado es su escala: del nivel local a altos niveles de la administración federal. Por otro lado, si bien hay indicios de que el narcotráfico pudo estar involucrado en algunos ase-

sinatos políticos, no hay evidencia de que el narcotráfico en México tenga un proyecto político propio o interés en contar con un brazo político o con una participación política directa y abierta, como ha sido el caso, en distintas épocas, de Colombia. La última dimensión se refiere a la relación entre las organizaciones del narcotráfico y otros poderes fácticos, como los movimientos guerrilleros en el país. No existe relación entre ambos, sin embargo, el riesgo de una vinculación pragmática es ahora mayor que en el pasado, dada la expansión de las zonas de cultivo hacia zonas de actividad guerrillera.

Desde la perspectiva de la seguridad nacional de México, la principal amenaza es el alto grado de penetración del narcotráfico en las instancias estatales encargadas de proteger la seguridad pública del país. En otros países el problema es el vasto control que ejercen las organizaciones criminales en partes del territorio nacional, o la asociación del narco con la guerrilla, o el narcoterrorismo, o la confrontación militar directa contra el Estado, o la violencia extrema, o la presencia de una amplia base social y de una fuerte dependencia económica con respecto a los ingresos y el empleo generado por la economía del narcotráfico.

En México el núcleo del problema es la corrupción a gran escala y de carácter sistémico de los aparatos de seguridad del Estado. La infiltración de alto nivel en los aparatos de seguridad del Estado tiene implicaciones de seguridad muy graves, que van desde la erosión institucional, la paralización de la capacidad de respuesta del Estado frente a problemas de seguridad pública y el aumento de la impunidad, hasta la erosión de la legitimidad de la autoridad ante la incapacidad de respuesta. Esto genera incentivos para la proliferación de la violencia criminal, la expansión de los mecanismos de seguridad privada, el aumento del tráfico de armas como mecanismo de autodefensa, y la creciente militarización.

Límites y posibilidades de cooperación: ¿cooperación o subordinación?

¿Podemos hablar de la existencia de cooperación genuina entre estos dos países tan desiguales, o se trata simplemente de un caso de subordinación en el que la parte fuerte impone sus preferencias de política sobre la parte más débil?

Una mirada breve a los patrones históricos de cooperación bilateral antinarcóticos de las últimas tres décadas nos permite llegar a tres conclusiones respecto a las posibilidades de genuina cooperación: a) la cooperación ha sido cíclica, *ad hoc*, precaria y generalmente detonada por situaciones de crisis en México o de alarma en Estados Unidos; b) la cooperación ha tendido a aumentar y a institucionalizarse cuando el interés de México por combatir el narcotráfico asciende y se abren espacios de mayor convergencia con respecto a las preocupaciones estadounidenses (mediados de los setenta, cocaína en los noventa), o c) cuando Estados Unidos ha decidido no utilizar a fondo mecanismos de coerción unilateral.

Se distinguen cuatro grandes periodos en la historia de la relación bilateral en materia de narcotráfico.

Los años de la cooperación tácita (de 1975 a 1980)

En 1975 el gobierno mexicano inició la campaña de erradicación permanente aérea (Operación Cóndor) con apoyo financiero y táctico de Estados Unidos. Fue una de las campañas más exitosas, dado que entre 1975 y 1980 la participación de México en el mercado estadounidense cayó de 75 al 8 por ciento en la mariguana, y del 67 al 25 por ciento en la heroína. ¿Qué hizo posible la cooperación tácita en ausencia de mecanismos institucionales regulares de coordinación bilateral? Algunos analistas opinan que la decisión de México de cooperar por medio de la instrumentación de una campaña de erradicación sin precedentes fue una respuesta a la presión estadounidense ejercida por medio de la llamada Primera Operación Interceptación en 1969. El problema con esta interpretación, como señala Celia Toro, es que entre la Operación Interceptación y la instrumentación de la Operación Cóndor pasaron seis años. Mi interpretación es que se dio una mayor coincidencia de intereses entre México y Estados Unidos. En México la campaña de erradicación era funcional para la política contrainsurgente, de despistolización y control rural, mientras que en Estados Unidos había un nivel bajo de atención pública, que permitió al gobierno estadounidense aceptar una autonomía total por parte de las autoridades mexicanas en la implementación de la campaña.

Los años conflictivos (1980-1988)

En este periodo se amplió la asimetría de intereses: aumentó el sentido de alarma en Estados Unidos, que presionaba en pro de un endurecimiento de la política antinarcóticos, a la vez que en México se dio una tolerancia tácita (casi abierta) a las actividades del narcotráfico, dados los éxitos temporales de la Operación Cóndor y la mayor penetración en los aparatos policiacos mexicanos de elementos del narcotráfico. La campaña de erradicación permanente de la segunda mitad de los setenta tendría consecuencias no deseadas en el mediano plazo, como la dispersión y reubicación de las organizaciones de las zonas de cultivo tradicional hacia otras regiones del país, el desmantelamiento de las organizaciones familiares de alcance local y su sustitución por organizaciones más grandes, que operaban en centros urbanos como Guadalajara y otras ciudades fronterizas. La creciente frustración de las autoridades estadounidenses detonó un giro hacia el unilateralismo y su institucionalización, en la promulgación de la Ley de Control de Drogas de 1986. El punto de quiebre en la relación bilateral fue la muerte del agente de la DEA, Camarena, y la instrumentación de la Segunda Operación Interceptación en 1985, como mecanismo de presión ante la aparente complicidad de las autoridades mexicanas en la protección de los responsables del asesinato del agente de la DEA.

Los años del conflicto administrado (1989-1994)

El interés por el libre comercio llevó a ambos gobiernos a buscar mecanismos para aislar los efectos contaminantes del narcotráfico en el resto de la relación bilateral. Esto, y las nuevas dimensiones del problema en México por el ingreso de la cocaína, aumentaron los espacios de convergencia de intereses. Para México el narcotráfico se convirtió en un asunto de seguridad nacional. Sin embargo, en Estados Unidos continuaron las tendencias unilaterales movidas principalmente por la DEA (secuestro de Álvarez Machain) que llevaron a que México decidiera adoptar la política de mexicanización, con la finalidad de reducir los instrumentos de condicionalidad por parte de Estados Unidos. La política mexicana consistió en escalar el combate al narcotráfico con recursos propios, y en promover el estable-

cimiento de mecanismos de consulta y diálogo para la administración del conflicto.

Los años de la institucionalización de la cooperación: entre la cooperación genuina y la subordinación (1994-2000)

A partir de 1994, la creciente oleada de violencia política y delincuencial en México aumentó el interés y la necesidad gubernamental de asumir una posición más dura en el combate al narcotráfico. Los intereses mexicanos se han acercado a los intereses de Estados Unidos, pero a diferencia de lo que sucedía en los años setenta, México cuenta con menos capacidad institucional para combatir eficazmente la delincuencia organizada, y Estados Unidos mantiene y amplía sus patrones de acción unilateral.

De acuerdo con las diversas teorías acerca de la cooperación internacional, existen dos factores que determinan las posibilidades de cooperación entre dos o más Estados. Primero, la existencia o ausencia de intereses comunes o amenazas compartidas, es decir, hasta qué punto existe una convergencia de intereses, o los objetivos y las preferencias de política de las partes están en conflicto. Segundo, la capacidad de cumplir con los compromisos asumidos en el plano internacional, esto es, la credibilidad de las promesas de los gobiernos en cuanto a poner en práctica las políticas acordadas en las negociaciones externas.

Ambos factores, intereses y credibilidad, poco tienen que ver con la distribución de poder en el ámbito bilateral o regional, y están íntimamente relacionadas con las condiciones políticas que prevalecen al interior de cada uno de los países involucrados. Por una parte, la naturaleza de la coalición gobernante determina las preferencias de política de un Estado frente a otro; en este caso, la existencia de un fuerte consenso bipartidista en Estados Unidos contrario a la despenalización del mercado y a favor de una política que privilegia la represión de la producción y el tráfico sobre los programas de reducción de la demanda. Por otra parte, el carácter de las instituciones políticas internas determina la credibilidad internacional de los gobiernos.

Mi argumento respecto a este punto es que la capacidad para administrar y regular el conflicto bilateral es ahora mucho mayor que en el pasado, aun cuando las condiciones de debilidad institucional en

México y de acción unilateral en Estados Unidos reducen las posibilidades de una cooperación bilateral genuina en el control de drogas. Hasta 1995, la relación bilateral en materia de control de drogas se caracterizaba por la ausencia de un marco político de manejo, esto es, ausencia de un esquema de prevención y administración del conflicto (pues el tema era manejado por agencias gubernamentales distintas), y por la ausencia de un diagnóstico compartido.

En los últimos seis años ha habido cambios importantes, como la creación del Grupo de Alto Contacto, la adopción de un discurso más equilibrado en cuanto a la agenda, y la elaboración de un diagnóstico común. Esto ha generado una relación de contactos constantes y más cooperación técnica. En 1997 se firma la Alianza Bilateral Antinarcóticos; en febrero de 1998 se establece una estrategia común con acciones específicas y una agenda fina. En febrero de 1999 se adopta un conjunto de medidas para evaluar y establecer estándares de desempeño: criterios de efectividad erróneos, centrados en erradicación, decomisos, etc., pero no en el impacto.

México y Estados Unidos han establecido niveles sin precedente de cooperación contra la producción, el tráfico y el consumo de estupefacientes. En los últimos años, ambos países han creado el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN); han presentado el Estudio-Diagnóstico Conjunto sobre el reto que las drogas plantean a ambos países; y han establecido la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas.

En marzo de 1996, los presidentes Zedillo y Clinton establecieron el Grupo de Contacto de Alto Nivel como instrumento bilateral para coordinar eficazmente las acciones de cooperación en la materia. Una de las primeras tareas encomendadas al GCAN fue desarrollar un estudio-diagnóstico conjunto sobre el reto que las drogas plantean a ambos países. El estudio fue presentado en mayo de 1997, en el marco de la visita a México del presidente Clinton, y ofrece a las dos naciones una base común para entender el fenómeno de las drogas y coordinar sus esfuerzos antinarcóticos. La Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas fue firmada por los presidentes Zedillo y Clinton en mayo de 1997, y establece las bases y objetivos para el combate conjunto antinarcóticos. Por primera vez se estableció una estrategia conjunta contra las drogas.

1. La cooperación entre México y Estados Unidos para el combate al narcotráfico se da en tres ámbitos: político, institucional y operativo.
2. En los tres ámbitos se ha venido dando un aumento de la cooperación bilateral, particularmente en los años posteriores a la firma del Tratado de Libre Comercio. En el ámbito político se ha avanzado hacia la elaboración de un diagnóstico compartido del problema, el establecimiento de criterios de evaluación de la política bilateral, y la negociación de acuerdos y tratados. En mayo de 1997 se emite la Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas, y se elabora el diagnóstico-estudio; en febrero de 1998 ambos gobiernos elaboran la Estrategia Binacional contra las Drogas; en febrero de 1999 se da un paso adicional con la definición conjunta de metas específicas e indicadores de eficacia, para mejorar la puesta en práctica de la estrategia y llevar a cabo evaluaciones periódicas del desempeño de ambos países. Respecto al marco normativo de la cooperación bilateral en el combate al narcotráfico, los avances más importantes han sido los siguientes: en 1987 se firma el Tratado de Asistencia Legal Mutua; en 1995 se firma un acuerdo ejecutivo sobre bienes decomisados y el Acuerdo de Intercambio de Información Financiera; en 1998 se firma el Protocolo al Tratado de Extradición de 1978.
3. En el ámbito institucional se han establecido diversos mecanismos de coordinación y diálogo en la materia. En particular, el Grupo de Alto Nivel para el Control de Drogas (coordinado por el director de la ONDCP, del lado estadounidense, conjuntamente la SRE y la PGR del lado mexicano). La Oficina Especial de la PGR ha aumentado el número de funcionarios y agentes permanentes en Estados Unidos. Se establecieron las Fuerzas Bilaterales de Tarea Fronterizas que operan en cuatro ciudades fronterizas del lado mexicano.
4. En el ámbito operativo la cooperación ha aumentado, aun cuando algunas agencias del gobierno de Estados Unidos han seguido realizando actividades encubiertas unilaterales (secuestro de Álvarez Machain, Operación Casablanca, entre otras) que han provocado serias fricciones. Entre 1997 y 1998 el gobierno

mexicano ha extraditado doce narcotraficantes a Estados Unidos, incluyendo a tres ciudadanos mexicanos; ha aumentado el número de operativos conjuntos de inteligencia, que han llevado a la detección y detención de importantes narcotraficantes y el desmantelamiento de algunas redes (el caso de los Valencia y García Ábrego, por ejemplo). Por último, se han realizado operativos conjuntos en territorio mexicano como las narcofosas en Ciudad Juárez. En 1998, la Secretaría de Hacienda y la PGR realizaron 17 investigaciones por lavado de dinero en coordinación con agencias estadounidenses.

Es claro, entonces, que la idea de que la cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, constituye una herramienta necesaria para combatir el narcotráfico, ha venido ganando preeminencia en los círculos gubernamentales de ambos países. La lógica de esta visión es que el narcotráfico es una actividad que no reconoce fronteras nacionales y que, por tanto, no puede ser controlado eficazmente sólo con medidas de carácter unilateral en el ámbito nacional.

Costos y beneficios de la cooperación bilateral antinarcóticos

Hasta ahora los resultados han sido desalentadores. Es fundamental enfocar el problema de manera distinta y llevar la discusión más allá de los aspectos de demanda y oferta. Hay que pensar en los costos y beneficios de las actuales políticas nacionales y bilaterales de control de drogas, pues generan, más que la operación de agentes dentro del mercado ilegal en sí misma, varios de los problemas de seguridad nacional y pública que enfrenta México. El ataque frontal al narcotráfico genera violencia, corrupción y vulnera la frágil transición hacia la democracia. Sin embargo, ante al evidente fracaso de las políticas de control de drogas, la respuesta estatal ha sido más de lo mismo, pero mejor: reforzar los esfuerzos, más cooperación, más erradicación, más arrestos, más decomisos, etc. Hasta ahora no se ha dado una discusión a fondo sobre las alternativas de política de control (despenalización parcial, represión selectiva, cultura de la legalidad).

El principal costo de la actual política de escalamiento, del ataque frontal al narcotráfico, y el aumento de la participación del ejército en

tareas de mantenimiento de la seguridad pública, en los últimos diez años, ha sido el desgaste y destrucción paulatina del aparato judicial y policiaco en México. No hay sistema policiaco ni ejército que resista una política de exposición permanente al narcotráfico. El reto principal para México es la reconstrucción del sistema de administración de justicia y de los aparatos de seguridad. Hay un problema muy grave de deterioro institucional.

Es necesario evaluar los distintos programas y estrategias de control del tráfico y la producción desde la perspectiva de los costos de violencia, corrupción e ingobernabilidad. Las alternativas de control de la oferta han sido: erradicación de cultivos, destrucción de centros de procesamiento, interceptación de cargamentos, desmantelamiento de organizaciones criminales, persecución de los grandes capos, aseguramiento de activos financieros, control de precursores químicos. La política de decapitación es muy costosa en términos de violencia (rivalidad por la sucesión, enfrentamiento con las fuerzas de la seguridad pública, ajustes de cuentas) y poco eficaz, pues no asegura el desmantelamiento de la organizaciones. Sin embargo, la decapitación se ha convertido en el núcleo de la política actual, al menos en los últimos dos años. Detenciones y combate a las organizaciones criminales: las autoridades policiales mexicanas han capturado a narcotraficantes como Héctor Luis Palma, Héctor Lupercio Serratos, Juan García Ábrego y Oscar Malherbe de León, líder del cártel del Golfo. En junio de 1997 murió Amado Carrillo, el líder del cártel de Juárez.

Conclusión

La cooperación bilateral es una condición necesaria para combatir el narcotráfico, pero no es suficiente. Una cooperación que no parta del reconocimiento de las realidades del mercado puede convertirse en parte del problema más que en solución. El núcleo de la solución está en confrontar las causas internas del problema en cada país.

La creciente militarización del combate al narcotráfico y de las tareas de seguridad pública

Durante la administración del presidente Zedillo se ha venido dando una fuerte y clara tendencia hacia la militarización de los esfuerzos contra el narcotráfico y de las tareas de seguridad pública. La militarización se entiende como la adopción de un carácter más militar en términos del manejo, equipo y enfoque operativo, así como la participación creciente de personal militar.

El proceso de militarización consiste en el depliegue de tropas cada vez más amplio y visible; la transferencia de funciones de seguridad pública al ejército, o el nombramiento de oficiales militares a la cabeza de organizaciones policiacas; incremento del presupuesto militar y la capacitación creciente de soldados mexicanos en escuelas extranjeras (Estados Unidos, Israel, Canadá, España Gran Bretaña y Francia) o por parte de personal militar extranjero en México; aumento en la capacitación de personal policiaco por militares (los agentes que ingresan a la Policía Judicial Federal reciben un entrenamiento militar de 449 horas en la 10a. zona militar, ubicada en Durango. La capacitación militar incluye técnicas antiterroristas y antinarcóticos.

Esta tendencia plantea la necesidad de discutir el papel apropiado de las fuerzas armadas.

Reforma y reorganización intermitente de las corporaciones policiacas

Como consecuencia de la crisis de seguridad pública y del aumento de la corrupción policiaca, en 1996 el gobierno mexicano inició una profunda reestructuración del aparato de seguridad pública. Los primeros cambios se llevaron a cabo en el Distrito Federal, donde, en 1996, todos los jefes de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal fueron destituidos y reemplazados por oficiales militares. El general Enrique Tomás Salgado Cordero, general de división encargado de la novena región militar, fue nombrado secretario de Seguridad Pública. Posteriormente fueron incorporados 11 generales, cinco co-

roneles y cinco teniente-coroneles a puestos directivos de la policía capitalina, con el objetivo de contribuir a la profesionalización de los aparatos policiacos, y al fortalecimiento de su integridad y ética. Este desplazamiento de personal civil por personal militar se fue dando en todo el país. La policía se ha militarizado principalmente en Chihuahua, Tamaulipas, Baja California y Tabasco.

Hacia finales de 1995, la Procuraduría General de la República, en coordinación con la Secretaría de la Defensa, puso en marcha un programa piloto en Chihuahua para reemplazar oficiales de la Policía Judicial Federal con personal retirado del ejército, o en licencia. Un ex teniente coronel y ex director de la Policía Judicial Militar fue nombrado Comisionado de la Policía Judicial Federal en Chihuahua. Adicionalmente, entre 100 y 120 ex soldados ingresaron a la Policía Judicial Federal, con el propósito de que la "integridad y disciplina" de los militares reformara este aparato policiaco, y rompiera los supuestos vínculos entre policía y narcotraficantes. Este programa piloto estuvo acompañado de varios despliegues de las fuerzas armadas en el estado, en operativos de interdicción de drogas y armas. El programa fue suspendido temporalmente en septiembre de 1996, cuando se decidió reasignar mayor número de efectivos a otra tarea no menos importante: el combate a la guerrilla, al Ejército Popular Revolucionario. Se trató de un operativo de 10 meses durante los cuales se mantuvo una fuerte presión sobre el cártel de Juárez. No es claro que el aumento de la presencia militar haya generado un cambio positivo permanente en las estructuras policiacas de Chihuahua. Lo cierto es que después de 10 meses de fuerte presencia militar, las operaciones del cártel de Juárez se mantuvieron intactas y efectivas.

En agosto 1996 la PGR realizó una serie de despidos masivos, de forma que alrededor de 737 agentes de la PJF salieron de la corporación. El procurador general, Antonio Lozano Gracia, indicó que la corporación sería reestructurada por completo. Él salió en diciembre de 1996.

A finales de 1996, Lozano Gracia fue sustituido por el ex presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Jorge Madrazo, quien anunció su compromiso con el combate a la corrupción y con la continuación del proceso de militarización. Nombró director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas al general Jesús Gutiérrez Rebollo (ex comandante de la V Región Militar), con amplia experiencia

en el combate al narcotráfico en Jalisco. El sueño se volvió pesadilla. En febrero de 1997 el general fue destituido y encarcelado por su supuesta asociación con el cártel de Juárez; investigaciones posteriores indican que las actividades de combate a las drogas que realizó en Jalisco se centraron contra las organizaciones rivales del cártel de Juárez, particularmente la organización de los hermanos Arellano-Félix.

El caso del general Gutiérrez Rebollo tendría secuelas a largo plazo. Primero, a partir de 1997 se han venido dando detenciones de militares de alto rango por supuestos vínculos con el narcotráfico (general brigadier Alfredo Navarro Lara, general brigadier Arturo Cardona Pérez). Segundo, Rebollo fue sustituido por un civil (profesor de derecho y abogado) Mariano Federico Herrán Salvatti. Tercero, la caída de Gutiérrez Rebollo no se tradujo en una reducción de la participación militar en actividades de seguridad pública. La sustitución de agentes de la Policía Judicial Federal y de la Fiscalía por personal militar ha continuado, al menos en Chihuahua y Baja California. Se trata de una participación creciente pero selectiva. Un punto de mayor actividad militar contra el crimen y narcotráfico ha sido la zona fronteriza en actividades de patrullaje e interceptación. Cuarto, el caso hizo manifiesta la vulnerabilidad del ejército a la corrupción del narco.

El papel de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico y la criminalidad

La participación del ejército mexicano en el combate al narcotráfico no sólo no es nueva; es quizá la más antigua en el hemisferio. Las tareas de erradicación e interdicción del ejército mexicano se remontan a los años sesenta, pero comienzan a ampliarse gradualmente desde el sexenio de Miguel de la Madrid, y se intensifican sin precedente en la actual administración. Varios analistas opinan que la cada vez más frecuente participación del ejército en operaciones antinarcóticos es resultado de la creciente presión de Estados Unidos. Mi interpretación es que la principal motivación no ha sido externa sino interna: la crisis de inseguridad pública.

Las fuerzas armadas han ampliado su participación directa y activa en el combate al narcotráfico y la criminalidad. En marzo de 1996 la Suprema Corte de Justicia avaló esta ampliación al determinar que: "el ejército, la fuerza aérea y la marina pueden intervenir en asuntos de

seguridad pública cuando las autoridades civiles así lo requieran". La participación del ejército es cada vez mayor, e incluye una extensa gama de actividades, que van desde el apoyo logístico y humano (despliegue de hombres) a la Procuraduría General de la República en la realización de redadas para la captura de narcotraficantes en varias ciudades del país (particularmente en Tijuana), hasta el despliegue de personal militar, y la erradicación, identificación e interceptación de aeronaves y navíos, así como la administración de aeropuertos.

La principal tarea del ejército en el combate al narcotráfico continúa siendo la erradicación manual, forzada y permanente de cultivos ilegales. Actualmente realiza tres programas distintos de erradicación: el Programa Condor, que inició en 1976 y que opera durante todo el año en Sonora, Sinaloa y Durango; el Plan Canador, que comenzó en 1966 y opera en las 36 zonas militares de todo el país; y el programa Marte, por medio de unidades pequeñas que se erradican por periodos de cuatro meses en zonas específicas.

La militarización difícilmente plantea una solución al problema, y en la práctica, el riesgo de que el ejército sea penetrado por el narcotráfico aumenta.

El cambio de administraciones en México y Estados Unidos y la cooperación antinarcóticos

José Octavio Tripp
Coordinador de Estudios Transnacionales del Centro de Investigaciones de Seguridad Nacional. El contenido de este ensayo es responsabilidad exclusiva del autor y no representa la posición del Centro

Introducción

Durante los últimos 30 años, el narcotráfico ha sido uno de los asuntos más irritantes en la agenda de las relaciones entre México y Estados Unidos. De manera cíclica, acontecimientos enmarcados en esa esfera han emergido al escenario bilateral afectando el clima de cooperación.

Hoy en día, con el relevo de administraciones presidenciales a uno y otro lado del río Bravo, en forma prácticamente simultánea, se abren expectativas para una nueva etapa de colaboración bilateral contra las drogas.

Explorar la viabilidad de dicho escenario es el objetivo de este ensayo. Para ello, se plantea como hipótesis que la cooperación antinarcóticos entre Washington y México se encamina a una tregua temporal que habrá de diferir controversias e imprimirá, momentáneamente, un bajo perfil a la temática en cuestión. Dicho espacio abrirá un compás de espera en el que los nuevos gobiernos podrán mejorar el régimen de cooperación en la materia, para evitar la reproducción del ciclo cooperación y conflicto. En su defecto, a medida que se manifiesten patologías asociadas al mercado internacional de las drogas, y una serie de fenómenos asociados al combate de ellas en México, así como al sistema político de Estados Unidos, el narcotráfico readquirirá su protagonismo y conflictividad habituales.

Contexto histórico-político

El asunto de las drogas tiene raíces casi centenarias en el escenario bilateral, puesto que ya en la primera década del siglo XX son iden-

tificables algunos episodios enmarcados en dicho ámbito. Su irrupción en la agenda vecinal resultó frecuentemente de las presiones ejercidas por Washington a efecto de que México se incorporase a los regímenes internacionales en la materia, y formulara en consecuencia la normatividad interna para su observancia nacional.[1]

En ese marco se inscribe la participación mexicana en varias conferencias multilaterales y, en algunos casos, la suscripción de las convenciones encaminadas a la fiscalización mundial de las drogas. Este periodo abarcó más o menos desde 1912 hasta 1972 (con los convenios sobre el opio y el de sustancias psicotrópicas, respectivamente).

El apego de México al *corpus jure* diseñado contra las drogas fue sin duda un factor importante para evitar mayores confrontaciones con la Unión Americana. En sentido similar operaron dos factores estructurales vinculados al mercado mundial de los estupefacientes: ni Estados Unidos padecía niveles muy altos de adicción, ni México jugaba un papel preponderante en la producción y/o tráfico de drogas.

A partir de los años sesenta el panorama empezó a modificarse radicalmente. Hacia finales de dicho decenio, el consumo de drogas en Estados Unidos se disparó a niveles inéditos, a la vez que la producción mexicana de enervantes –fomentada por el mercado estadounidense– experimentó un crecimiento importante.[2]

Conforme se agudizaron las preocupaciones en el vecino país del norte, en virtud de los crecientes niveles de consumo y de encarcelados por delitos contra la salud –además, se hacía patente la incapacidad gubernamental para enfrentar esos retos–, Washington tendió a identificar a los culpables en el extranjero, más allá de su territorio nacional.

[1] De acuerdo con ello –sostiene Luis Astorga–, las autoridades mexicanas establecieron en 1920 unas "Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneran la raza", ordenamiento que abrevaba en el espíritu criminalizador de las reuniones internacionales de la época. *El siglo de las drogas*, México, Espasa-Calpe, 1996, p. 27.

[2] Considérese, a manera de ejemplo, que en 1962 el 4 por ciento de los jóvenes de entre 18 y 25 años habían consumido marihuana por lo menos una vez en su vida, mientras que en 1967, la proporción era ya del 13 por ciento, y a finales de los setenta, el 68 por ciento. A los ojos de Washington, México era culpable en buena medida de tal problemática, en virtud de lo cual ordena el cierre parcial de la frontera terrestre en 1969, mediante la operación *Interceptación*. Cfr. Blanket, J. Ann, "El consumo de estupefacientes de Estados Unidos", en *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Guadalupe González y Martha Tienda (comps.), México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Con esta actitud, Estados Unidos estableció el más importante y paradigmático rasgo de su política antinarcóticos: el externalismo. De acuerdo con este enfoque, la raíz de las adicciones obedece a factores ajenos a la sociedad estadounidense, deriva de la producción y venta ilícitas de estupefacientes realizadas por otros países en el mercado de la Unión Americana, con la presunta complicidad, fronteras adentro, de bandas locales de origen étnico ajeno al anglosajón (afroamericano, hispano, asiático, italiano y últimamente, según esta perspectiva, ruso).

Las consecuencias de esta visión han sido múltiples, y se han traducido en políticas públicas que privilegian precisamente la dimensión externa de la problemática: estrategias de interdicción en las fronteras y prácticas de erradicación de estupefacientes en los territorios de los países productores, ambas medidas sustentadas en una posición prohibicionista y punitiva, que contempla sanciones para todos los países que a juicio de Washington no demuestran suficiente voluntad y ánimo de cooperación en el combate al narcotráfico.[3]

Esta política ha revelado su ineficiencia a lo largo de años, a juzgar por los elevados índices de consumo que prevalecen en la Unión Americana, y por el flujo de drogas ilícitas que sigue inundando el mercado estadounidense (consumidor de cerca del 7 por ciento de la oferta mundial), tal y como lo sugieren los cuadros siguientes.

Cuadro 1
Consumo de drogas en Estados Unidos
(número de usuarios)

Sustancia	*1985*	*1998*
Cocaína	5 700 000	1 800 000
Heroína		130 000
Mariguana	8 400 000	11 000 000
Metanfetamina		356 000
Otras		314 000
Total		13 600 000

FUENTE: ONDCP. Estrategia Nacional para el Control de Drogas 2000.

[3] La legislación estadounidense, a través de la Narcotics Control Trade Act faculta, desde 1986, al Ejecutivo para determinar cualquiera de los tres escenarios siguientes:

Cuadro 2
Consumo mundial de drogas
(número de usuarios)

Sustancia	*Usuarios*
Cocaína	13 000 000
Heroína	8 000 000
Mariguana	140 000 000
Metanfetamina	30 000 000
Otras	
Total	191 000 000

FUENTE: ONDCP. Estrategia Nacional para el Control de Drogas 2000.

No obstante, el factor que explica la longevidad y vigencia del enfoque externalista es la funcionalidad con que opera al interior del sistema político de Estados Unidos. Culpar a enemigos externos y dirimir responsabilidades propias ante el electorado es una práctica que ha arrojado altos dividendos para los servidores públicos en la Unión Americana, de tal suerte que no han tenido incentivos para modificarla.

La lógica de tal actitud es entendible a la luz de tres hechos íntimamente vinculados entre sí: el tema de las drogas es un asunto de gran prioridad para la sociedad estadounidense, y por tanto, también para la clase política; sin embargo, y en segundo lugar, las autoridades no pueden resolver los problemas asociados con él; y finalmente, ante esa realidad, la alternativa radica en pasar factura a los extranjeros, aunque ello afecte frecuentemente los esfuerzos de cooperación internacional que el propio Washington alienta.

---

certificar que las naciones han cooperado plenamente con los esfuerzos antinarcóticos de la Unión Americana, certificarlas por consideraciones de interés nacional, o descertificarlas e imponerles sanciones por la presunta falta de colaboración con el combate antidrogas. La ley asigna al Congreso la atribución de rechazar una certificación presidencial por medio de una resolución conjunta que deberá presentarse durante los 30 días siguientes a la decisión del presidente. Los países descertificados enfrentan el recorte de la ayuda de Estados Unidos y el veto de Washington para que instituciones financieras internacionales le otorguen crédito, sin contar con el daño a su prestigio internacional.

Cada año, a medida que se acerca el proceso de certificación antidrogas en Estados Unidos, y cada vez que hay una contienda electoral en puerta, políticos y candidatos en turno compiten por aparecer frente a la ciudadanía como los más duros respecto al tema, dinámica en la cual es frecuente el uso de retóricas agresivas, e incluso la oferta de medidas punitivas contra los países que producen o sirven de corredor geográfico al tránsito de drogas ilícitas. Ello explica en buena medida por qué cíclicamente se presenten "narcocrisis" en las relaciones de Washington con el exterior.[4]

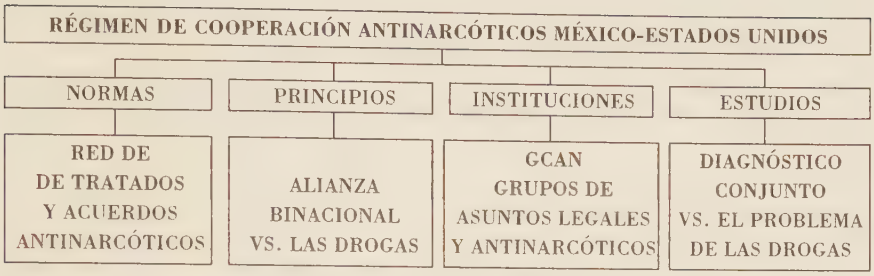
A la luz de lo anterior, se advierte que la política antinarcóticos de Estados Unidos revela una naturaleza *sui generis* que abarca, simultánea y contradictoriamente, aspectos domésticos e internacionales cuya interacción constituye una fenomenología "interméstica" que ha dado lugar, a su vez, a un espacio emergente de acción política donde se traslapan lo endógeno y lo exógeno.

El régimen de cooperación contra las drogas existente en el andamiaje institucional México-Estados Unidos es claro ejemplo en este sentido, ya que en él interactúan fuerzas centrípetas y centrífugas en una convivencia que en ocasiones dista de ser armónica.[5] En las negociaciones, Washington asume por momentos posiciones basadas en un espíritu de colaboración internacional; sin embargo, por la dinámica de su política interna, también adopta conductas y medidas contrapuestas con la buena vecindad, dando como resultado periodos recurrentes de acercamiento y distanciamiento bilateral en el ramo.

[4] Otro factor que explica la naturaleza cíclica de este asunto es la política antinarcóticos de Estados Unidos o, mejor dicho, los resultados de la misma. Cuando se agudizan las medidas prohibicionistas se reduce la oferta de drogas en el mercado, los precios suben, y de ese modo se generan incentivos para que los traficantes vuelvan a comerciar su producto a pesar de los riesgos. Así, paulatinamente, se vuelve a inundar el mercado y, con la sobreoferta, los precios tienden a bajar. En este ciclo, las relaciones de Estados Unidos con los países productores de drogas, o con aquellos por los que transitan, suelen pasar de la cooperación (en la etapa más aguda del prohibicionismo) al conflicto (cuando repunta la oferta de estupefacientes).

[5] Un régimen internacional alude a un conjunto de principios, normas, instituciones, estudios y procedimientos que dos o más Estados convienen en una materia específica, a fin de inhibir, sobre el particular, prácticas unilaterales. Cfr. Krasner Stephen, D., *International regimes*, New York, Cornell University Press, 1983.

Cuadro 3



La problemática de las drogas es tan amplia y compleja que la política formulada para enfrentarla es de modo necesario multidimensional en sus alcances y atomizada en su administración, dos características más que también la singularizan en el ámbito de las políticas públicas de la Unión Americana.

La multidimensionalidad se advierte en dos planos: el espacial, entre lo interno y externo, y el temático, según lo constata el hecho de que la política antinarcóticos puede ser, al mismo tiempo, de seguridad nacional o de política exterior, financiera (para atacar el lavado de dinero), o de salud pública e incluso laboral (cuando procura atemperar los costos que producen las adicciones entre los trabajadores y sus impactos en el aparato productivo).

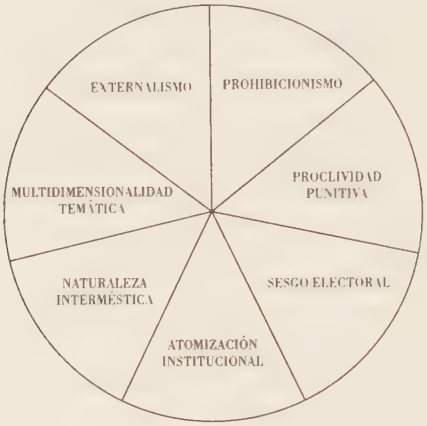
Derivado de lo anterior, la atomización administrativa es otro rasgo definitorio de la citada política antinarcóticos toda vez que en su diseño, ejecución y evaluación intervienen cerca de 100 instancias públicas en constante competencia interburocrática, bien por el presupuesto federal o por el predominio de sus respectivos enfoques en la materia.[6] En tal marco, ha sido común que las agencias en pugna recurran a discursos sensacionalistas contra gobiernos y grupos criminales del extranjero, con el fin de justificar su demanda de recursos presupuestarios.

Una recapitulación de lo señalado permite identificar siete características paradigmáticas de la política antidrogas de Estados Unidos

[6] De acuerdo con Víctor Thoumi, 36 oficinas del Ejecutivo Federal y 64 cuerpos del Poder Legislativo intervienen en alguna de las fases de esta política, sin contar con la incidencia que además ejercen en cuestiones locales instancias de gobiernos estatales. *El rompecabezas de las drogas ilegales en Estados Unidos (una visión ecléctica)*. Bogotá, Universidad de los Andes, 1997, p. 144.

(según se consigna en el esquema 4), cuya dinámica ha ejercido una influencia decisiva en el régimen de cooperación contra los estupefacientes edificado por México y Washington.

Esquema 4. RASGOS DE LA POLÍTICA ANTINARCÓTICOS DE ESTADOS UNIDOS



Panorama estructural del mercado

Denotadas las variables de carácter político, el siguiente paso consiste en revisar aquellas que imperan en el mercado de los estupefacientes, a fin de apreciar ulteriormente su incidencia en la relación bilateral.

En el plano de las adicciones y el trasiego ilegal de drogas, un balance preliminar sugiere la existencia de cuatro hechos relevantes en cada país. En la Unión Americana es posible constatar la persistencia de altos niveles de consumo, el incremento de las adicciones por las llamadas drogas sintéticas, la vigencia de incentivos económicos para la comercialización clandestina de estupefacientes, y el incremento de la producción doméstica de marihuana y metanfetaminas.

En términos generales, el porcentaje de consumidores estadounidenses de drogas ilícitas ha registrado, con respecto a la población total, un decremento importante al pasar del 14.1 por ciento en 1979 al 6.2 en 1998. No obstante, si se toma en cuenta que esa proporción alude al universo de consumidores habituales más grande del mundo (13.6 millones), y se consideran por añadidura los costos sociales y laborales

que ello entraña, se entenderá por qué este asunto sigue siendo prioritario para la sociedad estadounidense.[7]

Además, el consumo de drogas entre estudiantes de octavo y duodécimo grado (secundaria y preparatoria) se agudizó, entre 1992 y 1998, en un 86 por ciento. En este contexto, hay que destacar también el incremento del consumo de las llamadas drogas sintéticas, como el éxtasis, que saltó del 1.8 por ciento en 1994 al 2.1 en 1998.

Respecto a los incentivos económicos para la comercialización ilegal de drogas, cabe recordar que éstos siguen vigentes en la medida en que los esquemas prohibicionistas, según se explicó en la nota 5, alientan periodos recurrentes de bonanza en las cotizaciones que vuelven "irresistible" el mercado estadounidense. Según estimaciones del Instituto CATO, las drogas introducidas al norte del Bravo, por sólo serlo, incrementan su valor en un 90 por ciento. Otro factor que ha impulsado el precio, y con ello los márgenes de ganancia para los vendedores, es la oferta de drogas con más altos índices de pureza.

En Estados Unidos son poco difundidos los estudios sobre el cultivo y producción de drogas al interior de sus fronteras; no obstante, los crecientes decomisos federales de marihuana entre 1998 y 1999 (los cuales pasaron de 825 a 1 000 toneladas) sugieren que las dimensiones de esta problemática pudieran ser mayores de lo pensado, en particular en estados como Hawai, California, Kentucky y Tennessee. Fenómeno similar se registra en el terreno de las drogas sintéticas, ámbito en donde, tan sólo en 1998, se identificaron 3 800 laboratorios clandestinos. Ese mismo año se aseguraron 11.2 toneladas del producto, y un año más tarde el monto fue de 15.9 toneladas.

Respecto a México, los hechos más significativos del contexto estudiado son: su ubicación como uno de los principales proveedores de drogas ilícitas en el mercado estadounidense; su significación como uno de los países latinoamericanos con mayores operaciones para el lavado de dinero; la existencia de incentivos económicos para producir y traficar estos productos; y la sobrevivencia de organizaciones criminales vinculadas a la narcoactividad.

[7] "National Drug Control Strategy: 2000. Annual Report", Washington, ONDCP, 2000, p. 7. El resto de los datos cuantitativos atinentes a Estados Unidos son tomados de esta misma fuente, por lo que ya no se consignará, salvo en caso de citas textuales.

De acuerdo con fuentes de Estados Unidos, la marihuana mexicana es la mayoría del mercado en ese país; de México proviene alrededor del 55 por ciento de la cocaína disponible, y de su vecino del sur, el 14 por ciento de la heroína confiscada. Se asegura, además, que varios de los grupos delictivos dedicados a la distribución de metanfetaminas tienen en México su base de operaciones.[8]

En esa línea, se afirma que México es la nación latinoamericana más socorrida para efectos de lavado de dinero, y que las mafias relacionadas con esta actividad blanquean sus capitales en la frontera de México-Estados Unidos, en acciones bursátiles y en las instituciones financieras ubicadas al sur del Bravo.[9]

Los altos márgenes de ganancia del narcotráfico y los niveles de pobreza prevalecientes en México son factores cuya conjunción determina un permanente atractivo para la incorporación humana a la industria ilegal de las drogas. La vigencia de ambos hechos garantiza un ejército de reserva perenne, dispuesto a enrolarse a pesar de los riegos.

Respecto a las narcobandas mexicanas, son conceptualizadas como uno de los riesgos más graves para la seguridad nacional de Estados Unidos. A juicio de las autoridades antinarcóticos del país norteño, las organizaciones criminales de México crecientemente afianzan su posición dominante en la "industria", y ahora más ante su probable involucramiento con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Cuatro son los cárteles considerados más peligrosos por los estadounidenses: el de Juárez, el de Tijuana, el de Sinaloa, y el de Colima.

Ciertos o no los datos y aseveraciones referidos, es indiscutible que para Washington México representa uno de los mayores desafíos en el terreno de las drogas, circunstancia que determina a su vez las condiciones propicias para eventuales discrepancias.

[8] Información proporcionada por el director interino de la DEA, Donnie Marshall, en la audiencia del 21 de marzo de 2000, organizada por el caucus senatorial para el Control Internacional de Narcóticos.

[9] *International Crime Threat Assesment*, Washington, U.S. Printing Office, 1998, p. 48.

Cuadro 5
Factores estructurales del mercado ilegal de narcóticos en Estados Unidos y México

Estados Unidos	*México*
1. Persistencia de altos niveles de consumo	1. Estatus prevaleciente como proveedor importante del mercado estadounidense de drogas ilícitas
2. Aumento de las adicciones a las drogas sintéticas	2. Teatro de operaciones para el lavado de dinero
3. Vigencia de incentivos económicos para el narcotráfico	3. Vigencia de incentivos económicos para el narcotráfico
4. Incremento en la producción doméstica de marihuana y metanfetaminas	4. Sobrevivencia de poderosas narcobandas

Panorama de coyuntura y perspectivas bilaterales

Un imaginario corte de caja en las relaciones antinarcóticos México-Estados Unidos, en momentos en los que se verifican relevos gubernamentales a ambos lados del Bravo, revela la existencia de seis factores (tres en cada país) de importancia capital en este marco.

En la Unión Americana, el primer y más evidente elemento lo constituye la vigencia de siete de los rasgos que nutren su política antinarcóticos, y con ello emerge el segundo factor, las consecuencias inherentes a tal praxis en el plano internacional: la tensión y conflicto recurrentes con países productores y/o de tránsito de drogas. En dicho escenario, la tercera y única variable novedosa la representa el cambio de administración en el poder, cuyo titular –George Bush– ha preconizado su interés por construir una relación especial con su vecino meridional.

Fenómeno similar ocurre en México, pero el factor más evidente en este caso es la debilidad institucional de las autoridades encargadas de combatir el narcotráfico. Este hecho, sumado al lugar que el país ocupa en la geopolítica mundial de las drogas, determina a su vez un segundo factor, el enfrentamiento recurrente de las presiones estadounidenses

por tal motivo.[10] En este marco, el relevo presidencial es igualmente la única variable de carácter emergente.

Vistas en retrospectiva las circunstancias descritas, se advierte que en el ámbito de las drogas siguen vigentes la mayoría de los factores estructurales de conflicto en la relación bilateral. Prevalece un alto consumo, una gran producción y un tráfico intenso. Subsiste asimismo un enfoque punitivo cuya instrumentación, por lo general, opera en detrimento de los regímenes de cooperación internacional diseñados en este caso para el combate al narcotráfico.

En virtud de ello, Estados Unidos seguirá siendo el motor primordial del mercado internacional de las drogas. México, por su parte, refrendará su involuntaria condición de actor prominente en ese mercado, y continuarán verificándose, a uno y otro lado de la frontera, los ilícitos asociados al narcotráfico (violencia, corrupción, tráfico de armas y lavado de dinero). El tema en cuestión seguirá presente en la agenda de ambos países, y Washington mantendrá vigente el tema de las drogas como ariete de política exterior, particularmente contra aquellos países que padecen un déficit institucional en el enfrentamiento del delito referido.

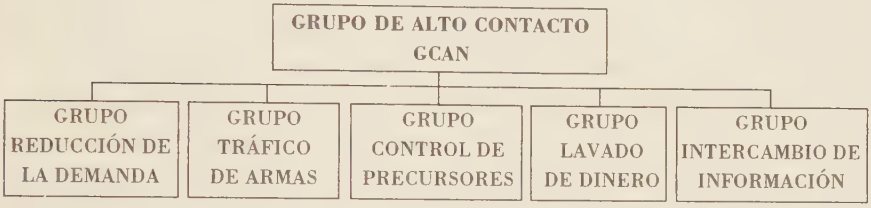
La cooperación bilateral será ineludible en tal contexto, toda vez que la problemática asociada al narcotráfico resulta inatacable (si se aspira a cierto éxito) sobre bases exclusivamente unilaterales. En ese marco, dentro de los activos registrados para impulsar una mejor convivencia vecinal, se encuentra el andamiaje de colaboración edificado por ambos países, y la voluntad de acercamiento mutuo con la que nacen las nuevas administraciones que arriban a Los Pinos y La Casa Blanca.

La evidencia empírica revela que el régimen de cooperación contra las drogas ha sido insuficiente para suprimir el conflicto en las relaciones México-Estados Unidos; no obstante, resulta igualmente indudable que la existencia y funcionamiento de ese andamiaje ha permitido atemperar fricciones y ha mejorado cualitativamente la interacción en la materia. Muestras ilustrativas son el diagnóstico bilateral sobre las drogas culminado en 1999 y los 16 parámetros convenidos por ambos

[10] Considérense en ese sentido peticiones para abreviar procesos de extradición, solicitudes de patrullajes marítimos y aéreos de naturaleza conjunta, y demandas de autorización para portar armas de fuego por parte de los agentes de la DEA, entre otras.

países a efecto de constatar el cumplimiento de sus compromisos bilaterales en el ramo. Desde luego, la conformación del Grupo de Contacto Alto Nivel (GCAN) y, en particular, la de sus grupos de trabajo, revela *per se* un progreso institucional en la materia.

Cuadro 6



El segundo de los activos en la lucha antinarcóticos se encuentra en los cambios de gobierno verificados en ambos países, y en la "renovación de fe" que ello ha implicado en el camino hacia una bilateralidad más constructiva.

No son pocos los indicios que permiten justificar este optimismo inicial. Tanto George Bush como Vicente Fox profesan una simiente ideológica identificada con la libre empresa, consideran al país del otro prioridad dentro de su agenda de política exterior, y han adelantado su intención de ampliar y profundizar las relaciones mutuas; factores todos que si bien no garantizan la ausencia de discrepancias futuras, sí revelan una clara disposición de partida hacia la cooperación y la complementación de intereses.

El mandatario estadounidense subrayó, ya en tiempos de campaña, la importancia que tendría México para su futuro gobierno, considerando las ventajas naturales que implica la vecindad geográfica y los vínculos productivos abiertos por el Tratado de Libre Comercio. El estado antaño gobernado por el propio Bush es el mejor ejemplo en este sentido. Texas tiene a México como su principal socio comercial, y con él comparte múltiples desafíos, dada la colindancia fronteriza. En consonancia con ese ánimo, una de las primeras propuestas del presidente ha sido constituir un mercado energético México-Estados Unidos.

Este espíritu de colaboración ha empezado a permear otros actores políticos, como la comunidad de inteligencia y el Congreso, los cuales frecuentemente han sido poco tolerantes con México. De ese modo, representantes de uno y otro sector han manifestado gran optimismo

ante el cambio de partido en el poder al sur del Bravo, y revelan muestras iniciales de una posición más receptiva.[11]

Así, con el "ánimo de evitar fricciones entre los nuevos gobiernos", un grupo de congresistas encabezado por Kay Bailey Hutchinson, propuso una iniciativa de ley para eliminar temporalmente a México de la lista de países certificables en el combate antinarcóticos; tiempo después, Phil Gramm y Christopher Dodd –en ocasiones y foros distintos– reivindicaron propuestas similares, que si bien no se han concretado, connotan una actitud inimaginable bajo un régimen priísta.

Vicente Fox ha sido más explícito en su intención de ampliar y profundizar la integración bilateral, al proponer mayor entendimiento en materia de migración y desarrollo, por medio de una suerte de pactos braceros y fondos de cohesión similares a los convenidos en la Unión Europea a favor de los socios menos adelantados. No obstante, su gobierno ha sido igualmente claro en el rechazo al proceso de certificación antidrogas por considerarlo unilateral y contrario a la cooperación internacional.[12]

En el escenario bilateral se vislumbran, por consiguiente, una serie de factores con signos encontrados en el tema de las drogas. Por una parte, subsisten aquellos de naturaleza estructural, que impulsan la reproducción de las condiciones para el conflicto vecinal (vinculados al mercado internacional de narcóticos y al sistema político de Estados Unidos); por otra, emergen a la superestructura política elementos asentados en el objetivo de una sociedad bilateral más constructiva, que podrían revertir el patrón confrontacionista de las últimas décadas.

Definir los medios y la mecánica mediante los cuales pudiera concretarse el predominio de los factores que contribuyan a una interacción más sana y productiva para ambas partes, es una responsabilidad que recaerá, en buena parte, en los arquitectos de las estrategias antidrogas de uno y otro país.

[11] Esta posición resulta apreciable en el documento oficial "International Crime Threat Assesments", elaborado por un grupo interdepartamental del gobierno de Estados Unidos, y publicado a finales del año 2000. www.whithouse.gov/WH/EOP/NSC.

[12] En ese sentido, el canciller Jorge Castañeda ha señalado con claridad que México: "debe exigir que el gobierno estadounidense abrogue su ley para certificar a otras naciones en el combate al narcotráfico", *Milenio*, 11 de diciembre de 2000, p. 49.

Los desafíos por superar en aras de una etapa más bonancible en el terreno de la cooperación antinarcóticos son diversos y ciertamente complejos para las partes. Washington tendrá que mitigar algunas de las manifestaciones más radicales del enfoque externalista y punitivo de su política en la materia, y México, por su parte, deberá remontar el inocultable déficit institucional que padece en el ramo.

Dada la naturaleza transnacional del narcotráfico, el sentido común no deja más opción racional a los involucrados que la cooperación. Las tareas más relevantes en ese sentido son: la consolidación del régimen institucional en el ramo; la ampliación y profundización de las modalidades de colaboración estratégica, y el mejoramiento de los mecanismos de consulta y concertación. El primero de los esfuerzos citados hace referencia al GCAN y a la conveniencia de arraigar su funcionamiento; el segundo alude a la posibilidad de acordar nuevas iniciativas conjuntas, en particular en la región fronteriza, y el tercero se refiere a la necesidad de observar indefectiblemente el principio de la equidad en la instrumentación de toda medida acordada bilateralmente.

Es menester prever que a ojos de Estados Unidos, el mejoramiento de las relaciones en la materia estará íntimamente vinculado a los avances en asuntos tan delicados como los operativos conjuntos, la extradición de narcotraficantes importantes, y el permiso a los agentes de la DEA para operar armados en territorio nacional. Para México, dos de los objetivos prioritarios serán el abatimiento de las actitudes unilaterales de su vecino septentrional, y su exclusión del proceso de certificación antidrogas.

Fronteras adentro, México tendrá el compromiso de mejorar su desempeño institucional en el ramo. Deberá continuar la profesionalización de los cuadros encargados de la guerra antinarcóticos, el abatimiento de la corrupción y el mejoramiento de la capacidad logística para la erradicación y la disuasión del narcotráfico. Desde el punto de vista operativo, será imprescindible desmembrar cuando menos alguna de las cuatro grandes organizaciones criminales internacionalmente reconocidas como parte del crimen transnacional organizado, y aprehender a sus principales líderes.

De cualquier modo, sin importar cuántos avances se registren en el frente interno y qué tan estrecha sea la colaboración bilateral, es claro

que todo resultará insuficiente para vencer el narcotráfico. Por tanto, parte del reto se ubicará también en el terreno de las imágenes: proyectar en México y en la Unión Americana una férrea voluntad de Estado en contra de este ilícito y, con base en la legitimidad que ello implica, demostrar liderazgo en la materia (esfuerzo parecido al que Italia ha desempeñado en el terreno del crimen internacional organizado).

Para dar credibilidad a una política de este cuño, se requiere progreso en el frente interno y en lo bilateral, y asumir la vanguardia en la esfera multilateral. Simultáneamente, y de la misma importancia, es la instrumentación de una campaña permanente de información en Estados Unidos, que fortalezca la percepción de que México, bajo el nuevo gobierno, está totalmente comprometido con la guerra contra las drogas.

En aras de una mejor imagen deberán considerarse al menos tres medidas: el acercamiento sistemático a determinados comités del Congreso, promover alianzas estratégicas con "think thanks" influyentes (para el desarrollo de investigaciones y eventos de análisis vinculados al narcotráfico), y cultivar intereses estadounidenses beneficiarios de la interacción con México, los cuales abarcan tanto a empresas privadas como a gobiernos fronterizos, con el fin de que ejerzan el cabildeo informal a favor de la buena vecindad.

De este modo, con información abundante y fidedigna, e incluso con un programa de relaciones públicas que contemplase visitas a México de gente clave en la definición de la política antinarcóticos de Estados Unidos, se intentaría mitigar la actitud de actores tradicionalmente duros hacia México; y se daría tiempo para que, al interior, avancen las reformas que deberán instrumentarse en el terreno de la justicia y el combate al narcotráfico. De manera simultánea, se buscaría materializar el apoyo de poderosos aliados al interior de la Unión Americana.

En el plano multilateral, México debe seguir procurando que sea en este nivel donde se concentren los mayores esfuerzos de la comunidad internacional en la lucha contra las drogas y se intente, por esa vía, atemperar la excesiva bilateralización del tema. Procurar el liderazgo político e incluso el administrativo en foros como la CICAD y el PNUFID, serían medidas congruentes en este sentido.

Consideraciones finales

La coyuntura política ha generado una circunstancia positiva en la relación bilateral y un *momentum* afortunado para la imagen del nuevo gobierno mexicano. Ambos fenómenos son sin duda benéficos para el interés nacional; sin embargo, no debe perderse de vista que uno y otro son pasajeros y han generado a su vez innumerables expectativas, las cuales, de no cristalizar, pueden originar un desencuentro vecinal y un escenario aún más delicado –en el tema de las drogas– que el existente antes del 2 de julio de 2000. De ahí la conveniencia de adoptar una política innovadora y audaz que resulte de combinar avances sustantivos con una estrategia de imagen *ad hoc*.

IV. ¿De socios a aliados?

Obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos en temas de seguridad nacional[1]

Margaret Daly Hayes, PhD
Directora del Center for Hemispheric Defense Studies,
National Defense University, Washington, D.C.

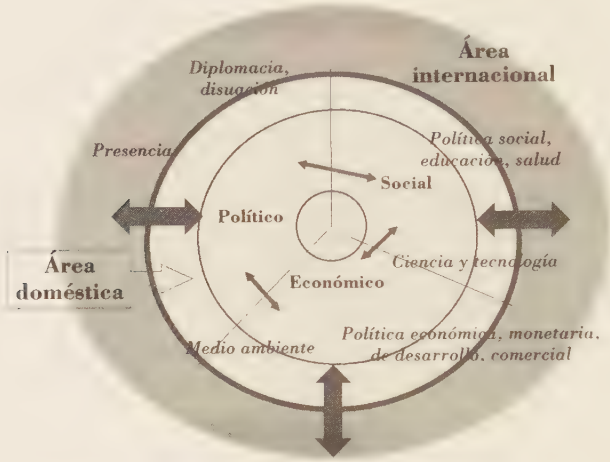
Quisiera comenzar esta presentación con un agradecimiento a Agustín Maciel y a los organizadores de este evento. Es un verdadero placer para mí poder participar en este debate rodeada de tantos distinguidos colegas y amigos de México. Les felicito, también, por su esfuerzo para tratar un tema tan complejo como las relaciones entre Estados Unidos y México. Son precisamente estos temas difíciles los que merecen atención en el albor del vigésimo primer siglo.

El tema que me han asignado es el de la colaboración entre Estados Unidos y México en asuntos de seguridad nacional.

Para comenzar, tenemos que ponernos de acuerdo en las definiciones. Todos nosotros, politólogos, periodistas, comentaristas, profesores u otros, descuidamos el uso de los términos "seguridad" y "seguridad nacional". Tradicionalmente, la seguridad nacional se refiere a la defensa de la integridad del Estado-nación. El economista Adam Smith escribió que "la defensa –además de la justicia y la previsión de carreteras para el comercio– es obligación del soberano". Según Smith, hablamos de la seguridad cuando la comunidad buscaba protegerse de sus enemigos –la mayoría de las veces las tribus vecinas que trataban de conquistar su territorio–. El tratamiento del tema en cuestión debe mucho a la historia de los países europeos, donde hasta hace muy poco se daban amenazas continuas a la existencia de reinos, comunidades, países y naciones. Hoy nuestra preocupación se centra en la seguridad de la comunidad interna del Estado y del individuo. El concepto de seguridad nacional se refiere al bienestar de la comunidad, las posibilidades de la economía, la protección de los valores nacionales y, en algunos casos, del medio ambiente. Esta interpretación amplia de la

[1] Agradezco la contribución a este trabajo de la señorita Mercedes Gómez, analista en CHDS, quien ayudó en la revisión de mi castellano.

seguridad refleja la realidad más democrática (basada en el individuo y no en el Estado) actual y presenta un cambio radical. He tratado de representar este argumento en el gráfico A.



Aquí la seguridad está determinada por el comportamiento y la movilización de todos los factores de poder del Estado –político, económico y social–. En el área política se usa la diplomacia, de la que depende en parte la capacidad del Estado de movilizarse para actuar en el ambiente político internacional. Por su parte, la política económica, la del comercio, etcétera, son políticas de Estado para promover y defender los intereses económicos y la seguridad económica del país. Todas las políticas –económicas, diplomáticas, sociales domésticas e internacionales– están relacionadas. El entorno externo tiene que ver con lo que pasa en el interior del Estado, y la seguridad del mismo depende del conjunto de transacciones de estos tres sectores del Estado junto con sus acciones en el mundo. En este diseño, las fuerzas armadas son un instrumento del Estado para promover las políticas diplomáticas e internacionales; su capacidad de movilización es básicamente dependiente de las capacidades sociales, económicas y políticas del país.

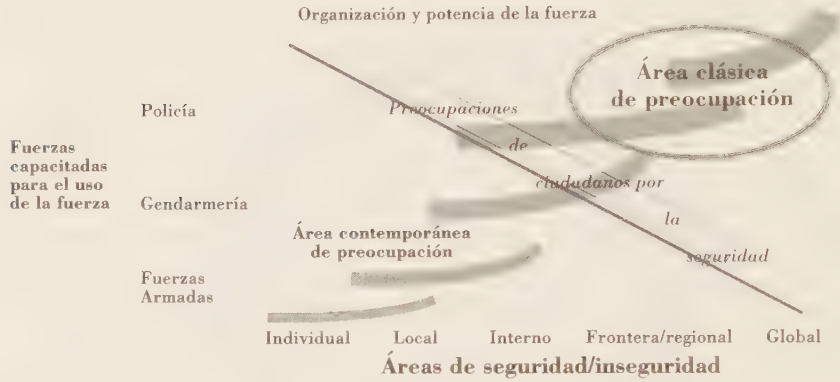
Vale la pena considerar el significado de la palabra "seguridad". Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, "seguridad" significa "cualidad de seguro", lo cual no aclara mucho; pero "seguro" se refiere, entre otras cosas, al estado físico "libre de todo peligro, daño o riesgo; a una condición cierta, exenta de duda, infalible,

firme, constante y que no corre peligro de fallar o caerse"; se refiere también a la ausencia de peligro, lo previsible, lo constante de la vida. La gente se siente económicamente más segura cuando no hay inflación, ya que puede planear mejor su futuro y programar sus gastos; y se siente políticamente segura cuando tiene certeza de que el gobierno recién elegido va a seguir en el poder hasta las próximas elecciones, y de que puede caminar de noche por las calles de su capital sin miedo a ser asaltada.

Sentirse seguro es una estado psicológico, basado en la confianza de que nada demasiado malo va a pasar. Dado que las expectativas y el nivel de tolerancia de cada individuo y cada comunidad son diferentes, es difícil decir qué condiciones conducirán a un estado colectivo de seguridad. Pero el individuo, al igual que el Estado-nación, busca servir sus propios intereses. Para el Estado-nación resultaba fácil determinar que la principal preocupación respecto a seguridad era la inviolabilidad de las fronteras. En la era de globalización se dificulta realizar estimaciones en este ámbito.

Toda política de seguridad nacional se basa en el deseo de eliminar factores que causen inseguridad; es fácil explicar lo que contribuye a provocarla. La inflación que mencioné contribuye a una inseguridad económica (uno no sabe si va a tener trabajo o dinero para la comida de la familia la semana que viene). Actualmente, la preocupación se centra en la inseguridad social, violencia urbana, migración y falta de educación para competir en un mundo y un mercado globalizados. Nuestros países usan varios instrumentos para promover su seguridad. Históricamente, el Estado-nación moderno ha buscado protegerse de las amenazas de la comunidad internacional; posee una política monetaria o comercial, e incluso de desarrollo, para defenderse o enfrentar las influencias (amenazas) económicas; mantiene un cuerpo diplomático en el exterior, y en su ministerio de relaciones exteriores, para representar y defender los intereses de la nación ante países distantes y vecinos, y en organizaciones internacionales, creadas por la comunidad de naciones precisamente para solucionar los problemas (amenazas, desafíos) entre países antes de que se convirtiesen en *casus belli*. Dada la larga historia de fracaso de estos mecanismos de prevención, el Estado moderno mantiene unas fuerzas armadas que hacen uso de la fuerza en nombre de la nación y están presentes en el plano internacional, ejercen la disuasión o intervienen cuando es necesario, y apoyan a otras instituciones del Estado cuando son requeridas. Véase gráfico B.

GRAFICO B: LA PREOCUPACIONES DE LOS CIUDADANOS
POR LA SEGURIDAD



¿Cuáles son los intereses de México?

Las presentaciones durante el seminario han dejado claro que, en opinión de los analistas, Estados Unidos tiene claros sus intereses como país y aprovecha todos los instrumentos de la comunidad internacional para promoverlos. La pregunta pendiente es: ¿cuáles son los intereses de México? Si éstos no están claros, difícilmente podemos avanzar en el diálogo, pues ignorando si nuestros intereses coinciden o no es complicado imaginar las bases de una colaboración.

Obstáculos para la colaboración

La mayoría de los obstáculos para la colaboración entre Estados Unidos y México son estructurales y no políticos; derivan de las diferentes posiciones de cada país en el escenario internacional, y de la visión que cada uno tiene de su papel; son diferencias estructurales que podemos reconocer como obstáculos a la colaboración en temas de interés común.

Enfoque

La política exterior de cualquier nación depende de su conceptualización de la seguridad nacional. El enfoque de la política exterior de Estados Unidos es global. De momento es la única superpotencia y participa en eventos en todo el mundo. La política exterior de México está mucho más centrada en su entorno regional. Estados Unidos es el país económica y políticamente más importante para México, pero México no es el país más importante para Estados Unidos (si bien esta situación podría mudar con las nuevas elecciones en Estados Unidos). México es un actor importante en el grupo de nuevos actores, el de países de producto interior bruto medio-alto. Estados Unidos circula entre los poderes tradicionales, los de la OECD y la OTAN, es decir, las viejas potencias europeas y asiáticas. Por tanto, los enfoques son diferentes.

Periodicidad

Los diferentes enfoques se traducen en obstáculos para la colaboración de alto nivel. Las energías de Estados Unidos están dirigidas al mundo internacional y lejos del entorno inmediato de los vecinos fronterizos o de su propio hemisferio; sus preocupaciones son las crisis internacionales, la mayoría de las cuales, afortunadamente, se producen fuera del hemisferio. Los líderes y la burocracia de la seguridad nacional de Estados Unidos están involucrados en asuntos extrahemisféricos y prestan poca atención a México. Esto no ocurre por falta de interés, sino más bien por falta de tiempo. Por suerte, México sólo llama la atención por entrar en crisis de vez en cuando, como sucedió durante la crisis del peso en 1995, cuando toda la burocracia de seguridad nacional fue movilizada. Hay que reconocer que la asistencia en esa ocasión no dependía de las fuerzas tradicionales de seguridad nacional, es decir, del Pentágono, sino del Departamento del Tesoro y otras instituciones financieras, y de su capacidad para movilizar recursos monetarios en lugar de militares.

Creo que México y Estados Unidos difieren también en sus estrategias de colaboración internacional. Cada país intenta defender su "seguridad" con actividades diplomáticas, por ejemplo: sus objetivos son

similares, pero sus estrategias difieren. Estados Unidos tiende a amoldar el entorno internacional para que no amenace o desafíe la seguridad política, económica o militar del país. Éste ha sido el propósito de la política nacional de seguridad de la administración Clinton, descrita en el documento Estrategia Nacional de Seguridad,[2] elaborado a instancias del Congreso.

Estrategias

¿Cuál es la actual estrategia de la política exterior de México? En el pasado, cuando México procuraba ser líder del Grupo de los 77 o de los países no-alineados, practicaba en cierta manera una política de oposición, o al menos de resistencia, a los bloques políticos formados por Estados Unidos. En la actualidad los intereses de los dos países son mucho más coincidentes, pero la política exterior lucha todavía por mantener su independencia para actuar sin someterse al liderazgo obvio del vecino. Sin embargo, creo que en el ámbito de la opinión pública, e incluso de la académica, no existe consenso acerca de cuáles son los intereses nacionales de México, y de la estrategia adecuada para alcanzarlos. En mi opinión, esto es una tarea pendiente de la comunidad académica, y para centros como El Colegio de San Luis.

Desigualdades

La brecha entre las capacidades políticas y económicas también obstaculiza la colaboración. México figura hoy entre las primeras 15 potencias económicas del mundo; sin embargo, hay una enorme diferencia entre el producto interno bruto de México y el de Estados Unidos. La población de México equivale a un tercio de la de Estados Unidos. Lamentablemente, la brecha entre productos internos brutos per cápita es aún mayor.

[2] Vease A National Security Strategy for a new Century (December 1999) http://www.dtic.mil/doctrine/jel/other_pubs/nssr99.pdf. Este documento está exigido por ley para asegurar que administraciones siguientes adapten sus estrategias a los cambios del entorno internacional.

Estas cifras económicas se traducen en grandes diferencias en la capacidad de cada nación de movilizar recursos o de influir en el plano internacional y regional. Sin recursos monetarios, tecnológicos, e incluso humanos, México no tiene la misma capacidad de movilización que Estados Unidos, lo cual limita la colaboración.

Observamos que Estados Unidos es el país más importante para México: recibe el 80 por ciento de sus exportaciones y es el origen del 74 por ciento de las importaciones mexicanas. 60 por ciento del nuevo capital invertido en México procede de Estados Unidos; y si bien México es un mercado cada vez más importante, su comercio representa tan sólo el 12 por ciento de las importaciones y exportaciones del vecino del norte. El NAFTA está logrando una enorme colaboración entre nuestros dos países.

Ubicación de los temas bilaterales

Además de los obstáculos derivados de las diferencias de enfoque en el escenario internacional o de las capacidades de actuación de cada país, la ubicación de la burocracia que trata los temas bilaterales México-Estados Unidos dificulta la colaboración y coordinación de políticas. Primero, el número de agencias gubernamentales involucradas en la agenda bilateral es altísimo. Cuando se organizó el Comité bilateral Mexico-Estados Unidos, en la década de los ochenta, se identificaron centenares de agencias en Estados Unidos y en México trabajando en temas comunes. La coordinación de esfuerzos de estas agencias es una obra monumental, sobre todo cuando los intereses son diversos. El prestigio de la institución o agencia, y la importancia que ésta dé a la agenda bilateral determinan en gran medida la atención que el tema recibe en los círculos más altos del gobierno.

Dado que Estados Unidos es tan importante en la agenda mexicana, se supone –y así parece ser– que sus principales funcionarios están muy bien informados del contenido de la agenda bilateral. No ocurre lo mismo en el aparato burocrático estadounidense. Teniendo en cuenta su enfoque internacionalista, no se puede esperar que los que toman las decisiones trascendentales en Estados Unidos sean expertos en México (a no ser que sean de Texas, donde hay una afinidad especial con el país vecino). Para la mayoría de ellos, la agenda bilateral es algo nuevo con

lo que han trabajado poco. Hay que reconocer que, en mu-chos casos, tampoco les interesa demasiado. En general, esto no es motivo de preocupación. El gobierno de Estados Unidos delega bastante autoridad en los departamentos de los ministerios. Es poco romántico trabajar con el oficial encargado del asunto en lugar del principal funcionario del ministerio, pero es el oficial el que ejecuta la cartera. Estas líneas de colaboración suelen funcionar sin prensa ni publicidad, y se logra superar los problemas.

Imagen

La imagen que tiene el tema también determina el grado de atención que recibe: si es considerado negativo por la opinión pública, difícilmente será centro de atención. Éste fue el caso cuando yo era asesora en el Senado estadounidense: entonces existían tensiones en la relación bilateral y fueron traducidas en prensa negativa para México. Nadie quería tratar con el "tar-baby" del vecino del sur. La política exterior no se vende fácilmente a los votantes en Estados Unidos. Mi jefe, el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, quería demostrar las ventajas de su posición en la comisión, y organizó una visita a la comunidad mexicana (inspirada en una migración del siglo pasado) en Chicago, la cual le aseguró que los temas de México no eran rentables en el plano doméstico.

Como nuestros amigos de la prensa tienden a buscar lo negativo –los periódicos no venden las noticias positivas–, y la prensa negativa desanima a aliados potenciales, una estrategia de prensa adecuada es un componente muy importante en la relación bilateral. Creo que es una de las lecciones aprendidas en la prolongada campaña por el NAFTA. Para lograr el voto positivo del Congreso, el gobierno mexicano y sus aliados en el sector privado armaron una campaña informativa con mucho esfuerzo (un verdadero "full court press"), con la finalidad de persuadir a los congresistas estadounidenses de que la relación México-Estados Unidos era sumamente positiva para los dos países. La embajada mexicana en Washington se preocupó de su imagen en los medios de comunicación como no lo había hecho antes. En la actualidad, la mala prensa que México tiene por sus esfuerzos en la campaña antinarcotráfico podría envenenar toda la relación si las relaciones comerciales no fueran tan bien.

Para analizar las áreas potenciales de colaboración en temas de seguridad, tenemos que buscar más precisión en la definición y uso de la palabra: hay que entender lo mismo cuando hablamos de seguridad, y comprender la importancia que cada acepción del término tiene para el vecino. Es éste un deber tanto para los diplomáticos como para los académicos. Cuando los estadounidenses hablan de seguridad nacional suelen referirse a escenarios que pueden requerir una intervención de las fuerzas armadas. Creo que cuando México habla de seguridad nacional se refiere a su seguridad económica, política o social. La falta de consenso en el uso de las palabras puede contribuir a la incomprensión en la búsqueda de soluciones.

Es necesario clarificar los objetivos específicos de cada país para evaluar mejor la ejecución de la política. La relación México-Estados Unidos es compleja por su tamaño y alcance, por la proximidad y por las desigualdades. Cuanto más integrados estamos, más complicada se vuelve la relación. En la mayoría de los casos nuestros representantes en los centenares de agencias de gobierno cosechan éxitos. Para comprender mejor la complejidad de la colaboración es necesario enfocar la amplitud del espectro de actividades, e identificar los actores y recursos aplicables en todos los niveles de la relación. No es fácil. En esta conferencia fueron presentadas dos áreas de interés: energía e inmigración; y los estudios de caso del manejo de la agenda de inmigración fueron iluminadores. En mi opinión, hacen falta muchos más estudios de caso en la agenda México-Estados Unidos para que podamos entender mejor cómo funciona la relación y quién participa, y cómo, en ella.

También creo que existe una amplia tarea de estudio del funcionamiento del gobierno y de la burocracia mexicanos. México es uno de los pocos países de Latinoamérica que, desde hace tiempo, ha venido apoyando programas de estudios sobre Estados Unidos. En mi país cada universidad cuenta con un departamento o programa de estudios sobre América Latina. En los países latinoamericanos sólo en México existe un departamento o programa sobre Estados Unidos. Los análisis de la política de Estados Unidos presentados aquí y en otros foros son excelentes. Pero sospecho que no existe la misma atención a la gobernabilidad mexicana de la relación bilateral. Con los cambios políticos

previstos en el nuevo gobierno posiblemente será más fácil estudiar la política mexicana por dentro, lo cual hace mucha falta. El académico estadounidense estudia y critica mucho a su propio gobierno. El gobierno diría que critica demasiado, pero contribuye a la transparencia del proceso político.

Algunas de las presentaciones han enfocado los "intereses" de Estados Unidos en los diferentes casos de seguridad. El análisis apunta a que Estados Unidos persigue sus intereses en su política bilateral. Y así debe ser. Lo que ha faltado, creo yo, ha sido un análisis de igual rigor de los intereses de México, y de lo adecuada que ha sido su estra-tegia, en el ámbito nacional y a nivel de agencias y actores, para defen-der y hacer avanzar sus intereses. Creo que este enfoque es el desafío para los académicos.

Muchas gracias por esta oportunidad, y espero poder participar en la continuación del debate en años venideros.

¿Atados por la necesidad o caminando juntos? Respuestas cooperativas y conflictivas a los retos de la seguridad

David R. Mares
University of California, San Diego

Agradezco a los participantes del seminario sus comentarios, en especial a Agustín Maciel, y al Center for U.S.-Mexico Studies, de la Universidad de California, por financiar la revisión de este trabajo. La responsabilidad de lo escrito reside sólo en mí.

México y Estados Unidos entran al nuevo milenio con una relación bilateral que jamás ha sido tan amistosa o cooperativa. Muchos factores han contribuido a esta situación. El fin de la guerra fría atenuó el nivel de fricción diplomática surgido de posiciones antagónicas respecto a la libertad de los pueblos de la región para escoger a sus líderes. Quizás lo más significativo haya sido el ajuste estructural en la economía mexicana que hicieron los gobiernos mexicanos, después de la crisis que desató el endeudamiento extranjero acumulado entre 1973 y 1982. Tal ajuste hizo que la integración *de facto* de la economía mexicana a la estadounidense fuera reconocida como necesaria y, por lo tanto, resultara mejor institucionalizarla. Y hoy, en la víspera de una nueva era con la presidencia de Vicente Fox, primer mandatario, desde la Revolución, que no será de la familia revolucionaria y su partido, el afán del gobierno mexicano por trabajar junto con Estados Unidos produce grandes expectativas, muchas de las cuales, sobre todo las relacionadas con el campo de la seguridad nacional, parecen ser producto o de una visión voluntarista de qué es la política exterior, o de una confusión acerca de qué es la cooperación. Para entender mejor las posibilidades y los límites de la cooperación, no hay que perder de vista que la política exterior exitosa y perdurable responde no tanto a voluntades sino a factores políticos. Desde esta perspectiva, la cooperación se da no porque existe la voluntad o porque no hay alternativa, sino porque beneficia a estos factores políticos.

Es cierto que en el mundo de hoy muchos problemas económicos, sociales, ambientales o de salud ya no son de carácter nacional. Tales retos no pueden ser solucionados por un país actuando unilateralmente: sólo tendrá éxito si combina sus esfuerzos con sus socios en la materia. "Atados por la necesidad" implica que ya que los dos países no tienen otra opción, trabajan juntos forzosamente, gústeles o no.

Hay algo de verdad en esta visión. A pesar de que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional se manifestó contra el NAFTA, y el gobierno mexicano no ha podido eliminar esta guerrilla, los zapatistas tampoco han podido afectar ni la integración con Estados Unidos ni la continuación de la globalización de la economía mexicana. Esto demuestra que las fuerzas globales sí ejercen gran influencia.

Sin embargo, el error analítico es pensar que porque la solución requiere cooperación ésta se da. Si fuera así, ya muchos de los problemas se hubieran resuelto. La realidad es que aunque estén atados por la necesidad, los dos países siguen buscando soluciones sin la ayuda del otro, o cómo pasarle el grueso del costo de una solución al socio. Como veremos más adelante, esto no se puede definir como "cooperación". No se resuelven muchos de estos retos porque no hay cooperación o porque los términos de ésta no son suficientemente amplios para abordar lo que realmente se tiene que hacer.

La cooperación tampoco se da solamente por "voluntad política", si por esto entendemos que los políticos sólo tienen que decidir hacerlo. La cooperación se basa en intereses reales, y se tiene que vender tanto a la legislatura como a los ciudadanos que suelen acudir a las urnas para elegir a los líderes. Con esta última frase, reconocemos que los ciudadanos que se oponen pero no pueden o no quieren expresarse por la vía electoral, poca posibilidad tendrán de cambiar la política exterior de una democracia. También reconocemos que la democratización ha progresado lo suficiente en México, que ya la legislatura y el electorado serán factores que habrán de tomarse en cuenta cuando se analizan las relaciones exteriores de México. El hecho de que ambas legislaturas se encuentren divididas pronostica una relación probablemente más compleja y competitiva que en el pasado.

A pesar de las buenas relaciones actuales entre México y Estados Unidos, persisten puntos de fricción: algunos son de poca importancia, pero otros tocan asuntos identificados por las partes como de seguridad nacional, y por lo tanto pueden llevar a conflictos fuertes. Dada esta

realidad, el enfoque del trabajo es explicar las condiciones que facilitan o dificultan la cooperación en este sector. Lo interesante es ver que puesto que existen múltiples maneras de enfrentar los retos, la falta de cooperación puede darse aun cuando existe la buena voluntad, porque también hay discrepancias sobre la distribución de los costos de la cooperación.

Este ensayo se divide en tres partes. Primero, se trata de definir "cooperación y conflicto", distinguiéndolos sobre todo de la armonía y la imposición. La cooperación tiene que ser voluntaria, e implica el ajuste mutuo de políticas entre los socios. Con esta visión de la cooperación, revisamos tres ilustraciones de la teoría de juegos, que nos demuestran la lógica de los obstáculos a la cooperación aun cuando los socios quieran cooperar; y se establece la forma de superar estos obstáculos. En la última parte se toman varios asuntos de seguridad nacional para ver qué tipo de obstáculos existen o pueden existir para la cooperación. Además, se analiza el porqué se coopera o no.

Reflexiones sobre la cooperación y el conflicto

Las relaciones internacionales se pueden definir como armoniosas, cooperativas o conflictivas. Las relaciones armoniosas se dan cuando las partes coinciden totalmente en cuanto a: 1) lo que quieren; 2) cómo conseguirlo; y 3) la óptima distribución de costos y beneficios entre los socios. En estas condiciones, cada socio puede adoptar su política ideal. Con sólo definir los requisitos, nos damos cuenta de lo raras que son las relaciones internacionales armoniosas.

La posibilidad de desacuerdos sobre la distribución de costos y beneficios nos indica que la falta de cooperación en el ámbito internacional no sólo se da por las diferencias entre países acerca de lo que quieren. Así que necesitamos conceptualizar la cooperación de manera que el concepto pueda cubrir esta gama de diferencias y desacuerdos, y distinguir entre estas discrepancias y el hecho del conflicto.

La cooperación se define por el ajuste en las políticas de las partes. Todo país empieza con una visión ideal de lo que quiere. Como es ideal, maximiza sus beneficios y minimiza sus costos, pasándolos al socio. Tal distribución de costos y beneficios no la puede aceptar libremente el socio, así que para que trabajen juntos uno tiene que imponer su visión al otro, o los dos tienen que ajustar sus políticas.

Esta conceptualización tiene implicaciones importantes para la manera en que entendemos cualquier relación cooperativa. La cooperación implica la posibilidad de escoger. También es racional; es decir, el país que decide cooperar tiene que esperar conseguir más beneficio cooperando que no cooperando. Si el país puede ganar más actuando solo o unilateralmente, no coopera. La cooperación es egoísta: ningún país lo hace sólo por convicción. Nada de esto implica que la distribución de costos y beneficios tenga que ser equitativa: se define por el poder de negociación de las partes. Lo que sí queda fuera es la imposición de políticas de un socio al otro.

Dada esta definición de la cooperación, el conflicto se define cuando los países rehúsan ajustar sus políticas y sus relaciones no son armoniosas. El conflicto no necesariamente llevará a que uno busque imponer su visión sobre el otro; pudiera resultar que los socios decidieran ignorar el reto y no tomar ninguna política en el caso. O los dos podrían decidir no tomar políticas internacionales, limitándose a adoptar políticas domésticas aun cuando éstas no pueden solucionar el problema. El uso de la violencia también se da en un contexto de cálculo costo-beneficio y, sobre todo, cuando tomamos en cuenta la distribución desigual del poder y la riqueza en el plano internacional, bien puede suceder que aceptar la imposición de la política de otro en un asunto resulte mejor que militarizar la negociación.[1] Y por último, esta definición implica que cualquier política tomada sin coordinación entre los socios no cabe en el rubro "cooperación", aun cuando le pudiera convenir al socio que sí está haciendo el ajuste.

La teoría de juegos y el análisis de la cooperación

La decisión de cooperar o no se toma atendiendo a las características específicas del asunto en disputa, las cuales determinan los requerimientos para la cooperación y, por lo tanto, lo difícil o fácil que será cooperar. Podemos identificar las características según si los intereses de los actores son totalmente opuestos o no. Si son totalmente opuestos, uno gana lo que el otro pierde, y no podemos esperar que haya coope-

[1] David R. Mares, *Violent Peace: Explaining the Use of Force in Latin America's International Relations*, New York, Columbia University Press, 2001.

ración. Mucha de la diplomacia y la negociación internacionales están dirigidas a convencer a las partes, puesto que aun en estos casos se puede redefinir, reconceptualizar o combinar asuntos para crear una situación que no sea de suma cero.

Como se vio en la sección anterior, aun cuando los intereses sean compatibles, no está garantizada la cooperación. Podemos utilizar tres ejemplos de la teoría de juegos para ilustrar las dificultades que surgen en estas condiciones y lo que incrementa la posibilidad de cooperar.[2] Los tres juegos se denominan *Assurance Game* (juego de afirmación), *Collaboration Game* (juego de colaboración), y *Coordination Game* (juego de coordinación). En cada uno se demuestra que la cooperación es resultado no sólo de intereses, sino también de acuerdos que establecen los términos de la misma.

Estos juegos tratan de capturar la esencia de la relación entre dos socios, que se hallan en condiciones de interacción estratégica (*strategic interaction*) y escogen sus políticas sin saber cómo va a escoger el otro. Toda política tiene beneficios y costos asociados, y éstos se pagan o gozan cuando uno escoja. Los números en los cuadros representan el valor de cada resultado para el socio, desde el mínimo (1) al máximo (4). El primer número representa al socio de la fila, y el segundo al socio de la columna.

En el juego de afirmación, indicado en la matriz 1, existen dos resultados de equilibrio y uno le da lo máximo a los dos jugadores, 4, 4.[3] Sin embargo, también puede haber un resultado en donde los dos se quedan conformes con 2, 2. El problema para los dos viene de que el resultado final será producto de lo que los dos escogen. Como no tienen confianza en la decisión del otro, es razonable esperar que traten de evitar la ganancia mínima. En la matriz 1, si el socio A decide cooperar (C) y el socio B decide no cooperar (NC), A recibe su peor resultado, valorado por él mismo como 1. B, en cambio, recibe un resultado valorado por él mismo en 3, o sea casi el máximo. Viéndolo desde la perspectiva del socio B, se dan posibilidades similares. En este contexto, entonces, lo lógico es que cada uno escoja no cooperar, y los dos consiguen el resultado NC/NC con valor 2,2.

[2] Arthur A. Stein, *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.

[3] Los resultados se enumeran de mayor a menor valor.

En un juego de afirmación es fácil convencer a los dos socios de cooperar, ya que es lo óptimo para ambos. Siendo así, cuando uno dice que va a cooperar no hay por qué dudar. La solución, por ende, sólo requiere comunicación.

MATRIZ 1. JUEGO DE AFIRMACIÓN B

		C	*NC*
A	Cooperar (C)	4,4	3,1
	No cooperar (NC)	1,3	2,2

En esta versión de la relación bilateral no es necesario que uno tenga mucha confianza en el otro, ya que los dos ganan más cuando cooperan. Sin embargo, la realidad suele ser más compleja, y tenemos que incorporar el problema de la desconfianza a nuestro análisis. Desconfianza no implica ver al otro como malo o amenazante, pero se sabe que cada uno busca maximizar sus ganancias.

Juegos de colaboración. En esta situación los socios tienen "intereses comunes", y pueden lograr mayores beneficios si colaboran. Pero tambien existe la posibilidad de que uno pudiera alcanzar sus beneficios máximos si el otro colabora y él no: en tal caso, el jugador que colabore se queda con su peor ganancia (resultados de 4,1 o 1,4 según el socio). Frente a esta posibilidad de que uno engañe al otro con altos costos es razonable que los dos decidan no cooperar; sin embargo, el resultado óptimo para ambos (el 3,3) se pierde, y los dos se quedan con el 2,2. Es la situación del famoso "Dilema del prisonero".

MATRIZ 2. JUEGO DE COLABORACIÓN B

	C	*NC*
Cooperar (C)	3,3	1,4
No cooperar (NC)	4,1	2,2

En este juego, los jugadores tienen el interés común de conseguir un mejor resultado. Sin embargo, y *ceteris paribus*, se encuentran en una situación de suma cero, y no pueden cooperar, pues para hacerlo se

requiere un mecanismo que imparte credibilidad y transparencia a las negociaciones entre los dos socios, el cual se puede dar por el simple hecho de que los dos esperan encontrarse en las mismas circunstancias en el futuro. A quien ha sido engañado una vez no se puede esperar engañarlo la siguiente. Así que cada uno tiene interés en demonstrar su credibilidad esta vez y coopera. La credibilidad entre los socios también se puede desarrollar por medio de participar y negociar en el contexto de instituciones (el concepto incluye los tratados). Las instituciones ayudan a proveer información y evaluarla, así que los socios pueden tener más confianza en lo que se prometen.

Juego de coordinación. Los jugadores tienen interés común en evitar el peor resultado, tienen "aversiones comunes". En este juego debemos conceptualizar las opciones, no como "cooperar" o "no cooperar", sino como "la preferencia del otro socio" ("tuya") o "la preferencia mía" ("mía"). Las distintas políticas distribuyen los costos y beneficios de manera distinta, por eso los dos socios difieren en sus preferencias.

Lo interesante de este juego es que aun cuando los dos socios prefieren políticas distintas, concuerdan en que es mejor escoger cualquiera de las dos políticas, que que cada uno escoja la suya (da 4,3 o 3,4 según la política, en vez de 1,1). El reto para la cooperación surge del hecho de que si no pueden negociar cuál de las dos aceptan, lo racional es que cada uno deje su política preferida y adopte la del otro (da el resultado 2,2), evitando el resultado 1,1. Sin embargo, los dos hubieran obtenido mejores resultados si hubieran podido negociar la aceptación de una de las políticas.

MATRIZ 3. JUEGO DE COORDINACIÓN B

	TUYA	*MÍA*
TUYA	2,2	3,4
MÍA	4,3	1,1

En estos casos, la coordinación es más probable cuando los socios se pueden comprometer a ajustarse en los futuros intercambios o a compensar en otro asunto al que acepta la menor ganancia en éste (el que recibe el 3 en vez de 4). Cuando tomamos en cuenta que la cooperación es una decisión política, racional y egoísta, reconocemos que la palabra

de los socios es en sí dudosa. Para que esta promesa tenga credibilidad ante el que cede esta vez, se requiere de instituciones en donde no sólo pueden comunicarse sino también negociar con confianza.

Estos tres juegos nos pueden ayudar a analizar más a fondo y sistemáticamente la lógica de la cooperación y la no-cooperación en los asuntos relacionados con el tema de la seguridad nacional. Estos modelos nos indicarán las condiciones en las cuales podemos esperar que siga o no la cooperación bilateral. Pero antes de entrar a los casos específicos tenemos que definir mejor qué es la política exterior.

La política de la política exterior y sus implicaciones para la cooperación

La política exterior es un producto político, no una decisión tomada por un actor racional único. Como ya hemos dicho, tenemos que ver la cooperación como algo que le puede convenir o no a los actores. Debemos entender que esta convenencia se determina en dos aspectos: el de la relación internacional y el de la relación entre el gobierno y sus partidarios internos. Así, toda política exterior es un juego de dos niveles (internacional y doméstico) interrelacionados.[4]

Todo político, y por lo tanto burócrata, enfrenta límites en su campo de acción. Respecto a los asuntos que se pueden localizar dentro del rubro "seguridad nacional", el electorado y los grupos de interés suelen dar más libertad de acción a sus líderes. Estos partidarios del líder tendrán más desconfianza en sus propios criterios para manejar problemas de tal magnitud. Claro, no todos se sentirán tan impotentes, pero lo importante es que en una democracia que funciona bien, el líder tiene que buscar el apoyo de la mayoría del electorado. Si el líder hace caso a los grupos de interés y resulta una política a la que la mayoría de los votantes se oponen, el político y su partido pagarán caro en las siguientes elecciones. Así que pese a la presión de grupos interesados, el líder actúa dentro de los límites establecidos por la ley y el funcionamiento democrático.

[4] Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, 42, Summer 1988, pp. 427-460.

Estas restricciones a la política hacen que el político tenga que preguntarse no sólo qué quisieran sus partidarios, sino cuánto estarían dispuestos a pagar por conseguirlo. La respuesta puede producir políticas aparentemente equivocadas. Pero debemos entender que los líderes políticos quizás no buscan resolver un problema sino dar la impresión a sus partidarios de que están haciendo algo para resolverlo.

Esta situación se da cuando los costos de solucionar un problema resultarían mayores de lo que estarían dispuestos a pagar los partidarios, o incluso, el problema podría no tener resolución en los términos en que los partidarios lo habían definido. Esta situación pone a los líderes en una situación difícil: si no hacen nada, pierden el apoyo de sus partidarios; pero si resuelven el problema, también lo pierden. Si uno quiere seguir siendo líder, tiene que hacer que sus partidarios perciban que uno adopta políticas dirigidas al problema. La solución a este dilema es adoptar una política que cuesta poco aunque no resuelve nada.

Los retos a la cooperación bilateral en asuntos de seguridad nacional

La territorialidad

La invasión militar de uno de los países al otro es, y ha sido durante décadas, inconcebible. Sin embargo, la militarización de la frontera por ambas partes es una realidad que podría generar problemas serios en la relación. Dado que la frontera es la zona en donde pasan migrantes y drogas de sur a norte, y armas y dinero "sucio" de norte a sur,[5] cada país ha buscado cerrar, o por menos minimizar este paso incrementando su vigilancia con policías y militares. Como resultado, hemos experimentado los primeros incidentes militares entre los dos países en más de medio siglo.

Tropas mexicanas cruzaron sin permiso a territorio estadounidense por lo menos 63 veces entre 1995 y 1999. Los cruces fueron por equivocación a causa de lo extenso del territorio desértico y montañoso. Las

[5] Estados Unidos recibe migrantes y drogas ilegales de otros países también; además, produce sus propias drogas ilícitas. México recibe armas ilegales y dinero "sucio" de otros países también; además, produce su propio dinero "sucio".

patrullas estadounidenses acostumbran informarles de su error y guiarlos a su lado de la frontera. Pero el simple hecho de que se encuentren fuerzas armadas y acciones criminales en la zona, da lugar a malos entendidos que podrían provocar incidentes serios. Por ejemplo, en marzo de 2000, militares mexicanos, en un vehículo Hummel, obsequio de Estados Unidos, precisamente para patrullar la frontera, cruzaron a territorio estadounidense. Cuando una patrulla del SIN los encontró, los mexicanos les dispararon y huyeron a su país.

Este caso potencialmente explosivo se manejó con calma, evitando que grupos interesados en Estados Unidos lo utilizaran para crear un incidente diplomático y político. Pero no todos los incidentes se podrán manejar de esta manera. ¿Qué podría pasar si la migra dispara a mexicanos que acaban de cruzar la línea[6] y hay una patrulla mexicana a la vista?

La cooperación bilateral en este campo tendrá más posibilidades de sostenerse si se logra mantener estas cuestiones fuera de la agenda de la denominada "seguridad nacional". Los dos países tienen aversión a que estos incidentes se politicen, dándole juego a la prensa; pero para poder cooperar, necesitan confiar en que el otro no tratará de sacar provecho politizando el incidente. Para fomentar tal confianza, se requiere un control institucionalizado del Ejecutivo (que tiene una visión a largo plazo) sobre el SIN y las tropas estadounidenses en la frontera (quienes suelen tener una visión más a corto plazo).

Los juegos de colaboración nos indican que la cooperación será más fácil si los dos identifican intereses comunes. Y precisamente los dos gobiernos tienen interés común en identificar estos casos como resultado de las características físicas de la zona, o de malentendidos o como de competencia jurídica y no de materia de respuesta política.

El derecho de secuestro

El gobierno estadounidense se ha frustrado al solicitar la extradicción de supuestos criminales buscados por su aparato judicial y encontrar que el gobierno al que se solicita decide no extraditarlo. Esta experiencia ha

[6] Los agentes del SIN han disparado sobre varios mexicanos al pasar al lado estadounidense. Timothy J. Dunn, *The Militarization of the U.S.-Mexico Border 1978-1992*, Austin, Center for Mexican-American Studies, University of Texas, 1996, pp. 83-90.

llevado al gobierno de Estados Unidos a decidir, apoyado por la Corte Suprema de Justicia del país, que tiene derecho a secuestrar.

Si Estados Unidos no sólo insistiera en tal derecho, sino que tratara de utilizarlo en territorio mexicano, las relaciones se encontrarían en una situación de conflicto puro, sin posibilidades de cooperar. Esta política viola a tal grado cualquier concepto de soberanía nacional, que no se puede esperar que el país que niega la extradición pueda negociar libremente las condiciones en las cuales el gobierno demandante puede capturar y sacar a la persona del país. Si el país afectado lo acepta, sería porque el otro se lo ha impuesto, por lo que carece de sentido analítico entender esa aceptación como "cooperación". Sin embargo, si los dos gobiernos reconocen lo problemático que sería utilizar este "derecho" para la relación, quizás tratarían de evitarlo. En este caso, estaríamos ante una situación de aversiones comunes. La cooperación aún sería difícil porque es probable que los dos gobiernos no estuvieran de acuerdo en lo que el otro debería hacer para evitar el conflicto.

Recursos naturales

El siguiente escenario es poco probable, pero tampoco se puede descartar totalmente la posibilidad de que se diera en ciertas circunstancias. Varios comentaristas han indicado el peligro de la "colombianización" de México, refiriéndose al poder de los narcotraficantes. Si le agregáramos el hecho de que el gobierno mexicano no ha encontrado solución a la guerrilla en Chiapas, también se podría especular acerca de la "colombianización" en este asunto. El problema para la seguridad nacional de México y Estados Unidos vendría de la combinación de estas dos instancias, de una manera que llevara a la incapacidad del gobierno mexicano a proteger ciertas instalaciones petroleras.

Sería irresponsable que el gobierno estadounidense no tuviera planes contingentes en el caso de que tres condiciones se dieran:

1. una amenaza armada en México, no sólo huelgas o manifestaciones pacíficas,
2. un mercado internacional de petróleo muy restringido y con una oferta mexicana que no se pudiera sustituir fácilmente en el corto plazo,

3. una situación en los campos petroleros que las fuerzas del orden público mexicanas no pudieran controlar, al grado de que tales campos e instalaciones se vieran en peligro.

Si esta situación se diera, sería posible esperar que Estados Unidos favoreciera una solución que ayudara a recuperar rápidamente la capacidad del gobierno mexicano para controlar la situación. También se podría suponer que el gobierno mexicano, consciente de estos sentimientos estadounidenses, solicitaría tal ayuda. En tal caso, tendríamos intereses comunes, y se podrían resolver los detalles de la cooperación más fácilmente.

Si el gobierno o pueblo estadounidense no tuviera confianza en que el gobierno mexicano podía recuperar y mantener el control de la situación, estaríamos en una situación de aversiones comunes. O sea, tanto el gobierno mexicano como el estadounidense estarían de acuerdo en que las instalaciones no podían seguir en control de estos grupos opuestos al gobierno mexicano, pero no concordarían en la mejor manera de evitarlo. Aquí la cooperación sería más problemática, y dependería de que el gobierno mexicano convenciera al estadounidense de las capacidades mexicanas.

Conclusiones

Las relaciones México-Estados Unidos se encuentran en sus mejores condiciones al comienzo del nuevo milenio y la nueva situación imperante en el sistema político mexicano. Sin embargo, éstas no son ni pueden ser, relaciones armoniosas, porque se trata de dos países soberanos y con distintas situaciones económicas, políticas y sociales.

En general, lo que une a los dos países son aversiones comunes. Saben y concuerdan en lo que quieren evitar, pero aún no han desarrollado gran número de intereses comunes. En estas condiciones, la cooperación no será óptima, y probablemente se dará en términos que no permiten realmente avanzar en soluciones.

El reto para las administraciones Fox y Bush, entretanto, tiene que ser cultivar los intereses comunes y fomentar las condiciones que permitirán el más alto nivel de colaboración.

Secretaría de Marina-Armada de México y la seguridad nacional

Mario Núñez

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala a la Secretaría de Marina las funciones y atribuciones para organizar, administrar y preparar la Armada; y manejar el activo y sus reservas en todos los aspectos.

La Ley Orgánica de la Armada integra todo el marco legal y define su misión, señalando que "la Armada de México es una institución militar nacional de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la federación para la seguridad interior y la defensa exterior del país", y determina cómo va a cumplirla:

En tiempo de paz su misión consiste en lo siguiente:

A) Organizar, adiestrar, equipar y operar a las fuerzas que las constituyen para el cumplimiento de la misión y el ejercicio de sus funciones; ejercer jurisdicción naval militar en nombre de la federación en el mar territorial, zona económica exclusiva, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, y los espacios aéreos correspondientes.

B) Efectuar operaciones de búsqueda y salvamento en la mar, así como en aguas interiores y en todas aquéllas en las que les corresponda ejercer su jurisdicción; auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia; vigilar los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales, y en su caso, trabajar con el ministerio público de la federación en el combate al terrorismo, contrabando, trafico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

C) Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, meteorológica, biológica y de los recursos marítimos; intervenir en la prevención y control de la contaminación marina, así como vigilar y

proteger el ámbito marítimo dentro del área de su competencia, actuando por sí, o en colaboración con otras dependencias o instituciones nacionales o extranjeras.

D) Realizar levantamientos topohidrográficos de los mares y costas nacionales, y publicar la cartografía náutica, así como la información necesaria para la seguridad de la navegación.

En tiempo de guerra, la Armada de México se encarga de lo siguiente: "realizar operaciones navales para garantizar el empleo seguro de nuestros mares y vías marítimas de comunicación, a fin de contribuir a la obtención de los objetivos político-militares del esfuerzo de guerra de la nación".

Al analizar los ordenamientos descritos, observamos que, en el cumplimiento de la misión de la Armada, está implícita la consecución de los intereses nacionales, y para ello es vital alcanzar los máximos niveles de seguridad, defensa y desarrollo.

De la seguridad nacional

Un problema de seguridad incluye todo aquello que afecta los intereses nacionales perjudicando el funcionamiento de las instituciones, o que se opone a la consecución de los objetivos nacionales permanentes.

Para la Secretaría de Marina-Armada de México, la seguridad nacional se define como "el grado relativo de seguridad con que a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y aun militares, el Estado garantiza la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales".

La seguridad nacional no es un estado de apresto militar o necesariamente de guerra; surge de la existencia de presiones dominantes, reales o potenciales, capaces de oponerse a la conquista y salvaguarda de los objetivos nacionales.

En virtud de que se aprecian aspectos analíticos, históricos y dinámicos, se puede considerar que la seguridad nacional tiene un carácter relativo. Así, la seguridad nacional es una condición necesaria para el ejercicio pleno de la soberanía, aunque en la práctica tienden a entrelazarse: la soberanía se refiere a la capacidad de tomar decisiones autónomas; la seguridad nacional, a la forma de fortalecer, ampliar y preservar tal capacidad.

El objetivo deberá ser asegurar en todo momento la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional, y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, delincuencia y terrorismo. Además, no hay unidad posible ni seguridad nacional viable sin plena integridad del territorio nacional.

Se establece también firmemente que el principio de la política de seguridad nacional es "fortalecer la soberanía", por lo que todos los objetivos, estrategias e instrumentos que se utilicen deberán subordinarse a este principio. Por eso, en los últimos planes de desarrollo nacional se enfatizaba en el desarrollo económico integral de la nación como medio para promover la paz y la justicia social.

El concepto de "seguridad nacional" adoptado por la marina de guerra mexicana tiene una característica esencial: no comparte el esquema tradicional de las naciones sobre seguridad de otros países, como es el de ubicar un enemigo interno o externo. Y la forma básica de cumplir su parte, en el mantenimiento de la seguridad nacional de México, es actuando dentro de cada campo del poder.

En el campo político:

- Defendiendo la soberanía del país en aguas territoriales, costa e islas nacionales, al ejercer vigilancia permanente en las mismas.
- Cooperando con el mantenimiento del orden constitucional y de la integridad territorial.
- Vigilando y protegiendo los recursos marítimos renovables y no renovables.

En el campo económico:

- Protegiendo el tráfico marítimo, fluvial y lacustre.
- Realizando actividades de investigación científica en los mares mexicanos.

En el campo social:

- Efectuando operaciones de rescate en el mar y, en general, en aguas nacionales.

- Auxiliando a la población civil en casos y zonas de desastre.
- Apoyando a la población civil en épocas y lugares vacacionales, para salvaguardar la vida humana en las costas, playas y mares mexicanos.

En el campo militar:

- Organizando, equipando y alistando las fuerzas de superficie, aeronavales y de infantería de marina,
- Efectuando operaciones permanentes de adiestramiento.

La presencia naval y la vigilancia constituyen las misiones principales de la Armada, ya que apoyan el principio rector de la política de seguridad nacional, que es "fortalecer la soberanía". Estas misiones aumentan con las responsabilidades adicionales que confiere la zona económica exclusiva; también el interceptar indocumentados extranjeros que llegan por mar, que pueden llegar a representar una amenaza a la seguridad de México.

Al área de vigilancia en las zonas costeras se suma la presencia en alta mar, lo cual entraña también un aspecto político, que frecuentemente se denomina diplomacia naval. Aun cuando la diplomacia de cañoneros en su forma característica ha pasado a ser una rareza, el uso del poder naval con fines políticos sigue siendo frecuente.

La Armada realiza, además, actividades de servicio público en apoyo a las políticas nacionales; generalmente a solicitud de autoridades civiles. En este contexto, la Armada viene a ser un instrumento de la política nacional.

Las actividades para evitar el contrabando por mar, si bien no constituyen una protección de los recursos marinos, son una demostración de las actividades navales cuyo objetivo es proteger la economía de la nación.

La participación del poder naval en la protección de pesquerías busca lograr el cumplimiento de las normas mexicanas respecto del tamaño y tipo de especies pescadas, y el tamaño mínimo de las mallas de las redes; así como impedir la pesca en zonas prohibidas o por nacionales de otro país sin el permiso correspondiente. Todas son tareas de protección, y el ejercicio de esta misión en funciones de política es apoyada por la legislación nacional vigente, así como por tratados y acuerdos internacionales.

Otra esfera fundamental es la defensa de posibles ataques de terroristas a las instalaciones costa afuera; en este caso, la presencia naval es disuasiva.

En algunas partes del mundo la piratería sigue siendo un problema importante, y la tarea de luchar contra ella corresponde a la Armada.

La Secretaría de Marina contribuye a la seguridad del transporte marítimo mediante un apoyo constante al resguardo e incremento de la seguridad de la vida humana en la mar y a las actividades oceanográficas, con la consiguiente publicación de cartas, portulanos y derroteros.

La gravedad del problema mundial de contaminación de los océanos data del momento en que el rápido desarrollo de la industria, la agricultura y el transporte marítimo entró en conflicto con el uso cada vez mayor de las riquezas de los océanos. En los últimos 30 años se han aprobado una serie de convenciones internacionales con el objetivo de controlar la contaminación; la Convención Sobre el Derecho del Mar constituye un marco amplio de normas que abarcan todas las fuentes de contaminación del medio marino.

Con la introducción de plataformas, costa afuera, para la extracción de petróleo y gas, los Estados han tenido que considerar las consecuencias de los accidentes. Los dos elementos principales cuya importancia se ha reconocido en la Convención Sobre el Derecho del Mar son la seguridad y el salvamento de vidas humanas, y el control de la contaminación derivada de ese tipo de accidentes. También corresponde a la Armada participar con sus operaciones navales en la prevención de la contaminación marina.

La Armada en el nuevo milenio

Se considera que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) rige las relaciones económicas entre Estados Unidos de América, México y Canadá; sin embargo, en la realidad, no se limita únicamente a la esfera comercial, si no que involucra a los campos políticos, psicosocial y, desde luego, el militar. Por eso debe ser considerado síntoma y causa de un cambio en el pensamiento estratégico, y quizás punto de partida para redefinir la política exterior mexicana, meditando la conveniencia de pasar de una con carácter altamente defensivo, a una más activa.

En lo concerniente a las relaciones militares entre México y Estados Unidos, me limitaré a exponer mi punto de vista, enfocado principalmente al ámbito naval, aclarando que lo expresado por mí no necesariamente es apoyado por el alto mando de la Secretaría de Marina-Armada de México, por lo que debe ser considerado una aportación a este seminario en su carácter académico, y para efectos de análisis y discusión.

La doctrina naval está enmarcada en la capacitación, equipamiento, entrenamiento y empleo de las unidades de superficie, aeronavales y de Infantería de Marina, para enfrentar cualquier amenaza que se oponga a la consecución de los objetivos nacionales permanentes y actuales en la zona costera, mar territorial y zona económica exclusiva. Esta doctrina se basa en los principios de la política exterior del Estado mexicano: no intervención, solución pacífica de las controversias, autodeterminación de los pueblos, no aceptación de presencia militar extranjera, ni firma de tratados que comprometan la presencia militar en el extranjero.

En consecuencia, ha sido notorio que México siempre se ha opuesto a las expresiones más intervencionistas de la agenda de seguridad nacional estadounidense. Además, se ha llegado a considerar una amenaza latente a su seguridad, por una posible dominación estadounidense, sobre todo teniendo en cuenta los puntos de divergencia con nuestro vecino.

Se considera que es el momento del punto de partida, donde urge formular una doctrina de seguridad nacional más activa y explícita para enfrentar los retos de la globalización, que conlleva los diferentes tratados comerciales con países más poderosos, así como ser competitivos entre las iniciativas de nuestro socio y vecino de la frontera norte.

El Tratado de Libre Comercio reclama una nueva y más vigorosa relación bilateral, donde se incluyan también las de carácter militar. Por otro lado, el tráfico de drogas es una preocupación hemisférica y un reto a la seguridad nacional, que incide en las relaciones bilaterales de México-Estados Unidos; sin embargo, esto no justifica la participación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico, o una relación militar para este fin con el citado país vecino.

Estados Unidos de América: enemigo en la historia, vecino permanente, ¿importante socio ahora?, ¿mañana verdadero aliado?

En el caso particular de Estados Unidos se ha incrementado una presión en lo que se refiere a la demanda de colaboración más vigorosa

y eficaz contra el narcotráfico, la solución al problema de Chiapas, a los problemas internos de orden político, económico y social, que se han venido manifestando en diferentes áreas del país.

Aunado a lo anterior, siempre han prevalecido las propuestas de las fuerzas armadas de Estados Unidos, en cuanto a intensificar las relaciones con sus equivalentes mexicanas, donde pretenden incluir las operaciones combinadas, lo cual hasta el momento no se ha llevado a efecto, por las consabidas razones de política exterior.

Respecto a la relación naval-militar con nuestro país vecino, como marinos, se han distinguido siempre por una agradable camaradería, característica muy peculiar de esta profesión.

En lo referente a otro tipo de relaciones hay convenios establecidos para la preparación profesional de almirantes, capitanes y oficiales, en diferentes disciplinas inherentes a la profesión naval, así como, en algunos casos, al intercambio en el binomio enseñanza-aprendizaje.

En este rubro son muchas las opiniones respecto a la capacitación en el extranjero, especialmente con nuestros vecinos del norte, lo cual suele ser considerado inconveniente por académicos y algunos miembros de partidos políticos que escriben en la prensa de ambos países. Sin embargo, desde el punto de vista de quienes hemos participado, no sólo es conveniente e importante, sino necesario.

En otro tipo de eventos se encuentran de una u otra forma las coordinaciones para la compra de material naval-militar; participación en visitas recíprocas de carácter amistoso, no militar, tanto en un país como en otro.

Los nuevos retos para la Armada

Consumada la independencia nacional, y reconocido nuestro Estado como república independiente en el ámbito internacional, la historia nos demuestra que las mayores amenazas a nuestro suelo patrio siempre han provenido del mar. Por eso hay que reconocer las necesidades estratégicas navales, y que se encaucen dentro de la política interior y exterior, para conseguir la ejecución de programas navales que la sirvan.

Desde la independencia de México hasta nuestros días los mexicanos han pescado en los mares mexicanos; las mercancías se transportan

por mar, que aún es visto como fuente de alimentación, barrera protectora y lugar de disfrute y descanso.

Durante más de 180 años la Armada ha permanecido en la mar vigilando las costas, incrementando la seguridad de la vida humana, ejerciendo la soberanía en aguas territoriales y protegiendo los recursos renovables y no renovables en la zona económica exclusiva mexicana.

Tiempo antes de que se declarara la guerra a los narcotraficantes, la Armada ya se encontraba en la mar inspeccionando y deteniendo a los transgresores de la ley.

La Armada se mantiene en guardia cada hora de cada día, y mira este nuevo milenio, y este esperado cambio llamado de transición, llena de esperanza, promesas y vislumbrando nuevas oportunidades, así como también otros retos, riesgos e incertidumbres en las vías marítimas de México, costas, ríos y bahías, áreas costeras, aguas territoriales y mar patrimonial.

El futuro demandará un incremento en los servicios que la Armada proporciona: las economías globalizadas, la revolución en la transportación marítima y sistemas de información, las amenazas emergentes al medio ambiente marino y las nuevas amenazas a la seguridad nacional de México, definirán el rumbo de la nación, y la Armada requerirá modernas unidades capaces de enfrentar los retos del futuro, para poder servir y defender los intereses nacionales desde la mar, a lo largo de las fronteras marítimas, en las costas y en los ríos.

Este nuevo milenio requerirá de la Armada mayores habilidades y características, lo que implicará contar con un servicio único en la mar, con la sinergia de las misiones múltiples y de la disciplina que la ha caracterizado; será necesario fortalecer la capacidad de la Armada para responder a las cambiantes prioridades nacionales.

La Secretaría de Marina-Armada de México opera en un ambiente en el que los riesgos y retos crecieron:

- Más embarcaciones de mayor tamaño y motores más potentes aparecieron transgrediendo nuestras leyes.
- La mayor demanda mundial de alimentos ha ocasionado que se incremente el número de intentos de pesca ilegal en nuestras aguas, dificultando la protección de las pesquerías y de los recursos naturales.

- Las dificultades políticas y económicas en otros países incrementan la amenaza de la migración ilegal.
- Las organizaciones criminales de narcotraficantes continuarán buscando nuevas rutas y formas de enviar droga.

Conclusiones

Nuestro país ocupa una envidiable situación geoestratégica que consideramos centro de gravedad geográfica de América, de extraordinaria condición marítima, ya que cuenta con 5 364 kilómetros cuadrados de territorio insular, más de 10 000 kilómetros de perímetros costeros, y una superficie de más de 2.5 veces el territorio nacional, representados por la zona económica exclusiva, en la cual se ejercen derechos soberanos sobre los recursos; todo esto nos proporciona, potencialmente, gran desarrollo nacional en los rubros de la explotación de las industrias petrolera, pesquera, turística y de minerales.

De ahí que la Secretaría de Marina-Armada de México promoviera un proceso de transformación permanente que consolidara y fortaleciera las acciones para cumplimentar la misión y atribuciones encomendadas. Este proceso incluyó lo siguiente: un programa de modernización permanente de la institución, que permitiera alcanzar niveles adecuados de operación; la promoción cualitativa y la ampliación del poder naval de la federación, sustentado en la superación profesional de los elementos en cuanto a conocimiento y adiestramiento para la operación del equipo; el desarrollo integral de la institución acorde al desarrollo nacional, revisando y modificando estructuras y procedimientos adecuados, y coordinando esfuerzos.

Hoy la problemática se incrementa, los retos se multiplican, y se requiere que los esfuerzos de la Secretaría de Marina-Armada de México en apoyo a las acciones en materia de defensa, desarrollo, seguridad y soberanía sean adecuados a las tendencias de globalización y fragmentación del mundo actual. Igualmente, y ante los ajustes en materia de políticas económicas nacionales, la institución afrontará con serenidad y patriotismo, con acendrada convicción y acabada entrega, el cumplimiento de la misión y atribuciones que su Ley Orgánica y el mando supremo le asignen.

Sus prioritarias responsabilidades, de seguridad, defensa de la

soberanía, y apoyo a las actividades marítimas, se consideran indispensables para propiciar y mantener el clima de confianza que favorezca el desempeño de las actividades productivas de la nación, que inciden directamente en el desarrollo y el progreso del país.

Ello requiere mayor eficiencia en la administración de los recursos asignados a la Armada de México, y demanda de los funcionarios de la Secretaría de Marina más eficiencia, integridad, honestidad y visión, so pena de vernos sobrepasados por los acontecimientos y amenazas a la seguridad nacional.

Los marinos navales estamos conscientes de que, más allá de las playas también hay patria, y queremos transmitir esta idea a todos nuestros compatriotas, para que conozcan el servicio que la Armada de México les presta, con la esmerada dedicación y voluntad que ponemos en nuestra cotidiana labor en el cumplimiento de nuestros deberes.

San Luis Potosí, S.L.P., 5 de octubre de 2000

Los autores

Agustín Aguilar Jímenez
Profesor asociado del Departamento de Relaciones Internacionales e Historia en la Universidad de las Américas, Puebla (UDLAP), desde 1998, así como investigador del Instituto de Investigación y Posgrado de la misma institución. Sus proyectos han incluido "La política de la integración económica en América del Norte" (1990-1991), "Estados Unidos de América en la economía política internacional. Implicaciones para los países en vías de desarrollo" (1991-1992), y "La política del gobierno estadounidense hacia la deuda externa mexicana, y su impacto en el manejo internacional de la deuda externa del mundo en desarrollo" (1997-2000). Entre sus publicaciones recientes se encuentran "¿Es posible la imposición de controles a los movimientos internacionales de capital? Una apreciación general", en *Perfiles de la UDLA* (30 de noviembre de 1998, y "El petróleo en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en *Revista de ExAlumnos* (UDLA-P, marzo de 1993).
agaguila@mail.udlap.mx

Bruce Michael Bagley
Profesor en la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami en Coral Gables, Florida. Su principal interés de investigación se centra en las relaciones Estados Unidos-América Latina, con un énfasis particular en el tema del narcotráfico en Colombia, los países andinos, América Central y México. Entre sus publicaciones recientes se encuentran *Drug Trafficking in the Americas*, editado junto con William O. Walker (Transaction Press, 1995), y *Drug Trafficking Research in the Americas: A Biographic Survey* (Lynne Reinner, 1997). Asimismo, es editor al lado del Dr. William C. Smith del *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*.
bbagley@sis.miami.edu

Martha Bárcena Coqui
Investigadora externa de la Dirección General del Programa de Investigación y Prospectiva de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Es miembro del Servicio Exterior Mexicano donde actualmente tiene el rango de ministro. Ha realizado estudios en México, Italia, España, Estados Unidos y Hong Kong. Dentro de la Secretaría se ha desempeñado en las áreas de América del Norte,

Organismos Internacionales, Cooperación Educativa y Cultural, en el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional, y ha sido cónsul en Barcelona. Sus intereses de investigación incluyen las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU, la seguridad nacional y el nuevo concepto estratégico y de seguridad de la OTAN. Ha sido profesora del Instituto Matías Romero y de la Universidad Iberoamericana, y conferencista en el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) y la ANUIES. Entre sus artículos recientes se encuentran "Confrontación y tolerancia en la Frontera" (1998), "Cooperación educativa y cultural con América Latina" (1998), y "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo" (2000).
mbcoqui@yahoo.com

RAÚL BENÍTEZ MANAUT
Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CIICH) de la UNAM, así como profesor de relaciones internacionales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Es también profesor invitado del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) y del Colegio de Defensa Nacional, así como miembro del proyecto "Paz y Seguridad en las Américas" del Woodrow Wilson Center. Sus intereses de investigación incluyen asuntos militares, seguridad nacional y política exterior de México. Entre sus publicaciones destacan *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador* (UCA, 1989), *La paz en Centroamérica. Expediente de documentos fundamentales* (CIICH-UNAM, 1989), y *Chiapas. El desafío de la paz* (ITAM/ Porrúa/ Wilson Center, 2000).
raulmanaut@hotmail.com

MIGUEL GARCÍA REYES
Es egresado del doctorado en energía geotérmica y economía energética de la Universidad Estatal de Moscú, Mikhail L. Lomonosov, y actualmente es profesor-investigador del Centro de Estudios de Asia y África (CEAA) de El Colegio de México, así como miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI-CONACYT). Sus principales áreas de investigación son el nuevo orden petrolero global, la formulación de políticas energéticas, Rusia, Cuba, Asia Central, la modernización de Pemex, así como la geopolítica del petróleo. Ha participado en diversos foros nacionales y extranjeros, y ha escrito de manera amplia sobre los temas de su interés en diarios y revistas de prestigio. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran *De la Unión Soviética a la Unión de los Estados Independientes* (El Colegio de México, 1994); coautoría de *Cuba en la era post-soviética* (El Colegio de México, 1994); coautor, *El nuevo orden petrolero global. El mercado en manos de los nuevos monopolios* (ESIA/IPN, 1999); *Cuba: libre mercado sin democracia* (ITESM/CCM), *Petróleo y geopolítica* (CEAA-El Colegio de México) *Asia Central* (CEAA-El Colegio de México).
reyes@colmex.mx

GUADALUPE GONZÁLEZ

Cuenta con una maestría en sociología política de la London School of Economics and Political Science (LSE), y es candidata al doctorado por la Universidad de California en San Diego (UCSD). Actualmente es catedrático-investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), así como investigador asociado del Centro de Estudios México-Estados Unidos de la UCSD desde 1994. Su experiencia profesional incluye haber sido miembro del Comité de Proyectos de Investigación del Centro de Estudios México-Estados Unidos y de la Comisión Binacional sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, y haber ocupado diversos cargos académicos y administrativos tanto en el CIDE como en el Programa de Estudios de América del Norte del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales. Su lista de publicaciones nacionales y extranjeras es muy amplia, pero entre las más recientes se encuentran *Regionalismo y poder en América Latina. Los límites del neorrealismo* (Porrúa/CIDE, 1996), "Foreign Policy Strategies in a Globalized World: The Case in Mexico", en J. Tulchin y R. Espach (eds.), *Latin America in the New International System* (Woodrow Wilson Center, 2000), y "The United States and Mexico: A Pluralistic Security Community?" (coautor) en E. Adler y M. Barnett (eds.), *Security Communities* (Cambridge University Press, 1998).
ggonzalez@dis1.cide.mx

MARGARET D. HAYES

Desde 1997 es directora del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) de la Universidad de Defensa Nacional de Estados Unidos. Es especialista en economía política y asuntos de seguridad en las relaciones Estados Unidos-América Latina. Antes de asumir su cargo actual, la doctora Hayes se desempeñó como vicepresidenta de Evidence Based Research Inc., y fue investigadora visitante en el Center for Naval Analysis (CNA) entre 1993 y 1994 donde dirigió varios proyectos relacionados con América Latina. Asimismo, ha sido profesora de economía política de América Latina en la Universidad George Mason, y ha servido como asesora de Relaciones Externas en el Banco Interamericano de Desarrollo entre 1988 y 1990. Fue también directora de la Washington Office of the Council of the Americas entre 1984 y 1988. Entre sus publicaciones recientes destacan *Engaging the Hemisphere: U.S.-Latin America Air Force Cooperation, Engagement, and Coalition Interoperability* (Evidence Based Research Inc., 1997). y *OPNAV Engagement Study* (Center for Naval Analysis, 1997).
hayesm@ndu.edu

AGUSTÍN MACIEL PADILLA

El maestro Maciel es estudiante del programa MPhil./Ph.D del Departamento de Estudios de Guerra del King's College London de la Universidad de Londres, donde actualmente lleva a cabo su investigación sobre la seguridad

nacional de Estados Unidos después de la guerra fría, en particular respecto a su relación con México. Es profesor-investigador del Programa de Estudios Políticos e Internacionales de El Colegio de San Luis. Cursó su maestría en el Programa de Estudios de Seguridad Nacional en la Universidad de Georgetown (1994), y la licenciatura en relaciones internacionales en El Colegio de México (1986-1990). Ha sido profesor asistente en el King's College London, y ha participado en diversos seminarios sobre su tema de interés en México, Estados Unidos y Alemania.
amaciel@colsan.edu.mx

DAVID R. MARES
El doctor Mares es profesor del Departamento de Ciencia Política, y profesor adjunto de la Graduate School of International Relations and Pacific Studies de la Universidad de California, San Diego. Su campo de investigación son las relaciones internacionales, en particular los asuntos latinoamericanos. Entre sus publicaciones destacan los libros *Penetrating the International Market: Theoretical Considerations and a Mexican Case*; *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America* (Columbia University Press), así como una variedad amplia de artículos en *International Organization*, *International Studies Quarterly*, *Comparative Politics*, and *Latin American Research Review*. Asimismo, ha sido editor de *Civil-Military Relations: Building Peace and Democracy in Latin America*, *Central Europe and Southern Asia*, y ha preparado reportes para la Carnegie Foundation, el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), y la Arias Foundation for Human Progress and Development. El doctor Mares ha sido miembro del Consejo Internacional del Instituto Latinoamericano de Relaciones Civiles-Militares (Perú), del Consejo Editorial de *Latin American Research Review*, y ha impartido clases en México, Ecuador y Chile. Obtuvo su doc-torado de la Universidad de Harvard en 1982.
dmares@weber.ucsd.edu

MARIO G. NÚÑEZ DÍAZ DE LA FUENTE
El contralmirante Núñez actualmente es el coordinador del Curso de Mando Superior y Seguridad Nacional en el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) de la Secretaría de Marina-Armada de México. Entre sus actividades académicas destaca su participación en los cursos de posgrado de mando naval, el diplomado de estado mayor general, y la maestría en seguridad nacional en el CESNAV. Asimismo, en el extranjero, ha participado en el curso de Procuración de las Leyes Marítimas impartido por la Guardia Costera de Estados Unidos, así como en los seminarios "Los riesgos para la paz y la seguridad en el hemisferio" en el Colegio de Defensa en Buenos Aires, Argentina, y en el de "Desarrollo de políticas de administración de recursos de defensa" del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad Nacional de Defensa en Washington, D.C. El contralmirante Núñez ha ser-

vido en diferentes cargos durante 20 años, 12 de ellos como comandante en unidades de superficie, además de haber desempeñado diversas comisiones en tierra.
archimar48@hotmail.com

JOSÉ LUIS PIÑEYRO
El profesor Piñeyro es maestro en sociología e investigación social por la Universidad de Roma, y actualmente finaliza sus estudios de doctorado en Estudios Latinoamericanos en la UNAM. Es profesor titular en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Azcapotzalco, donde lleva a cabo investigación sobre los temas referentes a las fuerzas armadas y a la seguridad nacional tanto en México como en América Latina. El profesor Piñeyro ha escrito de manera extensiva en México y en el extranjero sobre los temas de su interés, y entre sus publicaciones más recientes se encuentran "La seguridad nacional de México al fin del milenio", en *Nueva Izquierda* (año 1, núm. 2, febrero de 2000), "Las relaciones cívico-militares y el PRI en México", en *Comunicacao & politica* (Centro Brasileiro de Estudios Latinoamericanos, vol. VI, núm. 1, enero-abril 1999), "La seguridad nacional en la Constitución mexicana" en Jorge Luis Sierra (coord.), *El ejército y la Constitución mexicana* (Plaza y Valdés, 1999), "Las relaciones cívico-militares en México: cambios y continuidades" en Rut Diamint (coord.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (Universidad Torcuato Di Tella, 1999).
jlpp@correo.azc.uam.mx

JOSÉ OCTAVIO TRIPP
El profesor Tripp es miembro de carrera del Servicio Exterior Mexicano, y actualmente se encuentra comisionado al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) como coordinador de Estudios Transnacionales. Dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) ha desempeñado diversos cargos, entre los que destacan el de director de Relaciones Económicas con América del Norte, asesor del canciller, coordinador de asesores del director ejecutivo del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional, así como secretario de Asuntos Políticos y Económicos en la Embajada de México en Costa Rica. También es licenciado en relaciones internacionales por la UNAM, maestro en estudios diplomáticos por el Instituto Matías Romero, y estudiante de doctorado en gobierno y políticas públicas de la Universidad de Costa Rica. Asimismo, ha sido coordinador de la maestría en estudios México-Estados Unidos de la UNAM y profesor del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV). Ha publicado diversos ensayos en México y en el extranjero, y es coautor de los libros *La política exterior de México: orígenes y desarrollo*, y *Las relaciones México-Centroamérica. ¿De la identidad histórico-cultural a la articulación centroamericana?*
drh@enter.net.mx

SILVIA VÉLEZ QUERO
La maestra Vélez actualmente es investigadora de estudios estratégicos en el Área México-Estados Unidos del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la UNAM. Sus líneas de investigación principales son las políticas antinarcóticos, el militarismo y la seguridad nacional. Sus publicaciones incluyen "La política antinarcóticos de Estados Unidos y el aumento del militarismo en México", en *El Cotidiano* (UAM-A, núm. 90, julio-agosto, 1998), "Implicaciones del conservadurismo en las políticas antinarcóticos en Estados Unidos", en *El conservadurismo de Estados Unidos y Canadá: tendencias y perspectivas hacia el fin del milenio* (CISAN-UNAM, 1999), y "La justicia social en las políticas antinarcóticos de Estados Unidos y Canadá", en *El Cotidiano* (UAM-A, núm. 95, mayo-junio, 1999). Además de estos trabajos, la maestra Vélez tiene en prensa otras investigaciones sobre narcotráfico que serán publicadas próximamente por el CISAN y FLACSO.
pimpavelez@yahoo.com

La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos, Agustín Maciel (Coord.), se terminó de imprimir en agosto de 2003 en los talleres de Trabajadores Unidos y Organizados, S.C.L. El cuidado editorial estuvo a cargo de Ana Coloma y Octavio Hernández. El tiraje consta de 1 000 ejemplares.



La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos

México y Estados Unidos son países de diferentes culturas, experiencias históricas y niveles de desarrollo; sin embargo, comparten una frontera que, si bien los separa, también los une irremediablemente. Esta relación bilateral es quizá una de las más complejas en el mundo, no sólo por el hecho obvio de que se trata de un país en desarrollo y una superpotencia, sino también por la amplia variedad de perspectivas, ambigüedades y hasta falsas percepciones que tradicionalmente han rodeado la relación. La presente obra reúne un conjunto de trabajos en los que se plantea de manera sistemática y plural la necesidad de revisar y construir con argumentos y análisis sólidos una nueva visión de los aspectos vinculados a la seguridad nacional, uno de los temas menos explorados y sin embargo esencial para entender la relación entre estos dos países.

COLECCIÓN
investigaciones

EL COLEGIO
DE SAN LUIS

