

**National Defense University Seminar**  
**Partners of Choice? A Western Hemisphere Security Conundrum**  
**Nov. 30-Dec 1, 2006**

**Mexico's Security Dilemma.**  
**Between Nation, North America and Latin America: The Labyrinth of Solitude.**

Raúl Benítez Manaut

Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM.  
Profesor visitante American University, Washington, D.C.

***Introducción: el Laberinto de la Soledad mexicano***

Con los atentados del 11 de septiembre del 2001, cambió totalmente la geopolítica y la geoeconomía de América del Norte. En los años noventa la prioridad fue consolidar el TLCAN, y que este se convirtiera en un acuerdo exitoso para los tres socios: Estados Unidos, Canadá y México. La seguridad se determinaba principalmente para garantizar el comercio. Sin embargo, el TLCAN no incluye elementos de cooperación para la seguridad y la defensa. Por ello, inmediatamente después de los ataques, Estados Unidos solicitó a Canadá y México ayuda inmediata para la colaboración a la seguridad de la patria, principalmente para evitar que ingresen terroristas a su territorio.

Desde la firma del TLCAN, México se debate entre la globalización y participar más activamente de los procesos de regionalización, y las posturas aislacionistas y nacionalistas, que le dieron sustento a la elite política de la revolución para reproducirse durante el siglo XX.

La política exterior de México es el reflejo de esta contradicción. Se teme al norte, se desconoce el sur, se rechazan los muros del norte, pero se establecen barreras hacia el sur. O sea, ni se es plenamente del norte, ni se está con el sur, por ello América Latina es otro laberinto de la identidad de México. Se sostiene que México *culturalmente* es un país latinoamericano, pero no se realizan acciones de Estado coherentes. Se afirma que México es interdependiente, de forma estratégica, pero tampoco se acepta esta realidad y se actúa inconsecuencia. El resultado es que ni se es latinoamericano, ni norteamericano. O sea, *México está descolocado en el mundo y en el hemisferio*. Este es un *laberinto de la soledad*, tal cual lo había descrito Octavio Paz en los años cincuentas del siglo XX para distinguir los prejuicios culturales y de identidad de los mexicanos. Ser o no ser.

Se participa de la globalización, pero al mismo tiempo se evade. Se establece una sociedad estratégica con Estados Unidos en el nivel comercial, pero se le teme y en importantes sectores, se le rechaza. Se postula la continuación de los principios nacionalistas, y se dice que son inmutables. El único resultado es que se pierden las oportunidades de la globalización. Así, el *laberinto de la soledad* se convierte en un *laberinto de la seguridad*.

***El Laberinto de la seguridad***

En materia de seguridad, la opinión pública mexicana está totalmente dividida sobre el tema de la seguridad y no confía en el gobierno. La última encuesta del Consejo Mexicano de

Asuntos Internacionales señala que, a pesar del nacionalismo, 53 por ciento de la población está dispuesta a permitir la participación de agentes de Estados Unidos para colaborar con las autoridades mexicanas en vigilancia de fronteras, puertos y aeropuertos para combatir al terrorismo (pero los líderes mexicanos se oponen en 68 por ciento a esta intervención).<sup>1</sup>

Debido a que las nuevas amenazas a la seguridad son de carácter transnacional y nacional simultáneamente –intermísticas-, el laberinto de la soledad –cuando se transforma en acciones de gobierno aisladas del mundo- no resuelve los problemas de la seguridad de México. Por el contrario, los agrava, pues no se reconoce *lo transnacional* del fenómeno de la seguridad. Todos los fenómenos que afectan la seguridad de México tienen variables transnacionales: el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, el tráfico de personas, la aparición de grupos armados, y otros.

En materia de defensa esto se reproduce de igual manera. Además, México no tiene enemigos convencionales externos, por lo que las fuerzas armadas concentran sus misiones en el interior del territorio, principalmente para la guerra al narcotráfico.<sup>2</sup> Así, las fuerzas armadas se niegan, principalmente el ejército, incluso a participar en el sistema internacional de seguridad, aun cuando algunos problemas internacionales de seguridad que requieren participación militar están en el área geopolítica inmediata de México, como es el caso de la crisis de Haití.<sup>3</sup> No participar en el sistema de seguridad internacional y hemisférico, deja al país en total desventaja diplomática, no sólo con sus socios del TLCAN, sino también de América Latina.

### ***Inseguridad y democracia***

Entre las razones que explican este complejo laberinto esta que la transición a la democracia no se ha reflejado en un cambio simultáneo en las instituciones de seguridad y defensa. Esto es, las instituciones militares permanecen tal cual operaron durante el gobierno del PRI en el siglo XX.

- No hay ministerio civil de defensa, por lo cual no hay civiles en la conducción de la política de defensa;
- no hay Estado Mayor Conjunto de las fuerzas armadas;
- la doctrina depende de la doctrina de política exterior (no hay doctrina militar propia de defensa externa);
- la doctrina es solo defensiva e interna, y por ende las fuerzas armadas mexicanas no participan en misiones en el exterior de forma sostenida, solo para misiones humanitarias (ayuda a desastres naturales en el área del Caribe y Golfo de México, incluyendo el apoyo a Estados Unidos durante septiembre de 2005 para ayudar a ese país a paliar la crisis humanitaria tras el paso del huracán Katrina);
- hay una división administrativa no funcional en la organización de las fuerzas armadas;

---

<sup>1</sup> “Divide a mexicanos la cooperación con Estados Unidos”, *El Universal*, 7 de noviembre de 2006.

<sup>2</sup> Laurie Freeman and Jorge Luis Sierra “México: the Militarization Trap”, en Coletta A. Youngers and Eileen Rosin (editoras) *Drugs and Democracy in Latin America. The impact of U.S. Policy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 2005.

<sup>3</sup> Ver Raúl Benítez Manaut “Latin America: Debates over security and international military action”, en *International Security. European-South American Dialogue*, Konrad Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro, 2006.

- el ejército controla la fuerza aérea;
- la armada es independiente (es un ministerio separado);
- esta no reforma de las fuerzas armadas la llevan a continuar siendo uno de los pilares de la política interna de seguridad, y hacerse responsable de múltiples funciones policíacas y de inteligencia que deberían ser conducidas por instituciones civiles profesionales.<sup>4</sup>

El respaldo mas importante a la seguridad interna del país es la conformación de las “Fuerzas Federales de Apoyo” de la Policía Federal Preventiva (PFP). Esta reforma está pendiente desde los años noventa, cuando en la mayoría de los países se reformaron las fuerzas armadas, sus doctrinas, se crearon los ministerios de defensa civiles, se redactaron Libros Blancos, y se inició un despliegue latinoamericano sin precedentes en el sistema internacional, de activa participación de los países de América Latina en operaciones de paz de la ONU.<sup>5</sup>

### ***El rechazo mexicano a la regionalización y globalización de la seguridad***

El paradigma europeo de la seguridad cooperativa se transmite a América del Sur sin problemas, pero no a América del Norte. En el hemisferio, casi todos los mecanismos de integración derivan en acuerdos sobre modalidades y principios de formas de gobierno (la democracia y el respeto a los derechos humanos como premisa); apertura de fronteras al comercio; posiciones comunes en foros internacionales (aunque esta premisa ha tenido graves dificultades para concretarse en los últimos años); y mayor comunicación y cooperación en materia de seguridad y defensa. Esto se observa en el MERCOSUR, Centroamérica y el Caribe.

En dos regiones del hemisferio, América del Norte y los países andinos, por razones diferentes, la cooperación en materia de seguridad y defensa no avanza o es muy limitada. En los países andinos, las graves crisis de gobernabilidad en Perú, Ecuador y Bolivia,<sup>6</sup> así como los cambios radicales de gobierno en Venezuela y Bolivia, sumados al efecto del conflicto colombiano, la cooperación en defensa y seguridad está prácticamente paralizada. Incluso en los Andes se observa desde un país que coopera integralmente con Estados Unidos, como Colombia,<sup>7</sup> hasta otro que sostiene la ruptura –al menos en un agresivo discurso antiimperialista- como Venezuela.<sup>8</sup>

En América del Norte, si bien existe una cooperación avanzada entre Canadá y Estados Unidos, con México hay un sistema de acuerdos que hacen operable la cooperación tema por tema y caso por caso. Se da a partir de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes (Smart Border

<sup>4</sup> Raul Benitez-Manaut *Mexico and New Challenges of Hemispheric Security*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas No. 11, Washington, 2004.

<sup>5</sup> Ver RESDAL Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL, Buenos Aires, 2005 ([www.resdal.org](http://www.resdal.org)).

<sup>6</sup> Scott Mainwaring, Ana Maria Bejarano and Eduardo Pizarro (editors) *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford University Press, Stanford, California, 2006.

<sup>7</sup> WOLA “Blueprint for a New Colombia Policy”, Washington, 2005, [www.wola.org/Colombia/blueprint\\_new\\_colombia\\_0305.pdf](http://www.wola.org/Colombia/blueprint_new_colombia_0305.pdf)

<sup>8</sup> Vea Carlos A. Romero “The United States and Venezuela: From a Special Relationship to Wary Neighbors”, en Jennifer L. McCoy y David Myers (editores) *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 2004.

Agreements).<sup>9</sup> Es una cooperación necesaria, pero se da de “baja intensidad”, para no despertar la “sospecha” de los nacionalistas.

Así, Los procesos de integración subregionales y regionales, planteados en el hemisferio occidental sobre todo a partir del libre comercio, en teoría tienen componentes políticos, culturales, diplomáticos, de seguridad y de defensa que se van sumando al agregado integracionista económico y comercial. Es lo que se llama el “Paradigma de la seguridad hemisférica”, que se asimila a un rompecabezas donde las piezas de la cooperación se agregan poco a poco.<sup>10</sup> A este Rompecabezas hemisférico, México contribuye poco a su construcción –e incluso en ocasiones, en foros hemisféricos de debate como la OEA, ha sido un obstáculo,<sup>11</sup> y se considera uno de los países más aislados en materia de seguridad y defensa. Por ello, la cooperación en defensa, el desarrollo de medidas de confianza mutua y la participación en el sistema de seguridad internacional de naciones como Canadá, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, e incluso países que emplean sus fuerzas armadas como brazos de su política exterior, como Guatemala, El Salvador y Honduras, está más avanzada que la de México. Con Estados Unidos y Canadá el desfase es mayor, por estar más evolucionados sus sistemas de defensa y seguridad en el sentido democrático del concepto. De igual forma, la doctrina militar de los países del hemisferio ha avanzado y la de México no.

### ***El obstáculo conservador y los problemas binacionales***

En Estados Unidos, la prevalencia de visiones conservadoras y unilaterales de la guerra al terrorismo, es rechazada por la diplomacia mexicana y la opinión pública. En otras palabras, se rechaza la vigencia de la doctrina de “acción preventiva anticipada” (preemptive action) en foros internacionales. Esto fue el hecho que llevó a las grandes diferencias entre México y Estados Unidos en la ONU en los años 2002-2003, cuando México fue miembro del Consejo de Seguridad de la ONU.<sup>12</sup>

Otro factor de conflicto con Estados Unidos es el vínculo entre migración y seguridad establecido después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, y que se expresan en estrategias como la construcción del muro en la frontera, dificultan la cooperación con México.<sup>13</sup> México busca que Estados Unidos tenga un concepto de seguridad no sólo basado en la aplicación de la ley, sino también que reconozca los mercados laborales binacionales, y que los mexicanos no sean vistos como problema de seguridad.

Así, hay cuatro elementos en los dos países que dificultan la cooperación:

---

<sup>9</sup> Entre Canadá y Estados Unidos el acuerdo firmado en diciembre de 2001 tiene 30 puntos, sin embargo se considera un acuerdo que sintetiza la cooperación dispersa que ya se venía realizando desde antes del 11 de septiembre de 2001. Con México, se usa de molde el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, y se firmó en marzo de 2002. Sin embargo, la eficacia y cumplimientos de los acuerdos, del lado mexicano, tiene problemas de recursos (humanos y tecnológicos) y políticos. Por ejemplo, México no acepta la presencia de agentes de aduanas o migración en aeropuertos.

<sup>10</sup> Ver Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (editores) *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006.

<sup>11</sup> Esto lo hemos analizado a detalle en Raúl Benítez Manaut *Mexico and the New Challenges on Hemispheric Security*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2004.

<sup>12</sup> Loretta Bondi, *Beyond the Border and Across the Atlantic. Mexico's Foreign and Security Policy post September 11<sup>th</sup>*, Center for Transatlantic Relations, SAIS, Washington, D.C., 2004.

<sup>13</sup> Christopher Rudolph *National Security and Immigration. Policy Development in the United States and Western Europe Since 1945*, Stanford University Press, Stanford, 2006.

- A) la crisis política de México en 2006;
- B) las dificultades para mostrar éxitos en la guerra a las drogas;
- C) la persistencia de los nacionalistas en sectores importantes de la opinión pública mexicana;
- D) la persistencia de los conservadores en la elite política y la opinión pública de Estados Unidos.

A) En el año 2006 se da el final del gobierno de Vicente Fox. Hay una crisis política muy profunda desde la elección del 2 de julio de 2006. La segunda fuerza política del país, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), no reconoce el triunfo de Felipe Calderón. Esto lleva al debate sobre la forma de participación política de la izquierda: dentro del sistema institucional y legal, o fuera de él, con movilizaciones en las calles y provocando ingobernabilidad. Este es un factor que debilita la cooperación, pues se ve al gobierno de Calderón con problemas para mantener la estabilidad del país. A ello se agrega una muy profunda crisis política en Oaxaca, y la re-aparición de grupos guerrilleros de izquierda.

B) El otro factor es la guerra al narcotráfico. Hay reportes que señalan que el año de 2006, ha sido el año de más muertos y más violencia en la guerra al narcotráfico. En 2005, se reportaron 1,543 muertes vinculadas al narcotráfico; en septiembre de 2006, se alcanzaba la cifra de casi 1,500 muertos), y que los carteles tienen mayor capacidad de combate y disponibilidad de equipo militar. Incluso que están empleando métodos de tortura y asesinato que solo se ven en Colombia. Igualmente, en algunos casos, se habla de “superioridad militar”. Emplean en células donde hay excombatientes de los cuerpos de operaciones especiales del ejército mexicano, y también se han descubierto exmilitares guatemaltecos caíviles. Además, estos carteles están operando en el área de la frontera México-Estados Unidos, afectando la seguridad de la frontera.<sup>14</sup> Hay cuatro rutas de entrada de la droga a México: 1) vía aérea, aterrizando en Petén, Guatemala, e ingresando a México por la frontera terrestre México-Guatemala y México-Belice; 2) por el pacífico, vía marítima, desde Colombia, hacia las costas de Oaxaca y Guerrero; y 3) vía aérea, de América del Sur a Cancún; 4) vía naval y aérea hacia la península de Yucatán, desde las costas de Venezuela, y usando las islas pequeñas del Caribe. De aquí se distribuyen hacia los 10 puntos principales de la frontera México-Estados Unidos, principalmente a las fronteras de Baja California y California, y hacia Texas desde Coahuila y Tamaulipas. De igual manera, los principales carteles mexicanos son el del Golfo (encabezado por Osiel Cárdenas) y el de Tijuana (encabezado por Benjamín Arellano). Igualmente hay una federación de carteles medianos llamada la “Golden Triangle”.<sup>15</sup> Esto ha generado el aumento de la violencia en México, a través del aumento de pequeños socios de los carteles –distribuidores-, el reparto de zonas de influencia y la busca de consumidores en México.

C) Los nacionalistas mexicanos desconfían de Estados Unidos, no reconocen los cambios en el sistema internacional de seguridad, no aceptan el carácter transnacional de muchas amenazas nuevas –como el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, y las migraciones-, y rechazan la participación de México en el sistema internacional de seguridad. Entre los nacionalistas se

---

<sup>14</sup> “The House Homeland Security oversight subcommittee report”, Washington, October 17, 2006. Citado en Strategic Forecasting Inc. *Drug Cartels: The Growing Violence in Mexico*, Austin, October 2006 (www.stratfor.com)

<sup>15</sup> Idem. pp. 7-8.

encuentran sectores al interior de dos partidos políticos –el PRI y el PRD-, y sectores del gobierno federal, como en las fuerzas armadas y el servicio exterior. Son promotores de la expansión al infinito del *laberinto de la soledad*, pues el mundo es peligroso para México. Pero ello, al mismo tiempo, crea un *laberinto de la seguridad*. Los nacionalistas sostienen que la crisis de identidad de la política exterior se pueden superar planteando la reinmersión de México mediante la diversificación diplomática, -y en teoría también comercial-.<sup>16</sup> Sin embargo, también existen planteamientos realistas que sostienen que se deben transformar las relaciones con Estados Unidos y Canadá, debido a que el fuerte vínculo comercial también debe tener un reflejo en materia diplomática y seguridad, y se plantea la profundización de América del Norte y poder dar pasos en la construcción de una comunidad trinacional.<sup>17</sup> Ambos son planteamientos para superar la soledad, pero tienen direcciones contrarias.

D) Con los ataques del 11 de septiembre, el poderoso vecino del norte entró en guerra. Esta realidad no se puede negar, y considera a la guerra global, sin fronteras, y requiere la cooperación (casi incondicional) de todos los países del mundo. El primer componente de esta guerra es el *ofensivo*: el ataque al terrorismo islámico y a los países que lo respaldan. El segundo componente es el *defensivo*: construir el escudo para proteger a la patria: el *Homeland Security*.<sup>18</sup>

A México se le requiere para la defensa. Cooperar con el *Homeland Security* se volvió la principal ecuación de la relación de seguridad entre México y Estados Unidos. En 2005 se firmó un nuevo acuerdo trinacional, la Alianza Para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), marcando el actual momento que busca integrar los asuntos de seguridad y defensa, incorporando elementos económicos y sociales. Esto se encuentra a debate, pues están en fricción posturas integracionistas *versus* posturas nacionalistas. Este es un problema para la seguridad de la frontera norte de México y sur de Estados Unidos. Sin embargo, el flanco más débil de las fronteras de América del Norte se da en la frontera de México con América Central.

### ***La migración y las vulnerabilidades norte-sur***

La gran pobreza de regiones agrarias de Centroamérica y México se ha vuelto un problema de seguridad. Los pobres no son un problema de seguridad, lo es la pobreza y sus causas. Los discursos aislacionistas promueven el vínculo entre migración y seguridad, y eso se ha trasminado de norte a sur. Estados Unidos transmite su discurso aislacionista-seguritizador de problemas sociales, y México lo retoma de igual manera en sus políticas hacia Centroamérica. Las migraciones provocan fricciones entre los gobiernos de América del Sur y Centroamérica con México, y a su vez, entre México y Estados Unidos.

Desde los años ochenta se habla de la vulnerabilidad del sur del país. En ese entonces era por la probabilidad de la replica de los movimientos armados de Centroamérica. Posteriormente,

---

<sup>16</sup> Ver el libro Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, CEICH-UNAM, México, 2006.

<sup>17</sup> Rafael Fernández de Castro y Érika Ruiz Sandoval (coords.) *La agenda internacional de México 2006-2012*, México, Ariel, 2006.

<sup>18</sup> Ver Richard A. Clarke, *Against all enemies. Inside America's war on terror*, Free Press, New York, 2004; y Russell D. Howard and Reid L. Sawyer, *Terrorism and counterterrorism. Understanding the new security environment*, McGraw-Hill companies, 2004.

en los noventa, la crisis zapatista, aun teniendo orígenes internos y causas muy distintas a las de los países al sur de México, comprobó esta hipótesis. La frontera sur de México es una frontera abierta, con poco control gubernamental mexicano, donde predominan las mafias de traficantes de personas, existe corrupción gubernamental de los funcionarios de bajo nivel de las dependencias responsables de la seguridad. Esta corrupción es histórica, y se vincula a asociaciones con los funcionarios guatemaltecos. Ello se da principalmente en la parte México-Guatemala, en el límite Tapachula y ciudad Hidalgo, en México, con Tecun Uman, Guatemala. En la zona selvática del Petén y el Estado de Tabasco (por ejemplo, en el nuevo puesto de frontera en El Ceibo) y también en la frontera de México con Belice.

Desde los años ochenta, la frontera sur de México se considera un asunto de seguridad nacional, por los conflictos armados en Nicaragua, Guatemala, y El Salvador. En esos años dos eran los problemas principales: el aumento del tráfico de personas, y el aumento del tráfico de armas y drogas. En los años noventa, apareció la guerrilla zapatista en Chiapas, y se agrega una variable nueva: el aumento de las fuerzas militares mexicanas. Sin embargo, el tráfico de personas, armas y drogas no se redujo. Desde inicios del siglo XXI, aumenta el tráfico ilegal de emigrantes, por la gran crisis económica de Centroamérica, el aumento del crimen, aparecen las “marras”, y comienza a hablarse de nuevas amenazas. El jefe del Comando Sur de Estados Unidos, recientemente afirmó que parte importante del transporte de drogas de Colombia a Estados Unidos, se realiza por vía aérea, haciendo escala en Petén, Guatemala, y regiones del Caribe mexicano, el estado de Quintana Roo. El general Craddock señaló:

“The first example is Guatemala, where we recently visited the Laguna del Tigre National Park area in the Petén region along the border with Mexico. This protected national park is largely unpopulated and, because it is a natural reserve without human infrastructure, it has come to constitute an ungoverned space. The lack of government presence has made this border region an ideal trans-shipment point for drug and other illicit traffickers moving their contraband north, almost always through Mexico. If you fly over this region, an incredible number of clandestine airstrips are visible all the way to the horizon. What we saw there was startling: planes using these airstrips to offload drugs and other cargo for ground transport across the Mexican border.”<sup>19</sup>

Una de las grandes debilidades de la elite política mexicana es su falta de realismo, que se puso claramente de manifiesto en 2001, cuando el presidente Vicente Fox, recientemente elegido, planteó una negociación con Estados Unidos para la firma de un acuerdo migratorio integral, conocido como “la enchilada completa”. De acuerdo a los planes de Fox, el tratado debía incluir desde una gestión compartida de la vigilancia y la seguridad de la frontera hasta cuestiones de documentación y amnistía, así como un capítulo sobre los derechos de los inmigrantes mexicanos. Pero luego del 11 de septiembre se congelaron las negociaciones, y el contacto con el gobierno mexicano se redujo solo a las “consultas”, excluyendo la posibilidad de que la postura de Fox fuera tomada en cuenta. En otras palabras, en Estados Unidos el debate sobre la migración, vinculado ahora al de seguridad, era concebido como un debate interno, principalmente en el Congreso nacional y en los congresos y gobiernos estatales. El fracaso diplomático de México, que encaró unilateralmente las negociaciones con Estados

---

<sup>19</sup> John Craddock and Barbara R. Fick “The Americas in the 21st Century. The Challenge of Governance and Security”, *Joint Force Quarterly*, No. 42, 3 quarter 2006, p. 12.

Unidos sobre el muro y la amnistía de 2005, llevó al gobierno, -de forma inédita-, a acercarse a otros gobiernos latinoamericanos con problemáticas migratorias similares.

El gobierno de México ha firmado numerosos acuerdos de cooperación con Guatemala y Belice, con un contenido similar a los firmados entre México y Estados Unidos. Las nuevas preocupaciones de seguridad son el tránsito ilegal de ciudadanos de “nacionalidades restringidas”, principalmente de Medio Oriente y Asia, aunque en América Latina, Colombia también es considerada nacionalidad restringida, para evitar el paso de terroristas de grupos islámicos radicales, el tráfico de drogas y armas, y la presencia de crimen organizado, principalmente las Marras.<sup>20</sup> Sin embargo, la debilidad de las instituciones de seguridad en México, Guatemala y Belice no permite un éxito en el objetivo de dar seguridad y control a la frontera. Por ello, la frontera sur del NAFTA, es uno de los puntos más vulnerables de América del Norte en cuanto a seguridad.

### ***México: Seguridad nacional, terrorismo e inteligencia***

En México la seguridad nacional se aborda de forma tradicional. Uno de los problemas más graves es que el país no tiene doctrina de seguridad nacional, a pesar de la nueva ley, dictaminada por el Senado en diciembre de 2004.<sup>21</sup> Esto lleva a que la seguridad nacional se aborde de forma “reactiva”, no preventiva, y que se responda a problemas después de que estos se transforman en desafíos al Estado mexicano. A ello hay que sumar la escasa coordinación entre los organismos federales responsables de la seguridad nacional: fuerzas armadas, Procuraduría General de la República, servicios de inteligencia como el CISEN y los responsables de la guerra al narcotráfico, la Secretaría de Seguridad Pública y la Policía Federal Preventiva, la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, entre otros. A esta falta de coordinación, se agregan las relaciones, a veces positivas y en otras conflictivas, entre el gobierno federal y los estatales.<sup>22</sup> A todo lo anterior, se le debe sumar problemas similares en las relaciones de México con los países de Centroamérica, principalmente con Guatemala.<sup>23</sup>

Esta descoordinación responde a que se diseñó la concepción de seguridad de México siguiendo los lineamientos esbozados desde los años de la posrevolución (1920-1940), y no ha habido la reforma conceptual y administrativa que se requiere para adaptar las doctrinas, conceptos y políticas de seguridad a los retos de la posguerra fría y el siglo XXI. Desde la expansión de la globalización y la subregionalización y redefinición de la seguridad internacional y hemisférica, se observa un desvanecimiento de las fronteras tradicionales entre los Estados, la aparición del concepto de “seguridad interméstica”, -esto es que tanto la seguridad como la defensa, son fenómenos ahora internacionales y nacionales al mismo

---

<sup>20</sup> La OEA organizó en conjunto con el gobierno del estado de Chiapas la “Reunión sobre Pandillas Delictivas Juveniles Transnacionales: Características, Importancia y Políticas Públicas”, en Tapachula, los días 16 y 17 de junio de 2005. Esta reunión pretendió establecer acuerdos entre gobiernos para enfrentar el tema de las pandillas en Centroamérica y el sur de México.

<sup>21</sup> Senado de la República, 10 de diciembre de 2004, “De las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, México, 11 de diciembre de 2005.

<sup>22</sup> Ver Raúl Benítez Manaut, “Seguridad Nacional. Inteligencia Descoordinada”, *Enfoque-Reforma*, 23 de enero de 2005, pp. 8-9.

<sup>23</sup> Manuel Angel Castillo “The Mexico-Guatemala Border: New Control on Transborder Migrations in View of Recent Integration Schemes?”, *Frontera Norte*, Vol. 15, enero-junio 2003, Tijuana, México.

tiempo-, y las amenazas a la seguridad dejan de ser “el comunismo”, para ser el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de armas, el tráfico de personas, fenómenos ambientales, y sobre todo la incapacidad de las estructuras estatales para hacerles frente.

Súbitamente, los atentados del 11 de septiembre a Estados Unidos introducen como prioridad el tema del terrorismo en la agenda bi-lateral y la cooperación para su combate se volvió prioridad absoluta. En México, se desplegó inmediatamente un plan militar de protección de las plataformas petroleras en la Sonda de Campeche por la Armada de México; se protegieron todas las instalaciones estratégicas mexicanas, principalmente las energéticas, con prioridad en las fronteras sur y norte (en la frontera sur, en Chiapas, se encuentran las más importantes presas generadoras de energía de México); se colaboró en un rápido intercambio de información de tránsito aéreo, y se ayudó a proteger la frontera norte de México y sur de Estados Unidos en sus puntos críticos (Tijuana-San Diego; Juárez-el Paso; Nuevo Laredo-Laredo), respondiendo a los requerimientos estadounidenses de control de tránsito de personas y bienes. Extraoficialmente se fortalecieron al máximo los intercambios de información sobre tránsito de extranjeros a nivel migratorio y de inteligencia, y se cooperó intensamente con las agencias de imposición de la ley de Estados Unidos (FBI, DEA, etcétera).

Uno de los programas de cooperación que se implementaron casi inmediatamente son los programas de entrenamiento de personal de seguridad de aeropuertos y fronteras de México por el FBI. Actualmente se puede afirmar que todas las corporaciones de seguridad pública, migración, procuración de justicia e inteligencia de México han participado en dichos programas de entrenamiento.

Los servicios de inteligencia mexicanos tienen debilidades y fortalezas. Su estructura operativa se diseñó en la guerra fría, para la guerra al comunismo, y bajo el esquema de organización del Estado autoritario mexicano. Los servicios de inteligencia se dividen en militares y civiles, y para enfrentar a los movimientos de oposición y guerrilleros hubo una clara división del trabajo durante los gobiernos de la revolución: los militares realizaban la contrainsurgencia rural, y los civiles la urbana. Además, su forma de operar fue totalmente tradicional: mediante “informantes”. Además, también se empleó la corrupción y la infiltración como método. No tienen alta tecnología, y se aplican doctrinas muy tradicionales de obtener información, mediante redes que comunican al gobierno movimientos de personas, compra de boletos de autobús, avión, reservas de hotel, etcétera.<sup>24</sup> Estos servicios de inteligencia emplean estas tácticas contra el narcotráfico, y también contra el terrorismo internacional. Además, en el mismo nivel se coopera con Estados Unidos y los gobiernos de Centroamérica y Colombia, a través de intercambio de información.

En México, tanto en la frontera norte como en la sur esto es una realidad. Se dan fenómenos de migración desregulada, bandas criminales transfronterizas, tráfico de armas, incapacidad de policías, agentes aduanales y funcionarios migratorios para controlar estos flujos: tanto

---

<sup>24</sup> Los servicios de inteligencia mexicanos se dividen en los que desarrollan las fuerzas armadas, y los civiles, que están encabezados por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Los cuatro diferentes servicios de inteligencia estratégica para la seguridad son: los de origen militar (secciones segunda de los estados mayores de las fuerzas armadas), judicial (los que existen en la Procuraduría General de la República, los políticos (CISEN) y los de seguridad pública. Entre ellos colaboran de forma indirecta o directa en la guerra al terrorismo. Un análisis del principal servicio de inteligencia, el CISEN, véase en Sergio Aguayo *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Grijalbo, México, 2001.

desde Guatemala y Belice hacia México, como en el interior de México en los estados de Chiapas y en menor medida de Tabasco, Campeche y Quintana Roo, así como en la frontera norte de México y en la frontera sur de Estados Unidos. Así, las fronteras norte y sur de México son una línea difusa que se debate entre lo legal y lo real: pasos ilegales de mercancías y personas así como de actividades criminales fuera de control, con poca capacidad efectiva del gobierno federal y los gobiernos estatales para lograr su efectivo control. A fines de 2005 e inicios del 2006, en ciudades del norte de México, han aumentado los enfrentamientos entre bandas de narcotraficantes, las confusiones sobre narcotraficantes con uniformes militares, y los conflictos por la seguridad de la frontera entre México y Estados Unidos. En la frontera sur, si bien no se dan enfrentamientos entre bandas de narcotraficantes, la condición de selva y la corrupción hacen de la frontera una línea casi imaginaria.

### ***La porosa Frontera Sur***

En el caso de la frontera entre Guatemala y México se agrega un factor adicional a las dificultades para un eficiente control de fronteras: incapacidad de las distintas agencias gubernamentales de ambos países para controlar y “legalizar” la frontera, la corrupción, la falta de recursos humanos y tecnológicos, y, en muchas ocasiones, imposibilidad para distinguir entre funcionarios gubernamentales y miembros de las agrupaciones del crimen organizado. Esto lleva a que la frontera sur de México esté “desbordada”.<sup>25</sup> En Guatemala, adicionalmente, la incapacidad del Estado se suma a una estructura paralela de poderes ocultos clandestinos, entre aquellos funcionarios militares y civiles que se responsabilizaron de la represión en ese país (sobre todo durante los años ochenta), y sus vínculos estrechos con el crimen organizado del conjunto de Centroamérica. Este fenómeno se le denomina “poderes ocultos”, y son un verdadero desafío para el gobierno guatemalteco, pues estas organizaciones clandestinas han “reorientado” sus actividades hacia el tráfico organizado de seres humanos, armas, drogas, contrabando, e incluso tienen vínculos con los liderazgos de las ahora famosas “marras”.<sup>26</sup>

En el sur de México se dan los índices más graves de subdesarrollo del país, tanto en lo que respecta a nivel socio-económico de vida de las poblaciones, como de atraso institucional (la forma de operar de las instituciones del Estado). Además, hay situaciones de post-conflicto que agravan la situación existente. En Guatemala apenas se están restaurando las comunidades indígenas de la guerra civil y las campañas de contrainsurgencia del ejército guatemalteco, lo que provocó en su momento grandes desplazamientos de población (300 mil indígenas desplazados aproximadamente, de los cuáles 45 mil lo hicieron hacia México en los años ochenta). En México, a pesar de la diferencia del conflicto en Chiapas que estalló abiertamente en enero de 1994, se dio una situación de polarización política –desde fines de los ochenta y hasta la actualidad-, con la mayor presencia de las fuerzas armadas, tanto como factor de disuasión hacia el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), como para resguardar la cada vez más porosa frontera con Guatemala. El establecimiento de una especie de “zona franca” zapatista que coincide con la frontera y que es de muy difícil manejo para las autoridades federales y estatales. A la par, se da el aumento del crimen y bandas organizadas

---

<sup>25</sup> Alain Basail Rodríguez (coordinador) *Fronteras des-bordadas. Ensayos sobre la Frontera Sur de México*, Juan Pablos, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, México, 2005.

<sup>26</sup> Susan Peacock y Adriana Beltrán *Poderes ocultos en la Guatemala post conflicto. Grupos armados ilegales y las fuerzas detrás de ellos*, Washington Office on Latin America, Washington, D.C., 2005.

en la región del Petén guatemalteco, y ahora, con singular fuerza, aparecen las “marras” y se expanden como un cáncer imposible de parar.<sup>27</sup>

En 2001 la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, diseñó el *Plan Sur*, con el propósito de “*fortalecer la vigilancia y control de los flujos migratorios entre el istmo de Tehuantepec hasta la Frontera Sur.*”<sup>28</sup> Estos esfuerzos se volvieron una prioridad superior después de los ataques del 11 de septiembre a Estados Unidos, donde el gobierno de México implementó un gran dispositivo de protección de instalaciones estratégicas, muchas de las cuáles están en la Frontera Sur del país. Por ejemplo, el resguardo de la Sonda de Campeche y el decreto, por primera vez en la historia de México, de una zona exclusión para la navegación aérea y naval, fueron parte de este esfuerzo. La protección de la frontera sur se vio demandada, de forma agregada, para impedir que ingresen a través de ella posibles terroristas islámicos provenientes de países del medio oriente y el sudeste de Asia.

### ***Conclusiones: El desafío de la seguridad y la defensa***

Tanto en el norte como en el sur, los tres gobiernos (Estados Unidos, México y Guatemala) han intentado establecer mecanismos para evitar que las fronteras sean porosas y transiten por ellas inmigrantes ilegales, drogas, contrabando y ahora terroristas. El desafío es múltiple. Las fronteras están abiertas y no se pueden cerrar. La frontera sur de México se considera uno de los principales puntos para tratar de parar la inmigración ilegal sur-norte.<sup>29</sup> Sería el “primer filtro” de seguridad de América del Norte. Las políticas migratorias mexicanas están consideradas entre las más “duras” del mundo.<sup>30</sup> Por ello, el asunto es la falta de control de las fronteras, más que las leyes que las controlan.

Por su nivel de atraso, la frontera norte guatemalteca y sur mexicana es más vulnerable. Ello se debe tanto a condiciones naturales, por la espesura de la selva, la falta de vías de comunicación y la falta de recursos humanos en ambos países para resguardar los ríos, como a factores institucionales: corrupción, vínculos de organizaciones criminales con funcionarios menores en ambos lados. Superar ambas dificultades es difícil.

La frontera sur de México había sido considerada un asunto de seguridad nacional para México en dos ocasiones recientes: cuando se expandió la actividad insurgente y contrainsurgente en Guatemala en el periodo 1980-1994; y cuando apareció el EZLN y los años posteriores al conflicto (1994-2000). Paulatinamente había disminuido el nivel de tensión en Chiapas y se procedió a la firma de la paz en Guatemala en 1996.

---

<sup>27</sup> Win Savenije “La Mara Salvatrucha y el Barrio 18st”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 4, No. 2, abril-junio de 2004.

<sup>28</sup> INM, Secretaría de Gobernación *Plan Sur*, México, 5 de julio de 2001.

<sup>29</sup> John A. Cope “A Prescription for Protecting the Southern Approach”, *Joint Force Quarterly*, No. 42, 3 quarter 2006.

<sup>30</sup> Al respecto cabe un comentario sobre una total “in-coherencia” de las autoridades migratorias mexicanas. El gobierno mexicano constantemente demanda al de Estados Unidos un trato justo a los indocumentados mexicanos, mientras que numerosas agrupaciones de derechos humanos registran un trato violatorio de derechos para los indocumentados capturados en México de todas las nacionalidades. Incluso en las cárceles de indocumentados que hay en México se producen enfrentamientos entre migrantes de distintos países. Un ejemplo de la estricta política migratoria de México es notable hacia ilegales chinos que se acercan a las costas mexicanas del mar Pacífico en Baja California.

Sin embargo, después del 11 de septiembre aparecieron dos fenómenos que volvieron a elevar las preocupaciones de seguridad de la frontera sur: 1) los requerimientos de Estados Unidos para considerarla un punto débil del control fronterizo mexicano, lo que ha obligado a construir también una relación de seguridad nueva, cooperativa, México-Guatemala; y 2) la expansión de las pandillas trinacionales guatemaltecas, salvadoreñas y hondureñas, y el control y penetración que realizan hacia México en la parte cercana a la costa del Pacífico –la vía de ferrocarril y la ciudad de Tapachula-, y la capacidad para trasladarse al interior de México. Recientes reportes policíacos señalan que están presentes en más de 15 estados de México. Esto vuelve a la frontera sur, asunto de “seguridad nacional”, pero con una problemática diferente, que requiere de muchos elementos para que no salga del control de los gobiernos: eficiencia policíaca, nueva actividad de inteligencia dirigida hacia el crimen organizado, cooperación con autoridades guatemaltecas y de otras naciones centroamericanas, etcétera.

Los dos acuerdos de seguridad vigentes, el de fronteras inteligentes México-Estados Unidos firmado en marzo de 2002 y el ASPAN, tienen aplicabilidad también para la frontera México-Guatemala en muchos de sus aspectos, como intentar “informatizar” los cruces.<sup>31</sup> Es preciso señalar que con estos nuevos problemas de seguridad fronterizos, se pone en riesgo la teoría de la apertura de las fronteras que propiciaban los teóricos de la globalización.

Finalmente, a pesar del nacionalismo en México, y la resistencia de la Secretaría de la Defensa Nacional para aumentar la cooperación en defensa con Estados Unidos y en el sistema de seguridad internacional, hay que tener presente que en los últimos años la cooperación militar ha sido exitosa, y no ha sido factor negativo para la soberanía de México. Sobre todo la cooperación para la guerra al terrorismo –en materia de inteligencia-, y el entrenamiento de las Fuerzas Especiales del ejército, fuerza aérea y armada de México –que se usan principalmente contra el narcotráfico-. También un dato positivo fue el ingreso temporal de las tropas mexicanas a territorio de Estados Unidos en septiembre de 2005 para ayudar a las víctimas del huracán Katrina, y la exitosa presencia militar mexicana en misiones humanitarias de rescate a la población en otros países. Estos elementos transforman poco a poco la doctrina militar aislacionista. De igual manera, la Armada de México ha aumentado su cooperación con Estados Unidos en lo que respecta a la vigilancia de las costas. Está pendiente la posibilidad de la colaboración con el Comando Norte del ejército de Estados Unidos.

Otro elemento que se da como una ventana de oportunidad, es el cambio de gobierno en México y el cambio en el balance de fuerzas en Estados Unidos a favor del partido demócrata en las elecciones del 7 de noviembre de 2006. México espera una transformación de la política migratoria de Estados Unidos, y que se desvincule de los elementos de seguridad, para generar un clima de confianza. Finalmente se requiere, en materia de defensa, incrementar al máximo las *medidas de confianza mutua*, para que desaparezcan o se reduzcan en los dos países los factores negativos.

---

<sup>31</sup> David A. Shirk en “NAFTA+Plus?: U.S.-Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks”, ponencia para la conferencia “Reforming the Administration of Justice in Mexico”, Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.