

1

00461
12



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

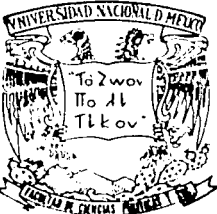
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA AMERICA DEL NORTE

LAS AGENCIAS DE INTELIGENCIA EN LA POLITICA
EXTERIOR ESTADOUNIDENSE EN LOS UMBRALES DEL
SIGLO XXI

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRIA EN ESTUDIOS EN
RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A :

TAMARA SANCHEZ ARIAS



DIRECTORA DE TESIS: MTRA. PAZ CONSUELO MARQUEZ PADILLA

MEXICO, D. F.

FEBRERO 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mis padres y hermanas, por ser un apoyo constante en mi vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por ser la institución que ha contribuido a mi formación como profesionista, la que me ha abierto nuevos caminos y me ha puesto en contacto con diversas formas de pensamiento que indudablemente enriquecen mi vida diaria.

A los Centros e Institutos que formaron parte del Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, el Instituto de Investigaciones Sociales y al Centro de Investigaciones sobre América del Norte, muy especialmente al personal del Centro de Información y Documentación y de la Biblioteca por el apoyo y el aliciente recibido

A todos mis profesores del Posgrado de la Facultad de Ciencias políticas y Sociales y muy especialmente a mi tutora y sinodales: Mtra. Paz Consuelo Márquez Padilla, Dra. Edit Antal Fodroczy, Dr. Leopoldo Gonzáles Aguayo, Dr. Leonardo Curzio, Mtro. César Pères Espinosa. Gracias por su apoyo y consejos para la elaboración de este trabajo.

Finalmente, un agradecimiento especial a mis amigos y compañeros de la Maestría, Guadalupe, Manuel, Lilia, Vanesa, Anelly, Ma. Inés, Edit y Marco por ser un apoyo permanente. Gracias por sus consejos y por incitarme a continuar con mis proyectos.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impresa el contenido de mi trabajo de tesis.

NOMBRE: Tamara Sánchez Orlas

FECHA: 7/04/03

FIRMA: [Firma]

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

Introducción	1
Marco Teórico	8
CAPÍTULO UNO.	
1. Inteligencia y Seguridad Nacional en los Estados Unidos	20
1.1 La Evolución del Concepto de Seguridad Nacional de los E.U	20
1.2 La Comunidad de Inteligencia de los E.U	
Orígenes, Estructura y Funciones.	28
1.3 Algunas precisiones conceptuales. Comunidad de Inteligencia	29
1.3.1 Contrainteligencia	29
1.3.2 Acción Encubierta	29
1.4 El ciclo de la inteligencia	30
1.5 La evolución del sistema de inteligencia en los Estados Unidos	32
1.6 Los Departamentos de Inteligencia de los E.U	43
1.6.1 El Consejo de Seguridad Nacional (NSC)	45
1.6.2 La Agencia Central de Inteligencia (CIA)	46
1.6.3 El Departamento de Defensa (DIA)	47
1.6.3.1 Otros Servicios de Inteligencia Militares.	
La Fuerza Aérea, la Naval y la Armada	49
1.6.4 El Consejo de Inteligencia Nacional (NIC)	54
1.6.5 La Agencia de Seguridad Nacional (NSA)	54
1.6.6 El Departamento de Estado	56
1.6.7 El Departamento de Justicia	58
1.6.7.1 El Buró Federal de Investigaciones (FBI)	58
1.6.7.2 La Oficina Antinarcoóticos (DEA)	61
1.6.8 El Departamento del Tesoro	61
1.6.9 El Departamento de Energía	61
CAPÍTULO DOS	
2. Congreso e Inteligencia: la influencia en la política exterior estadounidense	63
2.1 El staff de inteligencia dentro del Congreso.	
Orígenes, Estructura y Funciones	63
2.2 Estructura, poder y funciones de los comités de inteligencia	66
2.3 El Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes	68
2.4 El Comité de Inteligencia del Senado	70
2.5 El dilema de la seguridad a fin de siglo.	
¿Hacia una reestructuración de las Agencias de Inteligencia de los EU?	74
2.6 Las nuevas amenazas: el Narcotráfico y el Terrorismo	77
2.7 El Departamento de Seguridad Interna	81
2.8 Las repercusiones internacionales	86

CAPÍTULO TRES

3. Las agencias de Inteligencia de los Estados Unidos en el combate al narcotráfico en México en los umbrales del siglo XXI. 88

3.1 Antecedentes Históricos 89

3.2 La seguridad fronteriza. 95
 El eterno conflicto en la relación México-Estados Unidos

3.3 La intervención de las Agencias de Inteligencia de los E.U. 99
 La DEA: el guardián fronterizo

3.4 La compleja relación bilateral en el combate al narcotráfico 116

3.5 México en la Seguridad Nacional Estadounidense en los umbrales del siglo XXI. 121

3.6 Los atentados del 11 de septiembre del 2001. 125
 El impacto en la relación bilateral

Conclusiones. 130

Bibliografía. 141

Índice de Cuadros.

Cuadro 1: La Comunidad de Inteligencia, 1998. 44

Cuadro 2: La Agencia Central de Inteligencia, (CIA) 48

Cuadro 3: Organización de la Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA) 50

Cuadro 4: Organización de la Comunidad de Inteligencia del Ejército 51

Cuadro 5: Organización de la Agencia de Inteligencia de la Fuerza Aérea 52

Cuadro 6: Organización de la Oficina Naval de Inteligencia 53

Cuadro 7: Organización de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) 55

Cuadro 8: Departamento de Estado, 1998 57

Cuadro 9: Buró Federal de Investigaciones (FBI) 59

Cuadro 10: Administración Antidrogas (DEA) 60

Cuadro 11: Organización del Departamento de Seguridad Interna 83

Cuadro 12: Presupuesto Total de la DEA, 1990-1999 113

Cuadro 13: Presupuesto de los EU para Programas Federales Antinarcóticos Para reducir la Demanda y el Suministro de Drogas, 1990-1999 115

ENCON
FALLA DE ORIGEN

1

Introducción

El sistema de inteligencia de los E.U actualmente atraviesa la mayor crisis de su historia. La presente investigación comenzó hace dos años, y en ese momento no se contemplaba que los Estados Unidos pudieran ser objeto de un gran ataque terrorista dentro de su propio territorio. Este ataque destruyó uno de los símbolos económicos y militares más representativos (los edificios del Centro Mundial del Comercio y las instalaciones del Pentágono) de los Estados Unidos. Los atentados del pasado 11 de septiembre del 2001 han demostrado lo que ya se había venido discutiendo en los diferentes círculos de expertos en asuntos de seguridad estadounidense a lo largo de la última década del siglo XX: el sistema de inteligencia de los E.U necesita ser revisado y reformado, de acuerdo a los cambios estratégicos y geopolíticos de fin de siglo.

A raíz de la desintegración de la Unión Soviética y el fin de la denominada "guerra Fria", los Estados Unidos quedan como el país hegemónico por excelencia. Es en este momento cuando este país, ante la ausencia de un "enemigo común", tiene que replantear su política exterior en todos los rubros, entre los cuales se encuentra el papel de las Agencias de Inteligencia. Su principal objetivo durante la guerra fría fue el de recopilar información considerada estratégica, esto es, el recabar información relacionada con las capacidades militares, económicas y tecnológicas de la entonces Unión Soviética. Otro de sus objetivos fue el de apoyar actividades encubiertas que socavarán el poder y la influencia de la URSS a nivel internacional.

Con el fin de la Guerra Fría las Agencias de Inteligencia sufrieron la modificación en cuanto a sus objetivos y estrategias a emplearse en el futuro. Hay que hacer notar que las Agencias de Inteligencia de los E.U surgen con el desarrollo económico y militar estadounidense, esto durante la primera mitad del siglo XX, favorecido por los dos conflictos armados más importantes, como lo fueron la primera y segunda guerra mundial. Posteriormente la guerra fría también favorecería la creación de un aparato complejo, sofisticado y demasiado burocrático. La ausencia de "enemigos" provoca la paralización e ineficiencia de este tipo de instituciones que repercute de manera desfavorable en el otorgamiento del presupuesto, en el peso y grado de influencia de estas instituciones en el sistema político americano.

Ante este escenario, considero necesario observar y analizar las motivaciones y consecuencias de las acciones emprendidas por las agencias de inteligencia de los E.U, pero especialmente tengo por objetivo el señalar cuáles son los retos, conflictos y problemas que enfrentan actualmente. Hay que tomar en cuenta, que estas agencias constituyen un brazo muy importante de la política exterior estadounidense. Siendo instituciones de seguridad estatal es relevante conocer también cómo los intereses de determinados grupos pertenecientes a las diferentes agencias de inteligencia pueden llegar a influir en el diseño de la política exterior y por consiguiente, llegar a tener impacto en el ámbito de las relaciones internacionales. Al poseer estas instituciones un alto grado de autonomía, cada una de estas agencias trabaja de forma diferente, toma decisiones, tiene intereses e influye de acuerdo al contexto político del momento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este trabajo está dividido en tres apartados. El primer capítulo tiene por objetivo adentrarse en la noción de la seguridad nacional estadounidense, el cual es indispensable conocer para entender la evolución de las agencias de inteligencia, así como sus objetivos y acciones emprendidas hacia el interior y exterior del territorio. En este capítulo se señalan también los objetivos y funciones de las principales agencias de los E.U encargadas de realizar labores de inteligencia. En este apartado se comprueban las primeras dos hipótesis mencionadas previamente. Aquí afirmo que las agencias de inteligencia han sido y serán usadas como una útil herramienta en la aplicación de la política exterior estadounidense. Mientras más complejas son las relaciones de competencia (militar o económica) por acceder a un lugar privilegiado de poder, se requiere de una comunidad de inteligencia más compleja, con más recursos, más efectiva y especializada, con el propósito de tener un buen manejo de una gran cantidad de información, de analizarla y aprovecharla de la forma en que el Estado juzgue conveniente.

Los Estados Unidos poseen una economía altamente militarizada y este país mantendrá por seguridad nacional un sistema de inteligencia que, aunque reformado, garantice la continuidad y el bienestar del sistema económico. Una reducción en el tamaño y funciones de este tipo de instituciones, significa para el sistema político estadounidense, tanto una pérdida de empleos y de dinero (en el presupuesto anual), como de influencia política. Los E.U buscarán evitar una reestructuración profunda de todo su sistema de inteligencia, prefiriendo designarle nuevos "enemigos", tal es el caso del combate al narcotráfico, del terrorismo, del espionaje industrial, etc.

En el segundo capítulo se analiza el papel desempeñado por los comités de inteligencia, tanto de la cámara de representantes, como del senado. Los comités realizan un trabajo importante en la supervisión de las agencias de inteligencia y en la elaboración y distribución del presupuesto. Este capítulo tiene por objetivo conocer cómo surgen estos comités, conocer su función, cómo están organizados y la influencia que reciben por parte de los grupos de interés y la relación con el poder ejecutivo. La hipótesis se encuentra ligada a la anterior. Los E.U buscarán evitar una reestructuración profunda de su sistema de inteligencia, prefiriendo asignarle nuevas amenazas que combatir y nuevos lineamientos para enfrentar problemas como el narcotráfico y el terrorismo. De la misma forma, en este segundo apartado se analiza el futuro de las agencias de inteligencia estadounidenses, los retos y problemas que enfrentan y la forma en que han logrado evitar una reestructuración de fondo, al reasignarles nuevos objetivos, como el combate al narcotráfico y el terrorismo

Para ejemplificar el impacto que poseen las agencias de inteligencia y su influencia en el exterior, el tercer y último apartado tiene por objetivo analizar el papel de las agencias de los E.U en el combate al narcotráfico en México, donde se desarrolla una creciente intervención de la DEA y de otras agencias antinarcóticas, así como conocer las dificultades y también los mecanismos de cooperación bilateral a principios del siglo XXI. En este capítulo se comprueba la tesis de que las agencias de seguridad son una herramienta muy útil en la aplicación de la política exterior estadounidense, especialmente en el área del combate al narcotráfico. Las instituciones de seguridad poseen sus propias políticas e intereses y sus decisiones impactan en mayor grado a nivel internacional, puesto que hay que considerar que muchas de estas agencias operan a nivel interno y externo, a diferencia de otras agencias gubernamentales de carácter local.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pero poder entender los problemas que enfrenta actualmente la comunidad de inteligencia de los E.U, es necesario remontarnos al contexto en el cual se desarrolló e impulsó la creación de todo el sistema de inteligencia estadounidense. De hecho, la llamada "inteligencia" no llegó a ser una materia que preocupara mucho a los Estados Unidos sino hasta después de la segunda guerra mundial. El presidente Harry S. Truman abolió en 1945 la Oficina de Servicios Estratégicos (O.S.S), encargada hasta esta fecha de realizar actividades encubiertas de inteligencia durante la segunda guerra mundial.

Es hasta el 22 de enero de 1946 cuando se dio el primer paso hacia la creación de un sistema llamado popularmente como "la comunidad de inteligencia". El presidente Truman a través de una orden ejecutiva estableció el Grupo de Inteligencia Central (C.I.G), que daría lugar a la Agencia Central de Inteligencia (C.I.A), creando también la Autoridad de Inteligencia Nacional (N.I.A), conformados por secretarios de estado, de guerra, navales y representantes del presidente. En 18 meses el C.I.G se convirtió en el núcleo de la C.I.A, y las funciones del N.I.A fueron tomadas por el Consejo de Seguridad Nacional (N.S.C), ambas establecidas por el Acta de Seguridad Nacional de 1947.

El primer objetivo del presidente Truman era la creación de un organismo que se encargara de unificar y organizar a aquellos departamentos (militares, de la marina y civiles) que se habían encargado de realizar actividades de inteligencia hasta antes de 1947. Se quería un grupo nacional de inteligencia que estuviera coordinado. Sin embargo, la autonomía y libertad de trabajo conferida a esta nueva agencia de inteligencia provocó no pocas críticas y cuestionamientos en años posteriores. Y es que la C.I.A (Agencia Central de Inteligencia) se convirtió en un brazo ejecutor de la política exterior de los Estados Unidos en varias partes del mundo, siendo particularmente notoria su participación durante la llamada "guerra fría". La preparación y ejecución de actividades encubiertas a todas luces ilícitas en países de América Latina, Asia o África durante la confrontación con la entonces Unión Soviética es ahora ampliamente conocida. La guerra fría fué el marco de la realización de múltiples y variadas formas del uso del espionaje por parte de ambos bandos, donde fueron permitidos todos los recursos lícitos e ilícitos con el fin de saber el potencial, (sobre todo militar, armamentístico y tecnológico) del adversario.

El fin de la Guerra Fría mostró la necesidad de una reestructuración de los servicios de inteligencia estadounidenses. Ante la desintegración de la Unión Soviética y la modificación del balance de poder a nivel internacional, se crea la necesidad de replantearse la definición y la aplicación de la política de seguridad nacional estadounidense. Y es que el enfrentamiento con la entonces Unión Soviética justificó la creación, el desarrollo y el mantenimiento de un aparato de inteligencia, que con el transcurso del tiempo se volvió no sólo grande, sino también sofisticado, especializado, complejo y burocrático. Las tareas de los diferentes departamentos se han diversificado, abarcando actividades de lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas, de tecnología, etc

Hay que tomar en cuenta que la ausencia de enemigos potenciales provoca la inutilidad y paralización de este tipo de servicios, que lógicamente, en algún momento dado, esta situación repercute en el otorgamiento y la distribución del presupuesto en el Congreso, en el peso y el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

grado de influencia que tenga el sistema de inteligencia como un grupo político de presión dentro del mismo y en la supervivencia misma del sistema, que en Estados Unidos brinda empleo a miles de personas.

Los E.U tenían que definir nuevas "amenazas", las cuales requieren nuevas y variadas formas de acción. Fue el 14 de octubre de 1982 cuando el presidente Ronald Reagan establece la guerra contra las drogas, sin embargo, es en 1986 cuando el presidente "firmó la Directiva sobre Seguridad Nacional de los E.U, denominando al tráfico de drogas amenaza a la seguridad nacional de los E.U y encomendó a todas las agencias federales a luchar contra las drogas, incluyendo al Departamento de Defensa, quien se encargaría de combatir los asuntos antinarcóticos más efectivamente."¹

Aproximadamente al mismo tiempo, el Congreso "autorizó y fundó la Oficina del Control Nacional de Drogas. Para 1989 era una política aceptada que el discurso sobre las drogas era un claro y presente peligro para la nación. No es ninguna sorpresa que los componentes militares de la Estrategia de Seguridad de 1990 incluían la referencia al rol antinarcóticos y a la importancia creciente de la inteligencia."²

El presidente George Bush confirmaría en su periodo presidencial el nuevo papel de las agencias de inteligencia:

"En un nuevo periodo la inteligencia es foco de nuevas influencias. Sin el mundo comunista, por ejemplo, las cuestiones económicas toman nueva importancia. Las amenazas del terrorismo internacional y el tráfico de narcóticos se definen como alta prioridad. Los Estados Unidos también tendremos que adaptarnos con nuevo énfasis a la economía global. La inteligencia estadounidense debe aún ser una campana de alarma para darnos una advertencia temprana de los nuevos peligros que crecen en número y en complejidad. Nuestras capacidades de inteligencia deben estar listas para encontrar nuevos cambios, y adaptarlas, como es necesario, apoyando la política de los Estados Unidos en los 90's."³

Cuando el presidente William Clinton entró a la presidencia (20 de enero de 1993), se había comprometido ya a establecer una reducción en el presupuesto de las agencias de inteligencia. De hecho el tema de la inteligencia no estaba en la lista de prioridades presidenciales, sin embargo, Clinton había prometido durante su campaña a establecer "un recorte de 7,500 millones de dólares a la comunidad de inteligencia americana",⁴ lo que provocó un enfrentamiento con los comités de inteligencia en el Congreso.

Para 1994, ya en la presidencia y presionado por estos grupos, el presidente tuvo que modificar su política declarando "la necesidad de tener un mejor sistema de inteligencia para identificar y trabajar en los programas nucleares, químicos y biológicos. Entonces, el presupuesto dirigido a la comunidad de inteligencia, no solo no disminuyó, sino que se incrementó.

¹ Holden Rodes, J.F., Sharing the Secrets, Open Source Intelligence and War on Drugs, edit. Westport, CT Praeger, 1997, p.41

² Idem p.41

³ Bush, George, National Security Strategy of the United States, edit. White House, 1991 p.116

⁴ Smist, Jr., Congress Oversees the United States Intelligence Community, edit Knoxville TX, university of Tennessee Press, 1990 p.307

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

En 1994 se dio la autorización para incrementar los recursos:

“ La porción de presupuesto que va a la CIA es de 3000 millones de dólares. Más de 23,000 millones van a las agencias de inteligencia del Pentágono, incluyendo a la Oficina de Reconocimiento Nacional, que construye los satélites espías, la Agencia de Seguridad Nacional, que se encarga de dirigir el desarrollo del sistema electrónico, la Agencia de Inteligencia de la Defensa, que analiza la inteligencia militar y los asuntos de espionaje de la Marina, Fuerza Aérea, Armada y la Naval. El resto del dinero se gasta en los burós de inteligencia de los Departamentos de Justicia, Energía, de Estado y del Tesoro.”⁵

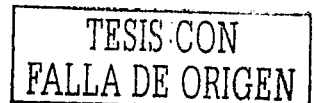
En marzo de 1995 el presidente Clinton y el Congreso crearon una comisión de inteligencia con el fin de explorar nuevas formas de comunicación, de coordinación y trabajo entre las agencias de inteligencia y el Congreso. Además el mandatario estadounidense recalcó la necesidad de enfocar los asuntos de inteligencia hacia el área económica siendo el objetivo principal el obtener ventajas comerciales para las firmas americanas.

El presidente Clinton, en 1996 le concedió un mayor poder a las agencias de inteligencia para luchar no sólo contra el narcotráfico, sino con una serie de nuevos problemas, como el terrorismo, el tráfico de armamento, de tecnología, etc. Clinton planteó la necesidad de iniciar el proceso de reestructuración de la comunidad de inteligencia, sin embargo, una reforma profunda sobre las actividades de estas agencias no se ha presentado. Después de terminada la guerra fría, las diferentes administraciones han optado por reasignar objetivos y designar nuevas amenazas. Es precisamente la evolución de las agencias de inteligencia y la problemática que enfrentan a fin de siglo de lo que trata el primer capítulo.

En la supervisión de las actividades de las agencias de inteligencia estadounidenses, el Congreso ha venido cobrando importancia desde la década de los setentas, que es cuando se crean los comités de inteligencia, tanto en la Cámara de Representantes, como en el Senado. Estos comités se crean a raíz de una investigación sobre las actividades encubiertas realizadas por la CIA en el exterior. El resultado ha sido el monitoreo y una supervisión constante de las actividades desempeñadas por toda la comunidad de inteligencia. Los comités también son los encargados de aprobar el presupuesto de estas agencias. De igual forma, es importante analizar los intereses, objetivos y el mecanismo en el proceso de toma de decisiones dentro del Congreso en cuanto a los asuntos relacionados a la inteligencia, así como la interacción con el poder del ejecutivo y de los actores de la comunidad de inteligencia. La importancia, el funcionamiento y los intereses que intervienen en la toma de decisiones dentro del Congreso, son tratados en el segundo capítulo

Economía y política van estrechamente ligados. ¿Podemos entonces decir que las empresas nacionales juegan un papel determinante en el proceso de toma de decisiones a nivel interno y por consiguiente llegan a afectar la política internacional? Por supuesto. Negocios e inteligencia van de la mano en los Estados Unidos desde hace más de medio siglo, y parece ser que el vínculo es cada vez mayor. “Robert Kohler, vicepresidente de la empresa TRW ha permanentemente señalado la importancia de la inversión de la industria de defensa americana

⁵ Simist. Jr., op.cit. p.322



en la construcción de los sistemas de inteligencia técnicos (satélites, material de reconocimiento aéreo, espionaje electrónico), ello le ha dado a los E.U un nivel indiscutible en reunir información estratégica⁴⁶

El gran problema para el sistema de inteligencia de los E.U ha sido el de justificar su permanencia ante la ausencia de "enemigos". Entre las nuevas "amenazas" a la seguridad nacional estadounidense está el Narcotráfico cuya política ha conllevado serias repercusiones internacionales, sobre todo en lo que se refiere a la relación bilateral México-Estados Unidos. La relación bilateral en este rubro ya de por sí compleja es afectada por intereses políticos, económicos e inclusive electorales. Las Agencias de Inteligencia, como la DEA, encargada de vigilar la zona fronteriza ha sido blanco de duras críticas por parte del gobierno mexicano, siendo acusada de injerencias en los asuntos internos del país, violación a la soberanía, etc.

La intervención de las agencias de inteligencia de los E.U en el combate al narcotráfico en México no es nueva. La relación en este rubro ha atravesado por períodos de altas y bajas. Hay que apreciar que durante los últimos años, especialmente durante los últimos 15 años, los E.U han militarizado el combate al problema, y en el caso de México, también se ha optado por la intervención de la Secretaría de la Defensa, estrechándose cada vez más los lazos de cooperación entre las agencias policíacas y militares mexicanas, con sus contrapartes estadounidenses. En el tercer capítulo se estudia la creciente relación y el papel de las agencias de inteligencia de los E.U en el combate al narcotráfico en México y la relación bilateral en el combate a este problema durante la última década del siglo XX.

El fin de la guerra fría configuró el marco ideal para el análisis de la transformación y el cambio de dirección y objetivos de cada una de estas agencias de seguridad. La ausencia del enemigo común obligó a los E.U a replantear el papel de sus agencias de inteligencia, sobre todo a dirigir su atención a la denominada inteligencia económica, encaminada a proteger los intereses de las empresas estadounidenses dentro y fuera de sus fronteras. Las empresas y las agencias de inteligencia han trabajado de manera conjunta a lo largo de este siglo y hoy esta relación se ha vuelto cada vez más importante, siendo cada vez más difícil distinguir la línea divisoria en cuanto a los límites en los vínculos de dicha colaboración.

Considerando que E.U posee una economía altamente militarizada, éste país mantendrá, por seguridad nacional un sistema de inteligencia, que, aunque reformado, garantice la continuidad y el bienestar del sistema político y económico de sus instituciones, además de evitar la pérdida de influencia estadounidense en las regiones consideradas "de interés para los E.U." Una reducción en el tamaño y funciones de este tipo de instituciones significa tanto pérdida de empleos y de dinero (en el monto presupuestario anual), como una pérdida de influencia institucional dentro del sistema político estadounidense. Esto no significa que las agencias de inteligencia de los E.U no intenten llevar a cabo un proceso de reorganización y reestructuración con el fin de mejorar la calidad del trabajo y la cooperación interinstitucional. De hecho, el proceso de reestructuración ya ha comenzado, aunque al parecer no ha evolucionado con la rapidez ni con la profundidad deseada. Lo anterior se ha tratado de llevar de manera lenta y cuidadosa. Y aunque dicha reestructuración es necesaria, el poder ejecutivo tiende a cuidar no

⁴⁶ Johnson, Lock K., *U.S Intelligence in a Hostile World*, edit. Yale University Press, 1998.p.170

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

afectar ciertos sectores de la inteligencia estadounidense, sobre todo los relacionados al sector militar, que acapara el mayor porcentaje del presupuesto dirigido al sector de inteligencia

El sistema armamentístico de los E.U necesita a su vez de las empresas que suministran tecnología militar, el cual se ha empleado en la política del combate al narcotráfico y el terrorismo. En estos momentos, y a raíz de los atentados del 11 de septiembre del 2001 se ha producido una reorientación en las estrategias de seguridad de los Estados Unidos y una profunda reestructuración de los servicios de seguridad de este país a través de la creación del Departamento de Seguridad Interna, el cual aglutina a varias de las agencias encargadas de realizar labores de inteligencia, con el fin de responder de forma coordinada ante un ataque terrorista, lo anterior debido a que uno de los problemas presentados por estas agencias a raíz de los atentados fue la falta de coordinación y comunicación intradepartamental e interinstitucional entre agencias como el FBI, la CIA y las agencias de inteligencia del Departamento de Defensa. Hay que tomar en cuenta que la implementación de estrategias adecuadas para hacer frente efectivamente a las posibles amenazas a la seguridad interna son resultado de una conjunción de factores que involucran la recopilación de información, su clasificación y el análisis por parte de las instancias participantes en el proceso. Sin embargo, lo anterior no es suficiente si ésta información no es cotejada y compartida entre las instituciones que participan en la implementación de estrategias aplicadas a nivel interno y externo. Si no existe un intercambio de información y coordinación adecuado, los resultados finales con toda probabilidad serán deficientes. Por lo pronto, tanto la CIA como el FBI ya han iniciado procesos de reestructuración internos con miras a mejorar la capacidad de análisis de algunos de sus departamentos.

Aún es muy temprano para realizar una valoración de los resultados de la reestructuración implementada por la administración del presidente George.W. Bush. Los cambios que ya han podido apreciarse están dirigidos al incremento del presupuesto en materia de seguridad y al aumento de las atribuciones por parte de las agencias de inteligencia, atribuciones que han generado críticas por parte de diversos sectores de la sociedad estadounidense debido a las restricciones a las libertades civiles. De igual forma, se han incrementado los controles en ambas fronteras de los Estados Unidos. En general la política exterior de los Estados Unidos gira actualmente en torno al combate al terrorismo, lo que inevitablemente ha repercutido en las agendas de los foros de cooperación bilaterales, regionales y multilaterales.

Habrà que esperar un periodo razonable para poder elaborar un análisis sobre la capacidad de respuesta del nuevo Departamento de Seguridad Interior, pues su inoperatividad e incapacidad de previsión y respuesta constituirían uno de los mayores errores de reestructuración institucional en materia de seguridad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MARCO TEÓRICO

Es necesario observar y analizar las motivaciones y consecuencias de las acciones emprendidas por las agencias de inteligencia de los Estados Unidos, así como la importancia que tienen éstas en su seguridad nacional en los inicios del siglo XXI. Como la primera potencia económica y militar, las agencias de seguridad de los Estados Unidos han ejercido indiscutible influencia en la toma de decisiones y acciones estratégicas que han impactado el escenario internacional a lo largo del siglo XX. Aunque no siempre con fines autorizados, conocidos y mucho menos legales, las agencias de inteligencia estadounidenses han encabezado en el transcurso del siglo XX un sinnúmero de operaciones encubiertas. En plena confrontación con la Unión Soviética por la hegemonía y una mayor influencia global, se permitió que las agencias de inteligencia de ambas partes actuaran libremente, no sólo con el fin de obtener información secreta (sobre todo de la capacidad ofensivo-defensiva a nivel militar y tecnológico), sino que fueron permitidas y fomentadas operaciones encubiertas en aquellas regiones consideradas "conflictivas" y que amenazaran los intereses geopolíticos, económicos y hegemónicos de los Estados Unidos.

Después de la guerra fría, y ante la modificación del escenario internacional, es importante conocer los nuevos retos que enfrentan las agencias de inteligencia estadounidenses, así como determinar la influencia que poseen estas instituciones en el diseño de la política de seguridad de los EU en este nuevo siglo, observar el grado de presión que tienen estas agencias dentro del sistema político estadounidense y la consiguiente influencia en las relaciones internacionales. Es pertinente señalar también la relevancia en analizar cómo se vinculan decisiones institucionales de carácter interno, llegando a afectar relaciones interestatales a cambio de preservar los intereses económicos y políticos nacionales y aún locales.

En el marco de la presente investigación hay igualmente que considerar la creciente relación del sistema económico-militar y las agencias de inteligencia y el impacto de éste a nivel internacional. Este punto se puede observar claramente estudiando el impacto del trabajo de las agencias de inteligencia estadounidenses en el combate al narcotráfico, principalmente en la frontera con México y su estrecha colaboración con las agencias militares del Departamento de Defensa. De la misma manera, este trabajo pretende estudiar finalmente cómo y porque se definen y se aplican ciertas estrategias en la política de seguridad nacional estadounidense y determinar el porqué de la creación de las llamadas nuevas amenazas a la seguridad nacional estadounidense y el papel que juegan las instituciones de seguridad en este nuevo siglo.

En este trabajo trataré de comprobar las siguientes hipótesis:

- 1) Las agencias de inteligencia de los E.U han sido y serán usadas como una útil herramienta en la aplicación de la política exterior estadounidense. Mientras más complejas son las relaciones de competencia (militar o económica) por acceder a un lugar privilegiado de poder se requiere de una comunidad de inteligencia más compleja, con más recursos, más efectiva y especializada con el propósito de tener un buen manejo de una gran cantidad de información, de analizarla y aprovecharla de la manera en que el Estado juzgue conveniente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 2) Considerando que los E.U poseen una economía altamente militarizada, este país mantendrá por seguridad nacional un sistema de inteligencia que, aunque reformado, garantice la continuidad y el bienestar del sistema económico. Una reducción en el tamaño y funciones de este tipo de instituciones, significa para el sistema político estadounidense tanto una pérdida de empleos y de dinero (en el presupuesto anual), como de influencia política. Los E.U buscarán evitar una reestructuración profunda de todo su sistema de inteligencia, prefiriendo designarle nuevos "enemigos", tal es el caso del combate al narcotráfico, del terrorismo, del espionaje industrial, etc.
- 3) La instituciones de seguridad poseen sus propias políticas e intereses y sus decisiones impactan en mayor grado a nivel internacional, puesto que hay que considerar que muchas de estas agencias operan tanto a nivel interno como externo, a diferencia de otras agencias gubernamentales de carácter local

La teoría bajo la cual se desarrolla la presente investigación es el neo institucionalismo. Empleo esta teoría debido a que considero que esta brinda la mejor explicación del desempeño institucional de las agencias de seguridad estadounidenses. Las agencias de inteligencia son instituciones que poseen individualmente una historia, desarrollan prácticas y culturas institucionales diferentes. Y en cada institución, las políticas, los intereses y la toma de decisiones de grupo o individuales son determinantes en la explicación no solo del funcionamiento institucional interno, sino que son muy importantes para entender cómo se relacionan las instituciones unas con otras y cómo operan dentro del sistema político de los Estados Unidos. Las teorías institucionales se han desarrollado y cobrado auge en los últimos años, adquiriendo nuevas visiones sobre el comportamiento de las instituciones y los trabajos más novedosos se han llevado a cabo en los Estados Unidos. Pero para entender la propuesta del neo institucionalismo tenemos que remitirnos a la explicación de las teorías institucionales clásicas.

El institucionalismo es considerado como uno de los pilares principales dentro de la Ciencia Política. Cabe decir que el institucionalismo se ocupa de las reglas, los procedimientos y las organizaciones formales del gobierno. Según Michael Oakeshott, "las instituciones políticas expresan determinadas opiniones sobre qué forma deberían adoptar las instituciones políticas, y lo que las define es su constante demanda a los miembros de una sociedad para que se comporten de determinada manera a la hora de perseguir sus fines políticos."⁷ Otra definición, empleada por Hall, hace mención de que las instituciones consisten en "reglas formales, procedimientos de aceptación y prácticas operativas normalizadas, que estructuran las relaciones entre los individuos y las diversas entidades del sistema de gobierno y de la economía."⁸

Algunos especialistas recurren al término institución sólo para referirse a asociaciones particularmente grandes o importantes. Sin embargo, la institución representa una especie de orden o patrón social que ha alcanzado cierto "estado" o propiedad, por lo cual la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo. Podemos entonces decir que las instituciones "son las reglas del juego en una sociedad, o bien los constreñimientos u

⁷ Rhodes, R.A.W., "El Institucionalismo", en Teoría y Métodos de la Ciencia Política, edit. Grijalvo, p.58

⁸ Rhodes op cit p. 64.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

obligaciones creados por los seres humanos que dan forma a la interacción humana y estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico.”⁹

La metodología tradicional del institucionalismo posee un carácter descriptivo, formal-legal e histórico-comparativo. Es descriptivo, porque se describen y analizan fenómenos que ocurrieron en el pasado y se explican los acontecimientos políticos contemporáneos a partir de acontecimientos previos. Es de carácter formal-legal, porque toma elementos de estudio del derecho público, y finalmente es de carácter formal porque analiza a las organizaciones formalmente constituidas de la administración pública. De igual forma, también el estudio de las instituciones es de carácter comparativo e histórico, puesto que el estudio de las instituciones sólo puede apreciarse estableciendo las diferencias o similitudes con otras instituciones políticas, en diferentes lugares y periodos históricos.

El institucionalismo ha evolucionado surgiendo nuevas corrientes, que, basadas en las proposiciones del institucionalismo clásico, incorporan nuevas variables en su estudio. El nuevo institucionalismo subraya el papel más autónomo de las instituciones. Por lo tanto, “el organismo burocrático, el comité legislativo o el tribunal de apelación, son escenarios de confrontación para las fuerzas sociales, pero también son conjuntos de procedimientos operativos normalizados y de estructuras que definen y defienden intereses, siendo actores políticos por derecho propio.”¹⁰

El principal problema del viejo institucionalismo era que las reglas y las estructuras administrativas explicaban poco el comportamiento político real o los resultados políticos. La corriente conductista argumentaba que para entender la política y explicar los resultados, los análisis no se debían centrar en los atributos formales de las instituciones gubernamentales, “sino en la distribución informal del poder, en las actitudes y en el comportamiento político. El conductismo no podía responder porqué los comportamientos y las actitudes políticas, así como la distribución de los recursos entre los grupos contendientes varían de un país a otro.”¹¹

Para los neoinstitucionalistas que aceptan la elección racional, las instituciones son importantes como elementos que imponen restricciones al comportamiento basado en el interés personal, es decir, definen o restringen las estrategias que los actores políticos adoptan en la lucha por alcanzar sus objetivos. Pero también hay corrientes teóricas que se encuentran más cercanas al pensamiento histórico y sociológico. Estas mencionan que en realidad las instituciones “no son solo el contexto, sino que juegan un papel mucho más importante en la determinación de la política. Las instituciones estructuran la política y dejan una honda huella en los resultados políticos, ya que no sólo moldean las estrategias, sino que definen también los objetivos y encarrilan las situaciones que implican cooperación y conflicto.”¹² Las instituciones sin duda impactan la conducta de los individuos, sin embargo, el problema radica en determinar hasta dónde influye la cultura institucional en la toma de decisiones y en la implementación de determinadas políticas por parte de los individuos.

⁹ Powell W. Walter y Di Maggio, Paul., El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional, edit. F.C.E. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y UAEM, 1999, P.P. 6

¹⁰ Rhodes. op.cit. p.64

¹¹ Powell. op.cit.p.8

¹² Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estas posturas en realidad se diferencian en el grado de énfasis o de importancia que conceden a las diferentes variables o aspectos relacionados con el comportamiento institucional y el grado de influencia que reciben tanto de factores internos y externos en el proceso de toma de decisiones.

Las explicaciones institucionales sugieren que los orígenes y el funcionamiento de los actores y los intereses son altamente institucionales. También se considera que a medida que se expande el campo institucional, las redes de relaciones se hacen cada vez más complejas, debiéndose manejar más interdependencias internas y externas. Características como el tamaño de la institución y la tecnología, incrementan la complejidad de las relaciones internas, así como la división del trabajo entre las organizaciones, aumenta los conflictos, superando éstos muchas veces las fronteras institucionales.

Las teorías prevalecientes suponen que la coordinación y el control de la actividad son factores muy importantes en la vida institucional. Pero este punto de vista se basa en la opinión de que las organizaciones funcionan según sus planes formales, es decir, que "la coordinación es rutinaria, se siguen reglas y procedimientos y las actividades reales están sujetas a prescripciones de una estructura formal, sin embargo, numerosas investigaciones empíricas demuestran que esto no es verdad, puesto que los elementos estructurales sólo están vinculados débilmente entre sí, y con respecto a las actividades, a menudo se violan las reglas, frecuentemente no se ejecutan las decisiones, o, si se ejecutan, éstas poseen consecuencias inciertas."¹³

De igual forma, las instituciones se caracterizan por ser reacias a modificar el medio ambiente institucional. Las instituciones que incorporan elementos socialmente legitimados dentro de sus estructuras formales, tienden a maximizar su legitimidad, aumentando sus recursos y su capacidad de supervivencia. Este aspecto de la legitimidad está directamente relacionado con el problema de legitimar o justificar el "orden social"

También el neoinstitucionalismo afirma que la intervención de las élites pueden desempeñar un papel importante en la formación institucional. Es decir, una vez establecidas las prácticas y los programas, éstos son apoyados por parte de las organizaciones que se benefician de las convenciones prevalecientes. Las elites pueden ser "tanto arquitectos, como productores de las reglas y expectativas que han fomentado, pero también las prácticas pueden tener una existencia propia y existir sin el apoyo de la elite."¹⁴

Los ambientes organizacionales se componen de igual forma, de elementos culturales, esto es, de creencias que se dan por hecho y de reglas ampliamente promulgadas que sirven de alguna manera como patrones de organización. La cultura constituye una especie de "caja de herramientas, de la cual las personas seleccionan, tanto fines institucionalizados, como las estrategias para obtenerlos."¹⁵ Los marcos culturales establecen los medios que son aprobados y que en algún momento dado definen los resultados deseados, haciendo que los hombres de negocios busquen ganancias, o que los burócratas traten de aumentar el presupuesto.

¹³ Powell, op cit p 11

¹⁴ Idem p 25

¹⁵ Idem p 27

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dentro de la amplia gama de instituciones, encontramos que las organizaciones encargadas de la seguridad nacional, especialmente en los Estados Unidos funcionan de manera muy particular. Al parecer, se desarrollan de forma diferente que sus contrapartes enfocadas en la política doméstica. En la política doméstica, "los grupos de interés y su apoyo legislativo toman el liderazgo moldeando el diseño de las agencias y las operaciones. Esta acción toma lugar generalmente en el congreso, pero en los asuntos de seguridad nacional los presidentes y los burócratas son los jugadores principales."¹⁶

Las agencias de seguridad nacional difieren de otras instituciones internas en varias formas. En los asuntos domésticos, los grupos de interés son numerosos, la información de las actividades institucionales es fácil de obtener, los asuntos políticos son llevados por el legislativo y las agencias están pobremente conectadas unas con otras, lo que no sucede en el caso de las agencias de seguridad. Aquí, los grupos de interés son escasos y débiles, la información con respecto a las actividades de las agencias es más difícil de obtener, el presidente ejerce únicas y poderosas prerrogativas y este tipo de agencias interactúan inevitablemente unas con otras. Debido a que las instituciones de seguridad operan de forma muy particular, a que muchas de las conductas internas permanecen ocultas a la opinión pública y a que la relación con otras instituciones de seguridad internas y externas poseen características únicas, la explicación institucional clásica no es aplicable en este caso.

La trayectoria de una agencia de seguridad nacional se encuentra relacionada a tres factores: "en primer lugar, se encuentran las opciones estructurales hechas en el nacimiento de la agencia, en segundo lugar tenemos el interés de los burócratas, el presidente y en menor grado, el de los legisladores, y en tercer lugar están los eventos exógenos, que son bastante raros."¹⁷

La legislación existente juega un rol muy importante en modelar el curso de desarrollo de una agencia, puesto que esto hace posible que la institución siga determinados caminos o determinadas reglas. Sin embargo, nada está predeterminado. Una vez que las agencias emergen, los intereses y las capacidades de los actores políticos entran en juego. Se entiende que tanto el presidente, como los burócratas y legisladores no son libres de hacer lo que ellos quieran, pero poseen un conjunto de herramientas que pueden usar para conducir las instituciones de la forma en que ellos deseen. Que la institución o la agencia, permanezca o cambie, depende de las opciones disponibles, del grado de oposición del ambiente institucional, así como de las ventajas que se obtendrán.

Por otra parte, hay que resaltar la relación entre el congreso y las instituciones y su relación con la burocracia. De hecho, el papel del congreso es precisamente el controlar a la burocracia. Los legisladores poseen incentivos electorales y la capacidad para controlar y supervisar a las agencias domésticas. Los miembros del congreso se preocupan también por los grupos de interés, y éstos se preocupan a su vez por lo que hacen las agencias gubernamentales. De esta forma, los legisladores divisan los mecanismos más adecuados para minimizar los costos políticos, mientras buscan garantizar ganancias electorales. Pero siempre el proceso importa,

¹⁶ Zegart, Amy B., *Flawed by Design. The Evolution of the CIA, ICS & NSC*, edit. Stanford University Press. California, 1999, p 7

¹⁷ Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

puesto que el gobierno consiste "en una compleja red de agencias burocráticas, cada una con sus propios intereses, capacidades, perspectivas y liderazgos."¹⁸ Las decisiones están relacionadas con las ganancias políticas, pero también con el impacto o las repercusiones que tendrán estas decisiones en un periodo de tiempo específico, especialmente en el ámbito internacional.

Es importante saber cómo las situaciones internas y externas son percibidas, qué información se les oculta a los encargados de tomar las decisiones y cómo se implementa la política, así como los caminos que toman las diferentes políticas institucionales.

También hay que tomar en cuenta que las diversas políticas son determinadas por un proceso de conflicto y construcción de coaliciones entre los diferentes actores políticos situados en las organizaciones gubernamentales. Estas políticas raramente son óptimas y usualmente no surgen de un solo actor. Las decisiones "son *collages*, producto de diferentes interacciones."¹⁹

Puede haber grandes diferencias entre las diferentes agencias gubernamentales. Y es que cuando los objetivos de las agencias están pobremente definidos o son ambiguos, el poder ejecutivo tiende a cobrar mayor relevancia, convirtiéndose el liderazgo del ejecutivo en la base de una cultura organizacional fuerte. De igual forma, la conducta de los burócratas y la actitud hacia las instituciones a las cuales pertenecen, incide en cómo se definen los objetivos y se conducen estos en la organización. La actitud hacia un asunto determinado se encuentra relacionado también a los premios o sanciones asociados a los diferentes cursos de acción.

Hay que resaltar que la mayoría de las agencias nuevas, están conformadas por pequeñas piezas de los Departamentos o agencias, que en un determinado momento las precedieron. De hecho, experiencias con otras agencias, ayudaron a definir los asuntos que desarrollarían organizaciones como la CIA. Cuando la CIA fue creada, en 1947, se pretendía que ésta fuera un mecanismo que se encargara de coordinar y sintetizar la información de inteligencia del exterior. Esta información era recabada en un principio por el Departamento de Estado y sus servicios militares. La CIA sustituyó a la OSS (Oficina de Servicios Estratégicos). Los excolaboradores de la OSS vieron con suspicacia la orden de ponerse al mando de una nueva agencia. Pero la CIA no ejercería únicamente la labor de coordinación, sino también la de implementación de políticas y el rol de supervisión de las demás agencias encargadas de recabar información de inteligencia. Lo que sucedió fue que "se veía a esta nueva agencia como rival de otras organizaciones de inteligencia, las cuales naturalmente resentirían y resistirían ser guiadas por otro buró."²⁰

Las instituciones aprenden de la experiencia, y las distintas burocracias van adquiriendo una personalidad distintiva y una cultura propia que moldea las actitudes de la gente que trabaja en las organizaciones. Toda institución posee una cultura, la cual consiste en "una forma de pensar sobre los objetivos centrales y las relaciones humanas dentro de una institución. La cultura es a una organización, lo que la personalidad es a un individuo."²¹ Los elementos que conforman esta cultura pasan de generación en generación, pero también diversos autores hablan de un

¹⁸ Zegart op.cit p.20

¹⁹ Idem

²⁰ Idem p 58

²¹ Zegart op.cit p.91

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"*factor moral*" en el liderazgo de una institución. Esta "moral institucional" está relacionada más con "inculcar puntos de vista, ciertas actitudes fundamentales, lealtades hacia la organización, resultando en la subordinación del interés individual."²²

Cuando una institución posee una cultura que es ampliamente compartida y difundida por los líderes de la institución, se dice que posee "*sentido de misión*". Este sentido de misión confiere una relación especial entre los miembros de una institución. Algunos usan el término de *sentido de misión* para referirse al principal objetivo de una agencia. Y es más fácil desarrollar esta característica cuando una institución se crea por primera vez. El caso del F.B.I (Buro Federal de Investigaciones) es muy interesante.

El objetivo inicial de esta agencia es el de perseguir y combatir las violaciones a las leyes federales. Esta agencia en un principio carecía de la buena fama que posteriormente se fue ganando. La persona que provocó este cambio fue Hoover, quien fue en su momento director de esta agencia. Hoover trató de crear un cuerpo policiaco efectivo, especializado en investigaciones. Con el transcurso de los años, la agencia incrementó su efectividad y por consiguiente su prestigio al resolver un alto número de casos criminales. La agencia desarrolló a la par una fuerte cultura organizacional y un férreo sentido de misión.

Pero los problemas comenzaron cuando al F.B.I se le propuso involucrarse en el combate antinarcóticos. La agencia mostró inmediatamente "su reticencia, debido al riesgo que corría la organización de manchar su limpio historial y caer en las redes de la corrupción. Para ellos era más importante mantener el *sentido de misión* y el prestigio."²³

Otro ejemplo lo constituye la CIA, donde existen prácticamente dos culturas dominantes, cada uno organizado dentro de su propio directorio. Uno, enfatiza el análisis de inteligencia sobre las intenciones y capacidades de otras naciones, y el otro consiste en la recolección clandestina de inteligencia y las operaciones encubiertas. Ha habido una buena rivalidad entre el *lado blanco* (analítico), y el *lado negro* (clandestino de la inteligencia).

Muchas agencias gubernamentales poseen múltiples culturas organizacionales y algunas agencias manejan bien la competencia entre éstas, siendo una responsabilidad de los administradores de las instituciones no solo infundir a la organización con valores, sino también garantizar que los diferentes valores dentro de una institución puedan coexistir de forma productiva.

Otro punto importante es el relacionado con el cambio y la reorganización institucional. Generalmente, las instituciones son reticentes al cambio. Pero la respuesta a este cambio es diferente en cada institución, porque intervienen diversos factores, tanto internos, como externos. Para ejemplificarlo tomaré como ejemplo la transformación que sufrió el Buro Federal de Narcóticos (FBN) y la creación de la DEA, así como los problemas a los que se enfrentaron diferentes administraciones en la reorganización institucional para lograr una mejor respuesta en la lucha contra el narcotráfico.

²² Idem.

²³ Idem. p. 95

En 1930 el Buró Federal de Narcóticos (FBN) y el Servicio de Aduanas (ambas localizadas en el Departamento del Tesoro) eran las agencias encargadas de que las drogas consideradas ilegales fueran introducidas en los E.U. Pero en 1968 el presidente Johnson emitió una orden ejecutiva en donde se contempló el retiro del FBN del Departamento del Tesoro, cambiando de nombre por el de Buró de Narcóticos y Drogas Peligrosas (BNDD) y transfiriendo esta nueva agencia al Departamento de Justicia. Posteriormente el presidente Nixon emitió un plan de reorganización, dando lugar a una nueva agencia: la DEA. Esta nueva reorganización provocó la transferencia a la DEA de los agentes que trabajaban para la antigua BNDD, además de todos los agentes antinarcóticos que trabajaban en el Servicio de Aduanas. Además, los inspectores que trabajaban para el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) y que formalmente habían trabajado para el Departamento de Justicia, fueron transferidos a Aduanas.

Desde 1973 la DEA pertenece al Departamento de Justicia, convirtiéndose en la agencia líder en el combate al narcotráfico. Pero inevitablemente surgió el conflicto de la autonomía institucional. El objetivo del Servicio de Aduanas es el de salvaguardar las fronteras de los E.U., prevenir el contrabando y recaudar impuestos, sin embargo, de forma inevitable esta agencia iba a involucrarse en los asuntos de narcotráfico, puesto que en algún momento dado, realizaría detenciones de personas que trataran de introducir cargamentos de droga en las fronteras, especialmente en la frontera sur de los E.U. Al mismo tiempo, la DEA es la encargada de detectar, investigar, confiscar y asegurar los cargamentos de droga en los E.U., colocando gran parte de sus agentes precisamente en las fronteras. Pero lo que empezó como un conflicto de intereses o de competencia institucional, terminó en el establecimiento de lazos de cooperación entre ambas agencias. Tanto la DEA como Aduanas, empezaron a trabajar conjuntamente y a establecer lazos de cooperación con el Centro de Inteligencia de El Paso.

En 1982 la administración Reagan reorganiza una vez más la DEA, colocándola bajo el mando del F.B.I. "lo que provocó un profundo shock, puesto que los agentes de la DEA estaban acostumbrados a una gran autonomía, a hacer el trabajo de investigación en las calles y a tener los recursos suficientes a la mano para poder hacer el trabajo, es decir, tener dinero para pagarle a los informantes a cambio de información, etc. La DEA repentinamente se encontró siendo parte de una organización que centralizaba el proceso de toma de decisiones, que controlaba escrupulosamente el dinero y elaboraba planes formales de entrenamiento."²⁴

La DEA se resistió en un principio a esta nueva forma de organización. Al FBI le sucedió lo mismo, puesto que esta agencia tenía la concepción de que los agentes antinarcóticos operaban sin control. Sin embargo, con el transcurso del tiempo pudieron apreciarse cambios reales. "Los programas de entrenamiento del FBI comenzaron a producir resultados, empezaron a tener mejor calidad de agentes. El FBI empezó a relajar el rígido control de las decisiones, acomodándose a la nueva realidad de las investigaciones antinarcóticas, cuyo trabajo se realiza principalmente en las calles. También cambiaron los patrones de promoción, premiando ahora a los agentes que participaban en las complejas investigaciones que permitían descubrir grandes conspiraciones relacionados al tráfico de droga. A un nivel local, los comités Inter-agencia establecieron fondos para las investigaciones, mejorando la cooperación y el intercambio de información."²⁵

²⁴ Powell op.cit. p. 243

²⁵ Powell op.cit. p. 128

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

También los hábitos del FBI, la experiencia y el equipo técnico que poseían hizo más fácil y efectivo obtener evidencias en las investigaciones que llevaba a cabo la DEA. Por otra parte, el grupo de informantes que ya tenía la DEA y que le proporcionaba información sobre el tráfico de drogas, permaneció como uno de los recursos claves para la DEA, recursos que el FBI no podía sustituir.

Hemos visto que la coordinación institucional juega un papel clave para poder desarrollar un buen trabajo institucional. Como muchas de las agencias de seguridad trabajan conjuntamente en diversas áreas y operativos, el trabajo de coordinación no es fácil, inclusive existe un traslape de funciones en estas instituciones. El presidente Reagan ya se había dado cuenta de la dificultad de coordinar al Departamento de Defensa, al Departamento de Estado, la CIA y las demás agencias militares, aún con un Consejo Nacional de Seguridad (NSC) fuerte. El NSC fue creada específicamente para coordinar y ayudarle al presidente a definir la estrategia para conducir los asuntos militares y de política exterior. Pero la coordinación fue rebasada rápidamente por la implementación de políticas y la toma de decisiones sin ninguna consulta con el presidente y mucho menos con el congreso. Esta situación daría lugar a lo que fue considerado por muchos analistas como el episodio más vergonzoso de la administración Reagan: el caso Irán-contras.

Según un reporte especial que le fue presentado al entonces presidente Reagan después de estos acontecimientos, y elaborado por un comité legislativo mejor conocido como la "comisión Tower", se encontró que miembros claves del NSC concibieron la idea de venderles armas a Irán, esperando que ese país usara su influencia con los grupos terroristas que secuestraban americanos en el Medio Oriente, para posteriormente usar esos fondos para apoyar a los insurgentes que luchaban contra el régimen "marxista" de Nicaragua." Cuando esto salió a la luz, el resultado fue uno de los mayores desastres políticos de la administración Reagan. Se había comprobado que el equipo del NSC se había involucrado en asuntos que no le competían, tomando decisiones que, según los informes que presentó la comisión, no fueron revisadas por nadie. Pero lo curioso es que lo que se puso en cuestionamiento no fue en sí la acción realizada por el NSC, lo que se cuestionó fue el salirse de los márgenes de competencia. Las críticas llegaron a mencionar que si se iba incluso a llevar a cabo la venta de armas a Irán, había las agencias encargadas y especializadas para llevar a cabo tales acciones, como la CIA.

Hay también que resaltar la relación que poseen las burocracias con el ejecutivo y las influencias y presiones externas e internas que reciben y que también ayudan a moldear el comportamiento institucional. Según el académico Richard Pious "los burócratas quieren el apoyo del presidente y resienten las campañas de ataques sobre la burocracia. Ellos desean que se recomiende el aumento de los salarios y se defienda el sistema de méritos. Esperan que el presidente promueva sus carreras y conceda espacios en el ámbito político, especialmente si es a nivel de asistentes de secretarios de Estado. De todo, los burócratas de carrera esperan que el presidente apruebe sus propuestas presupuestarias, garantizándoles máxima autonomía en sus operaciones, protegiendo las misiones de los burós. Pero en todas esas expectativas son frecuentemente desilusionados..."²⁶

²⁶ Powell, op.cit. 274

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo que hacen las burocracias cuando "no se les cumple lo que desean" es inmediatamente recurrir al cabildeo en el congreso. Aquí las agencias tratan de presionar para introducir en la legislación provisiones que establezcan o garanticen el ascenso de los burócratas de carrera en el sistema político estadounidense, lo cual de lograrse, reduce el número de puestos que el presidente puede utilizar para colocar a gente ajena a las instituciones.

También las burocracias pueden presionar para hacer que en el proyecto de apropiaciones, que es donde se establece el presupuesto, se incluyan "fondos especiales" para proyectos específicos. Incluso, no es nada extraño que las instituciones filtren información a la prensa sobre las debilidades o vacíos de las propuestas presidenciales presupuestarias con el fin de que los grupos de interés ejerzan su labor de ejercer presión al congreso.

Las instituciones son diferentes en su origen estatutario y el medio ambiente político hace que experimenten situaciones diversas. Algunas agencias tienen sus objetivos poderosamente moldeados por intereses externos, pero su influencia depende del grado en que estos incidan en el medio ambiente institucional. Pero cuando los burócratas son libres de escoger el curso de acción, sus opciones reflejarán una amplia gama de incentivos, algunas instituciones reflejarán la necesidad de implementar una mejor administración, otras las expectativas o el sentido de misión de la institución y de los profesionales que comparten objetivos comunes, otras instituciones reflejan las expectativas de los directores de las agencias y algunas más reflejan "las necesidades de los clientes" o los grupos de interés, puesto que estos grupo son afectados por las acciones de la agencia.

Algunas veces las agencias le conceden prioridad a un determinado grupo, pero estas poseen un alto grado de "discrecionalidad". El cómo se usa esta, "depende de los costos y beneficios de sus políticas, así como también del medio ambiente que consiste en clientes, grupos de interés, etc. Los premios o recompensas ofrecidas por los clientes pueden hacer que el comportamiento de una agencia sirva a determinados intereses clientes o rivales, de acuerdo a cómo estas recompensas son sopesadas por los estándares profesionales."²⁷

Las instituciones también han sido estudiadas por otra característica especial, ésta es el grado de eficiencia institucional, es decir, el grado en el cual una institución cumple con sus objetivos. Y en las instituciones, reducir costos e incrementar la eficiencia no siempre van de la mano. Por ejemplo, esta situación se presenta frecuentemente en el ámbito militar estadounidense. Los pesos y contrapesos del sistema de los E.U reflejan esta característica. Esto está basado en la premisa de que "la ineficiencia es un pequeño precio a pagar por la libertad y la responsabilidad."²⁸ Y es que las instituciones en los Estados Unidos gozan de una gran autonomía, lo que no quiere decir que están exentas de supervisión.

La vigilancia de las actividades institucionales la realizan varios actores, entre las que se encuentra el congreso, el aparato judicial, los diferentes grupos de interés, las investigaciones de los medios y los demás procedimientos formales de rendición de cuentas. Los procedimientos de supervisión institucional está relacionada con la cultura política y administrativa de cada nación. Pero finalmente se tiende hacia un mismo fin. Especialistas sobre temas burocráticos

²⁷ Powell, op cit p 257

²⁸ Idem, p. 326

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

coinciden en que en los E.U. "se definen ciertos asuntos como derechos, se imponen reglas generales para asegurar un trato igual, se lamentan las ineficiencias resultantes y se responde a la irresponsabilidad adoptando reglas nuevas, tendientes a garantizar que las circunstancias especiales serán atendidas con especial cuidado."²⁹

Ahora bien, el grado de ineficiencia institucional no es fácil de medir. Pero en lo general "se dice que la ineficiencia es pequeña si hay un excesivo gasto de recursos para conseguir el principal objetivo de la agencia, sin embargo, la ineficiencia a la larga, esto es un excesivo uso de recursos para lograr todos los objetivos de una agencia, puede no ser tan común."³⁰ Para evaluar la eficiencia de una agencia gubernamental, uno debe juzgar el grado de los estreñimientos (reglas o límites institucionales) a los que cada agencia está sujeta. Sin embargo, para el buen funcionamiento institucional "*las reglas*" no lo son todo, pero se ha demostrado que cuando éstas son claras y los objetivos están bien definidos, una institución funciona mejor. Cabe resaltar que las instituciones no funcionan en un medio estático, por el contrario, la llamada "vida institucional" es un término que alude perfectamente al incesante movimiento interno y externo de toda organización gubernamental. Y en los E.U. esta situación es aún más clara. Este país posee un sistema institucional *sui generis*, pero descansa en lo que los autores denominan "una paradoja burocrática". Esta paradoja consiste en un conjunto de instituciones que poseen dos características que de manera ordinaria, se encuentran separadas, éstas son: la multiplicación de las reglas y la oportunidad de acceso. Lo anterior significa que los Estados Unidos poseen un sistema lleno de reglas, muy elaborado e intrincado, sin embargo, estas están vinculadas al mismo tiempo con una la participación de muchos sectores, es decir, las instituciones reciben constantemente la influencia de consejos de asesores, innumerables grupos de ciudadanos, consejos vecinales, investigadores del congreso, periodistas, abogados, etc.

Las agencias de seguridad estadounidenses se desenvuelven de una forma diferente de otras instituciones internas. Tienden a ser influidas también por factores externos, aunque esta influencia varía, dependiendo de la situación y del contexto político y económico del momento. Las agencias de inteligencia son instituciones que poseen la suficiente autonomía en la implementación de sus políticas, las cuales repercuten, también en diversos grados en las acciones ejercidas fuera de las fronteras de los Estados Unidos. Se asume que en estas agencias existen diferentes intereses, tanto individuales, como pueden ser los de los líderes de cada agencia, como la CIA o la DEA, como de determinados grupos, que pueden incluir a grupos pertenecientes a distintas agencias de seguridad, o bien a los representantes de las diferentes empresas contratistas de armamento, como pueden ser la McDonell Douglas, la Boing, etc. También hay que tomar en cuenta la influencia del liderazgo presidencial y la labor de supervisión de lo congresistas que trabajan en los comités de inteligencia de la Cámara de Representantes y el Senado.

Las influencias recibidas inciden de distintas formas en el proceso de toma de decisiones, en la implementación de determinadas políticas y en la relación que se tienen con otras agencias de seguridad. El presente trabajo pretende ilustrar las diferentes influencias existentes sobre estas instituciones, las trabas y problemas institucionales de las agencias de seguridad

²⁹ Powell, Walter. op.cit p.327

³⁰ Idem.

estadounidenses, así como los mecanismos de cooperación entre las diferentes agencias y el impacto que cobran las decisiones institucionales en la política exterior estadounidense en los umbrales del siglo XXI.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. Inteligencia y Seguridad Nacional en los Estados Unidos.

Este primer capítulo tiene por objetivo conocer los principios y la evolución del concepto de seguridad nacional en los Estados Unidos, concepto que a lo largo del siglo XX influiría en la justificación de la política exterior de este país y por consiguiente, en las políticas institucionales de las agencias de inteligencia estadounidenses. Entender el concepto de seguridad nacional es fundamental para entender la evolución de la llamada "comunidad de inteligencia de los Estados Unidos", así como las acciones y las consiguientes repercusiones de éstas en el exterior. De igual forma, en este apartado se describen las principales agencias de inteligencia de los E.U., su estructura y funcionamiento, lo que constituye una introducción al funcionamiento y organización básica sobre este tipo de instituciones de seguridad.

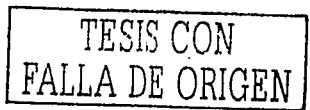
1.1 La evolución del concepto de Seguridad Nacional en los E.U

La Seguridad Nacional Estadounidense puede significar el "preservar a los Estados Unidos como una nación libre, con sus instituciones fundamentales y sus valores intactos".³¹ Sin embargo, en términos estrictos, la definición de la concepción de la seguridad nacional ha cambiado, ha evolucionado y en realidad no ha tenido un significado constante a lo largo de la historia americana. Aún más, el término seguridad nacional es reciente, ya que el empleo consuetudinario en los discursos oficiales data del periodo de la posguerra (fines de 1945) ya en el siglo XX

Pero para George Washington, por ejemplo, la idea de nación consistía en un conjunto de características que tenía la gente, es decir, una misma religión, maneras, hábitos y principios políticos. De 1790 a 1870 los presidentes tenían una concepción de la seguridad nacional dependiente de dos factores principales: la salvaguarda de sus fronteras y la preservación de los Estados de la Unión. La preocupación de Washington estaba relacionada con la presencia hostil de Gran Bretaña, tanto en Canadá como en el Caribe, la presencia de España en Florida, el Mississippi, México y en general, en la mayor parte de América, además de los asentamientos de las poblaciones indias desde los Grandes Lagos, hasta el Golfo de México. Ya en sus mensajes anuales, Washington hablaba de la necesidad de "defensa y seguridad de las fronteras occidentales,"³² y es muy notorio el énfasis en sus discursos, por lo menos de 1792 a 1794, pues casi la mitad de sus mensajes se referían a las guerras con las naciones indias. La situación que en un primer momento mantenían las 13 colonias, la incertidumbre y el resquemor hacia el imperio británico y español, la constante movilidad de las fronteras, la relación con las poblaciones indias y la preocupación por mantenerse unidos constituyeron los puntos principales que caracterizaron los discursos en este periodo.

³¹ May, Ernest, R. "National Security in American History" en Relinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order, Ed. Norton and Co. 1992, p.94.

³² Idem.



Pero para 1820 la situación se había modificado, pues los presidentes ya no expresaban demasiado temor a sus vecinos. Esto era debido a que habían escapado de la guerra de 1812. Gran Bretaña al fin reconocía a las colonias americanas, España había cedido el territorio de Florida, la cuenca del Mississippi y las colonias se estaban consolidando, puesto que la mayoría eran ya independientes. En este contexto, la llamada Doctrina Monroe empezaba a dejar ver el futuro papel de las colonias americanas en la región del continente americano. En la doctrina Monroe se consideraba que cualquier cambio en las condiciones del Hemisferio Occidental harían a los Estados Unidos menos seguro, es decir, cualquier intervención de las potencias europeas por mantener o extender su influencia en la región americana sería considerado peligrosa para la paz y la seguridad de los Estados Unidos. Sin embargo, presidentes como Zachary Taylor en 1849 todavía hacían la advertencia de la frontera expuesta, instando al congreso a remarcar la importancia de la defensa contra los invasores extranjeros.

Y es que la guerra civil vuelve a poner sobre la mesa el peligro de la división interna y la necesidad de mantenerse unidos para sobrevivir y prosperar de manera conjunta. De 1880 a fines de 1930, los presidentes tendían a hablar de seguridad nacional o su equivalencia en términos muy similares a lo que establecía la doctrina Monroe. Se hablaba de seguridad americana en relación a la salvaguarda de las demás repúblicas americanas

Las guerras mundiales, en especial la segunda, puesto que fue la más devastadora conllevaría a la definición y empleo por primera vez del término de seguridad nacional. Estas guerras traerían diferentes consecuencias para una de las principales determinantes del problema de la seguridad nacional, y este era la distribución del poder en el Sistema Internacional. Para 1939 seis Estados; Alemania, Francia, Gran Bretaña, Japón, los Estados Unidos y la Unión Soviética son considerados grandes potencias, cada una persiguiendo una política exterior independiente. La guerra había incrementado el poder estadounidense, puesto que había salido victorioso, y para 1945 los Estados Unidos ya eran considerados una potencia.

Se dice que el poder en el Sistema Internacional es relativo, el declive de las otras potencias, que durante el siglo XIX habían sido los imperios dominantes, como Gran Bretaña, Francia o España, aumentaba la ventaja de los E.U. y de la Unión Soviética, aunque la URSS había tenido que pagar más cara la victoria. El poder no solo está relacionado con la fuerza militar, también posee una fuerte base económica. Esta era otra ventaja para los E.U., que pasaban por un periodo de auge económico, basado en la productividad industrial. Tan solo en 1945 se calcula que "el 40% de la producción industrial provenía de los E.U."³¹ La guerra se había llevado a cabo en tierra europea, por lo tanto, los costos para E.U. no habían sido demasiado altos. Otro factor importante fue el desarrollo de la bomba atómica. E.U. era el único país que poseía la capacidad tecnológica y económica para su desarrollo, lo que originó un margen de superioridad muy alto sobre sus vecinos.

Unos años antes de la segunda guerra mundial, la presencia de los E.U. se limitaba al Hemisferio occidental y el Pacífico. Después de la guerra ya había pocas zonas en el globo donde no mantuvieran presencia. Así, la definición de seguridad de la posguerra comenzó a ampliar su perímetro debido a diversos hechos concretos. Las expectativas de los E.U. de la posguerra eran que, después de una confrontación tan brutal, el establecimiento y la confianza en una nueva

³¹ May, Ernest. op.cit. p. 99

organización (la ONU), que se encargara de mantener la paz sería lo más efectivo. Se empezaría la desmovilización de las tropas americanas, la relación con Rusia seguiría adelante, aunque no sin obstáculos, puesto que la confianza en que ambos habían salido victoriosos en su lucha contra la Alemania nazi, facilitaría la cooperación. Sin embargo, estos presupuestos no se cumplieron. La ONU no tardaría en ser prácticamente rebasada por los acontecimientos y por el diseño bajo el cual fue creada.

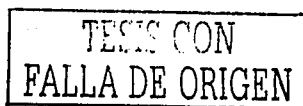
Para 1947 las relaciones con la Unión Soviética se deterioraban rápidamente. En los E.U se generalizó la idea de que la URSS tenía el interés de ampliar su área de influencia, más allá de los límites que se habían acordado en 1945. Decidieron resistir. De esta manera, "las decisiones a cerca de cómo y dónde resistir crearon la primera definición de seguridad americana en 1947."¹⁴ El primer conflicto estalló en Grecia, entre los insurgentes comunistas y el gobierno apoyado por Gran Bretaña. En febrero de 1947 el gobierno británico notificó a Washington que no podía seguir manteniendo la ayuda al gobierno griego. Como la victoria comunista era inminente, E.U decide intervenir. En mayo, el entonces, presidente Harry S. Truman pide al Congreso aprobar un programa de ayuda a Grecia y a Turquía. Truman afirmaba: "Creo que esta debe ser la política de los E.U, de apoyar a la gente libre que está resistiendo los intentos de subyugación de minorías armadas o por presiones externas."¹⁵ Esta política sería conocida como la doctrina Truman. En el mismo año, se lanza el programa de rescate económico europeo encaminado a proveer del capital necesario para la reconstrucción y ayuda a los países de Europa Occidental afectados por la guerra. Esta política propuesta por el entonces secretario de Estado George C. Marshall durante un discurso en la Universidad de Harvard sería mejor conocida como el Plan Marshall. Estas dos iniciativas, y las políticas que emergieron de estas constituyeron la base de la definición de posguerra de la seguridad nacional estadounidense.

El área a enfocarse en este momento era Europa occidental. El Plan Marshall, más que la OTAN, (Tratado del Atlántico del Norte) sería la pieza clave de la política en Europa. El principal objetivo era la consolidación de las instituciones políticas liberales en esta región, así como evitar que la URSS tomara un papel más activo en esta área. El mayor temor para los E.U era el "efecto dominó", es decir, una vez que cayera bajo la influencia comunista alguno de los Estados europeos se pudiera llegar a observar un efecto en cadena.

La intervención en Europa no era únicamente por cuestiones económicas. Los E.U querían preservar y fortalecer los sistemas políticos europeos, que en esencia eran considerados iguales al suyo. Se trataba de preservar los valores, las instituciones, la idea de la libertad americana y su concepción de la democracia. La idea de preservar la democracia tenía un especial significado para los E.U. La población de los E.U tenía la idea de que se había luchado en la guerra en su defensa, y de alguna manera, la guerra fría era considerada una continuación de la segunda guerra mundial. Los líderes de los E.U habían tratado de convencer a la población de la importancia que tenía el ayudar a los Estados europeos o a los denominados "regímenes amigos". Y en realidad era más fácil convencer a la población con el argumento del apoyo a la democracia que explicarles la necesidad de mantener el equilibrio de poder en Europa y evitar el efecto dominó.

¹⁴ Idem, p.143

¹⁵ Mandelbaum, Michael., op.cit. p.144



Durante la década de los cincuentas, la noción de seguridad de 1947 se modificó de nueva cuenta. La punta de lanza sería la guerra de Corea. La noción de seguridad sufrió una ampliación en su marco. No había costado mucho convencer a la población estadounidense de que la URSS era una amenaza real. De concentrarse en evitar la expansión de la influencia soviética en Europa Occidental, ahora el margen de acción se extendía abarcando Asia (Corea y China). Además, preservar la región de la influencia soviética requería más que solo intenciones políticas, se necesitaba una presencia militar permanente. Es entonces cuando el presupuesto de defensa crece rápidamente. Para 1951 las prioridades en Europa habían cambiado. El principal objetivo ya no era la reactivación económica, sino el incrementar la fuerza militar. Es entonces cuando la OTAN sustituye al Plan Marshall como la pieza clave en Europa.

En la década de los cincuentas ésta política "encontró su expresión en el documento NSC-68. En este se establecía que los intereses americanos requerían la oposición a la expansión comunista, no sólo en Europa y que la amenaza era tanto militar, como política. Se recomendaba el rearme nuclear y no nuclear."¹⁶ Sin embargo, esta acta no fue hecha pública y la administración no actuó de acuerdo a sus recomendaciones. El presidente había declinado aprobar el gasto extra de defensa que se había recomendado. Y es que a pesar de la boyante economía estadounidense, la necesidad de mantener numerosas bases militares en el exterior, proveerlas de equipo, sin mencionar la creciente competencia armamentista con la URSS comenzó a tener sus efectos negativos. Además, la entrada de China a la guerra de Corea incrementó el número de efectivos americanos muertos, así como el número de personas que creía que esta guerra era un error. Como creció el descontento a nivel interno, Truman, que quería reelegirse no pudo hacerlo y declinó competir en la carrera presidencial. La sociedad estadounidense también tendría que pagar por la expansión de la influencia de los E.U hacia el exterior.

Ante el costo de mantener bases en el exterior, Dwight D. Eisenhower empieza a sondear la posibilidad de crear un complejo militar-industrial que garantizara el desarrollo de armamento nuclear, asumiendo que las armas podrían ser usadas en una gran variedad de conflictos, pero fundamentalmente para disuadir a la URSS de extender su influencia en otras áreas. Pero los costos en cuanto a gastos de defensa no se incrementaron, por el contrario, cayeron. Pero John F. Kennedy le imprimió su propia interpretación a esta noción expansiva de seguridad. El estaba convencido de que las nuevas naciones de África y Latinoamérica dependientes en muchos aspectos, de asistencia económica compartían necesidades similares y constituirían los nuevos campos de batalla dentro de los cuales se llevaría a cabo la batalla contra el comunismo. Sería en estas regiones donde la URSS intentaría capitalizar la ayuda ya prometida a los países en desarrollo.

La definición de seguridad en esta administración estaba relacionada al desarrollo económico de estas regiones y la asistencia militar, aunque recurriendo a tácticas no convencionales. Era algo así como un Plan Marshall aplicado a los países en desarrollo.

A raíz de la infructuosa incursión tanto en Corea como en Vietnam, E.U aprovecha las tácticas de contrainsurgencia que habían sido utilizadas por guerrilleros para anularlos en Asia.

¹⁶Mandelbaum, op.cit. p 158

Entonces apoyaron el entrenamiento y el suministro de armas a grupos que se infiltraban en los países cuyos regímenes no eran amistosos o pronorteamericanos. Para 1968 la gente había decidido que el precio que habían pagado por esto era demasiado alto. Como Harry S. Truman, Lyndon B. Johnson decidió no postularse para un segundo periodo. Richard Nixon había sido vicepresidente con Eisenhower y se había comprometido a poner punto final a la guerra de Vietnam, aunque nunca especificó cómo lo haría. Nixon buscó definir la seguridad de otra forma. Adoptaría la política de proveer apoyo a los Estados amigos con el fin de ayudarlos a mantener el orden y salvaguardar los intereses mientras buscaba formas de minimizar la presencia militar en el exterior. En Indochina, por ejemplo, Nixon retiró tropas americanas reemplazándolas por soldados locales, aunque no retiró sus fuerzas navales ni aéreas. Esta política, mejor conocida como "Vietnamización" buscaba reducir el alto costo de la guerra mientras se buscaba que Vietnam del Sur estuviera fuera del control de los comunistas.

Al mismo tiempo, se trató de limar asperezas con su principal oponente. La Detente emergió de una serie de negociaciones encaminadas a reestablecer las relaciones interestatales europeas y sirvió también para un reconocimiento de la Unión Soviética como igual, esperando recibir los beneficios económicos de una relación más cordial con Occidente. Estados Unidos buscaba mantener sus seguridad y sus intereses, pero a un costo menor. Entonces se firman los tratados de control de misiles balísticos (SALT I en 1972) y otro tratado sobre límites a las armas de carácter ofensivo. De la misma forma, se buscaba que los soviéticos promovieran el acuerdo que los E.U buscaba aplicar en Vietnam. Durante el periodo de Nixon, los gastos en defensa, así como había sucedido en los años de Eisenhower, se redujeron.

La doctrina Nixon en realidad era bastante vaga y ambigua. "E.U anunciaba que los acuerdos suscritos se mantenían, pero que los aliados tendrían que hacer más por sus seguridad. Se continuaba proveyendo de un "escudo nuclear", pero en conflictos "no nucleares" los demás países tendrían que defenderse y asumir la responsabilidad de defensa y autodefensa."³⁷ E.U no especificaba qué significado tenían para ellos los conflictos "no nucleares", ni qué lugares específicos entraban bajo el escudo protector.

Otra decisión estratégica fue el acercamiento a China. La política de reducción de costos también implicaba un intento de conciliación con otro de sus oponentes. Sin embargo, en este aspecto, se tuvo que escoger entre lo ideológico y lo estratégico. No era bien visto que E.U se acercara a un Estado que era ideológicamente opuesto, al igual que la URSS. Sin embargo, Nixon optó por lo estratégico.

James Carter se enfocó principalmente en los Derechos Humanos y en la difusión de las instituciones y valores estadounidenses alrededor del mundo. De cierta forma, Carter retomó los principios de la posguerra que habían seguido sus antecesores. Pero en diciembre de 1979 la URSS invade Afganistán, lo que provoca la reacción inmediata de los E.U y de nueva cuenta, se produce un incremento en la tensión de la relación bilateral, lo que provoca también una ampliación en el perímetro de seguridad, pero no sólo debido a la invasión de Afganistán, sino por el temor de ver invadidos los países del Golfo con producción petrolera. En respuesta a la invasión, Carter declara en 1980 en su declaración del estado de la Unión:

³⁷ Mandelbaum, Michael., op.cit p. 186

"Cualquier intento por parte de alguna fuerza externa para obtener control de la región del Golfo Pérsico, será considerada una asalto a los intereses vitales de los Estados Unidos de América, siendo repelidos por los medios que se consideren necesarios, incluyendo la fuerza militar"³⁸

En este momento, ya la definición de seguridad nacional se amplía, incorporándose la idea de que los recursos del Golfo y de Asia Central (en este caso el acceso a las fuentes de petróleo y de gas natural posteriormente) son prioritarios en la reproducción económica estadounidense.

La Doctrina Carter establecía la necesidad de defender la región del Golfo, y la idea de establecer bases militares en la región incrementó el gasto en defensa. Pero con la administración del presidente Ronald Reagan se dispararían los gastos en cuestión de defensa. La presencia de los E.U. en el Golfo Pérsico no es nueva. Ellos se habían establecido antes de 1950, pero sobre todo, las compañías petroleras americanas. El gobierno estadounidense había desarrollado fuertes ligas con los países productores de este recurso, por ejemplo Arabia Saudita. Pero la preocupación aumentó a raíz de la caída del Sha iraní y el control de Irán por parte del líder musulmán Ayatollah Jomeini.

La nueva extensión en la noción de la seguridad americana difería de las previas, debido a que no tenía nada que ver con la promoción de los valores y las instituciones al exterior. La posición de Reagan se caracterizó por ser combativa; se refería a la ayuda a la "contra" nicaragüense al mismo tiempo que hablaba de la "utilidad de la seguridad americana de construir relaciones con la Unión Soviética."³⁹

En 1988 se puso por primera vez entre los objetivos clave de los Estados Unidos expandir y apoyar el crecimiento de la economía mundial. Al mismo tiempo en un primer momento se remarcó la rivalidad con la Unión Soviética como un conflicto de creencias y la amenaza de las prácticas políticas, así como la amenaza del poder militar dirigida al mundo Occidental. También por primera vez, se incluyen dentro de la agenda de seguridad nacional los temas del narcotráfico y del terrorismo.

Bajo este marco, fue notoria la actividad de la Administración Reagan hacia el exterior, (la invasión a Panamá, el caso Irán-contras, etc). En realidad, para mediados de los ochentas la situación de la Unión Soviética era ya crítica y la visión de los E.U. un poco distorsionada. La realidad era que la URSS venía sufriendo un proceso de crisis interna, tanto política, como económica. Las contradicciones que llevarían a la desintegración eran profundas y difícilmente controlables. Gorbachov había empezado el proceso de modernización y apertura económica acelerada e implantada sin bases institucionales sólidas llevarían a la URSS al borde del colapso.

El declive del poderío soviético ante los E.U. los liberaría de la coacción acerca de la presencia militar directa y el uso de la fuerza en las distintas áreas de influencia. Es en este momento cuando el área más sensible para los intereses estadounidenses es el Medio Oriente, y en especial la seguridad en el Golfo Pérsico. La administración Bush tuvo la necesidad de replantear la naturaleza de la política exterior en esta área y el margen de la seguridad nacional

³⁸ Idem. p. 188

³⁹ Mny. Ernest, op.cit. p.103

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estadounidense. El apoyo de bandos distintos durante el conflicto árabe-israelí fue un motivo de despliegue de recursos estratégicos, políticos y económicos y de un incremento en la tensión regional. Los Estados considerados más radicales, particularmente Siria, Libia y la OLP resintieron la pérdida de la URSS como su aliado más importante. Sin embargo, a pesar del interés prioritario en la región del Medio Oriente, la administración Bush deseó a toda costa evitar riesgos, que se habían observado claramente en los costos políticos de las administraciones de Carter y Reagan.

La política de seguridad de Bush consistiría “en mantener la capacidad de proyectar el poder americano y ayudar a preservar el equilibrio internacional global y regional en apoyo a la paz y la seguridad”⁴⁰

En general, la administración Bush elaboró ciertas reglas a seguir con el fin de mantener la seguridad estadounidense. Estas serían:

- a) “Detener cualquier agresión que podría amenazar la seguridad estadounidense, esto es repeler o rechazar cualquier ataque y terminar el conflicto en términos favorables para los E. U, sus intereses y sus aliados.”
- b) “Luchar de manera efectiva contra las amenazas a la seguridad de E.U y sus ciudadanos incluyendo la amenaza del terrorismo internacional”
- c) “Aplicar la estabilidad estratégica para la persecución de acuerdos de control de armas que sean verificables, modernizando nuestra disuasión estratégica, desarrollando tecnologías para la defensa estratégica y fortaleciendo nuestras capacidades convencionales.”
- d) “Alentar el reconocimiento de los principios de Derechos Humanos, incentivar los mercados y las elecciones libres en la Unión Soviética.”
- e) “Evitar la transferencia de tecnologías militares críticas y recursos hacia países o grupos hostiles, evitando especialmente la expansión de armas de destrucción masiva y asociada con la entrega de alta tecnología, así como reducir el crecimiento de drogas ilegales en los E. U.”⁴¹

La guerra fría tuvo sus consecuencias, estas se observaron en que “las tasas de crecimiento que se quedaron muy atrás de las de Japón y muchos otros competidores, los enormes déficits presupuestales que dejaron las administraciones de Reagan y Bush y una difusión global de poder en la que otros países habían adquirido niveles significativos de poder económicos y militar.”⁴²

George Bush había tenido que reducir abruptamente el presupuesto hacia el exterior, lo que no constituyó un obstáculo para seguir ejerciendo el papel de potencia y desplegar sus recursos durante la guerra del Golfo Pérsico.

⁴⁰ Bush, George., op.cit., p.5

⁴¹ Idem p.10

⁴² Lieber, Robert, J., “La Administración Clinton y el Oriente Medio,” en La administración Clinton, ed. CISAN, UNAM, p.104.

Ya en la década de los noventa la concepción sobre seguridad nacional tomaría un nuevo cariz. E.U no hablaría ya de seguridad nacional estadounidense únicamente, la acepción abarcaría la "seguridad global", entendida ésta como seguridad compartida, es decir, había que compartir los costos y las responsabilidades de las acciones emprendidas en el exterior. Tanto Europa como Asia tenían países que habían crecido económicamente. La ahora Unión Europea y Japón se habían convertido en nuevos polos de poder. El presidente William Clinton durante los primeros meses de su administración anunció que en las futuras acciones de los E.U a nivel internacional tendrían que consultar precisamente con Europa y Asia. La nueva distribución del poder mundial, el incremento en la capacidad económica y militar de estos bloques, conlleva una participación mucho más activa en la toma de decisiones.

Pero el compartir el poder y los costos de las incursiones en el exterior no significa que los E.U dejen de tener intereses específicos en determinadas áreas. La administración Clinton procuró tratar cada problema de forma individual, pero la gran crítica que le hace la actual consejera de seguridad nacional estadounidense, Condolezza Rice al presidente Clinton es que no se tuvo la capacidad de definir de manera clara cuáles eran las intenciones y las prioridades de la administración. De hecho, una de las preocupaciones en la posguerra fría ha sido el tratar de definir qué asunto puede ser considerado como de interés nacional.

Estados Unidos sigue manteniendo interés en sostener una buena relación con los países poderosos. Para los E.U es importante contribuir a la recuperación económica de Rusia, pues es estratégico que Rusia no se debilite demasiado, pues podría ser perjudicial para la estabilidad en la región. Rusia sigue siendo una potencia militar y es necesario un centro de poder que sea el contrapeso de China. China ha mantenido un incesante crecimiento económico, pero a pesar de la apertura económica, las transformaciones políticas distan mucho de ser las deseadas para los E.U. De la misma forma, es importante para los E.U acercarse a las potencias regionales como la India, Corea del sur e Israel así como seguir favoreciendo políticas de integración y de apertura con los países que se resisten a éstas, como lo son Irak, Corea del Norte o Irán.

A lo largo de este trabajo, hemos mostrado las diferentes concepciones que han tenido los E.U sobre seguridad nacional a través de su historia. Dichas nociones son producto de una serie de cambios y presiones tanto internas como externas. Estas presiones son a su vez, producto de numerosos reacomodos en las posiciones de poder de los actores que conforman el Sistema internacional en su conjunto. Hoy más que nunca, estos procesos económicos, políticos, sociales y tecnológicos dentro de este sistema son mucho más acelerados y las consecuencias de éstos mucho más difíciles de prever.

A partir de 1945, los E.U se erigen como la máxima potencia económica y militar y hoy, a principios del siglo XXI se puede decir que su posición no ha variado. E.U procurará, como todo Estado preservar el poder adquirido, sin embargo, los E.U tienen que analizar cómo preservar ese poder de liderazgo y al mismo tiempo compartirlo junto con las responsabilidades en las acciones emprendidas hacia el exterior con los demás centros de poder. Con el fin de la guerra fría el riesgo de no fijar intereses ni objetivos claros conlleva el no tener también una política de seguridad clara, y esto se ve reflejado a su vez en la ausencia de políticas institucionales bien definidas y coordinadas. El resolver este problema constituye uno de los retos principales de los E.U en este nuevo siglo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.2 La Comunidad de Inteligencia de los E.U. Orígenes, Estructura y Funciones.

A principios de siglo, el comprender la estructura, la organización y el trabajo, tanto individual como conjunto de todo el cuerpo de inteligencia estadounidense no es tarea fácil. Actualmente, la denominada "Comunidad de Inteligencia Estadounidense" abarca a un gran número de agencias distribuidas a lo largo y ancho de todo el entramado institucional. Para su comprensión, es necesario adentrarse en el funcionamiento del sistema político, institucional y burocrático de los E.U. El propio desarrollo de las diferentes instituciones de inteligencia de los E.U., favorecido por condicionantes tanto internas como externas, dieron lugar a un gran sistema burocrático que aunque en sí es descentralizado, también para que este sistema sea efectivo, requiere de un alto grado de organización y cooperación entre las diferentes agencias, aunque esto no siempre sucede. Por el contrario, las instituciones son imperfectas, y los conflictos entre éstas suelen presentarse frecuentemente, esto es parte de la vida institucional de un país. Por este motivo, y para entender cómo funcionan éstas, es fundamental examinar la naturaleza de las instituciones políticas, la forma en las cuales la práctica y las reglas que comprenden las instituciones son establecidas, sostenidas y transformadas en una conducta política determinada.

Hay también que entender que la vida institucional se organiza por un conjunto de significados y prácticas compartidos, por un conjunto de reglas socialmente compartidas, aunque no siempre conocidas. Es importante a su vez, señalar que este tipo de instituciones políticas y de identidades desarrollan una amplia gama de posibilidades y los caminos que siguen parecen ser determinados en parte por la dinámica política, económica, política y social interna, pero también el comportamiento de este tipo de instituciones es afectado por el escenario externo.

Las instituciones requieren de un entendimiento de los orígenes de la institución, de las formas en las cuales se ha desarrollado. La identidad institucional también evoluciona endógenamente dentro de un proceso político determinado que incluye conflicto, discurso público, educación cívica y socialización. En la lucha por sobrevivir, las instituciones se transforman, y aunque los cambios pueden ser discontinuos y hasta problemáticos, también ocurren debido a procesos de interpretación, razonamiento, educación, imitación y adaptación. Cabe señalar que las políticas institucionales dependen de las formas en las cuales un determinado sistema político adapta o asimila las demandas del cambio y del medio ambiente cambiante. Esta adaptabilidad involucra hacer un balance entre explorar nuevas posibilidades y explotar las capacidades existentes, y este es, sin duda, el caso que presentan en este momento las agencias de inteligencia de E.U. Para su análisis, es muy importante tomar en cuenta las características individuales de las instituciones, la claridad de las definiciones en cuanto a los objetivos, así como entender la capacidad y la habilidad para implementar políticas o tomar decisiones burocráticas efectivas, así como para establecer presión con el fin de moldear los incentivos encarados por los actores involucrados.

"Si uno quiere a los Estados como actores, uno necesita mirar dentro de sus espacios burocráticos."⁴³ Así, la habilidad de cualquier actor particular o un grupo actuando de manera unitaria para realizar sus deseos en cada sistema, depende de lo que se desea, del tipo de

⁴³ Geddes, Barbara, "The State", en *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, p.22

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

recursos que posea, los derechos políticos que goce y del lugar que ocupe dentro del sistema. Para entender el trabajo que realizan las agencias de inteligencia hay también que comprender el proceso de toma de decisiones, conocer cómo están organizadas las instituciones y el peso, la influencia tanto de éstas, como de los diferentes grupos de interés que conforman dichas instituciones. Pero, primeramente es conveniente hacer algunas precisiones sobre la terminología que generalmente se emplea cuando se habla de asuntos relacionados a las agencias de inteligencia de los E.U.

1.3 Algunas Precisiones Conceptuales. Comunidad de Inteligencia.

Generalmente cuando se habla de asuntos relacionados con la inteligencia de los E.U se emplea el término denominado "comunidad de inteligencia". La comunidad de inteligencia se refiere al conjunto de agencias de inteligencia encargadas de recabar, procesar y analizar la información obtenida. En general, el trabajo de la comunidad de inteligencia de los E.U se divide en dos grandes partes: "El Programa Nacional de Inteligencia Exterior (cuyas siglas en inglés son NFIP) y la Inteligencia Táctica y Actividades Relacionadas (TIARA). TIARA se refiere a la inteligencia militar y el NFIP se refiere a todas las demás actividades."⁴⁴ El problema que se presenta aquí es que la línea divisoria no es siempre clara, pero una forma de distinguirlas es "pensar en el NFIP como el tipo de inteligencia que necesitan los políticos que toman las decisiones de política exterior y el TIARA como el tipo de inteligencia militar que necesitan los dirigentes militares."⁴⁵

1.3.1 Contrainteligencia.

En la jerga técnica, el propósito es "descubrir las operaciones de inteligencia hostiles y destruir su efectividad."⁴⁶ Esto incluye el contraespionaje (efectos para penetrar un servicio de inteligencia hostil, contrasabotaje y contrasubversión. La contrainteligencia básicamente se refiere a la protección de los secretos gubernamentales. Parte importante de la contrainteligencia es penetrar los servicios de inteligencia extranjeros con las técnicas que sabemos ellos usan. Parte de este trabajo consiste en identificar por ejemplo a los agentes extranjeros que trabajan en contra del gobierno al que pertenecemos.

1.3.2 Acción Encubierta.

Esta es la parte más controversial de la inteligencia y es la que origina mayores problemas en el caso de que esta falle. Sin duda, esta constituyó una de las formas más importantes durante la guerra fría. La acción encubierta "es una actividad diseñada para producir resultados en un país extranjero sin que el papel de los E.U sea evidente. El papel de los E.U debería estar tan bien

⁴⁴ Holt. Pat. Secret Intelligence and Public Policy, A Dilemma of Democracy, p.41

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Idem p.109

manejado, que no pueda ser descubierto por cualquier técnica de investigación y pueda ser negada su participación de manera plausible".⁴⁷

Cuando el Congreso de los E.U señaló por vez primera la cuestión, no mencionó en sí las palabras "acción encubierta", sino que simplemente se refería a las operaciones de la CIA en países extranjeros y como actividades entendidas solamente para la obtención de la inteligencia necesaria. De acuerdo a una orden ejecutiva del presidente Reagan en 1981 la acción encubierta se entendía como las actividades conducidas en apoyo a los objetivos de la política exterior nacional en el exterior que son planeadas y ejecutadas de forma en que el papel del gobierno de los E.U no sea aparente o públicamente conocida, así como las funciones de apoyo a esas actividades, las cuales no tienden a influenciar el proceso político estadounidense, la opinión pública, las políticas, los medios y no incluyen actividades diplomáticas o la recolección y la producción de inteligencia o algún apoyo relacionada con esas funciones.

El Congreso proporciona una definición más detallada en el Acta de Autorización de Inteligencia de 1991, la cual aún permanece. El término de acción encubierta significa "una actividad o actividades del gobierno de los Estados Unidos para influenciar las condiciones políticas, económicas o militares en el exterior, donde se entiende que el papel de los E.U no sea aparente o conocida públicamente."⁴⁸

1.4 El Ciclo de la Inteligencia.

Gente que realiza trabajos de inteligencia, generalmente describe la producción de inteligencia como un ciclo, un proceso que consiste en tres pasos básicos:

a) Determinar la información de inteligencia que se requiere.

Este constituye el primer paso, y para desarrollarlo se requiere de un plan coordinado que le asigna a los diferentes Departamentos de Inteligencia determinadas responsabilidades para producir información. Generalmente esos planes toman la forma de una "lista de requerimientos", y en esa lista "se especifica qué información necesita ser recolectada y qué tipo de productos de análisis necesitan ser preparados."⁴⁹

Los que recaban información, y los analistas preparan de manera conjunta dichos planes. El proceso de transformación de los planes o requerimientos en instrucciones específicas se le conoce como "tasking". La lista de requerimientos o prioridades es preparada por el Directos de

⁴⁷ Idem. p.135

⁴⁸ "Sin embargo, estas operaciones no incluyen:

- a) actividades con propósitos primarios referidos a la adquisición de actividades de inteligencia y contrainteligencia tradicionales, actividades para mejorar o mantener la seguridad operacional de los programas de gobierno de los E.U o actividades administrativas.
- b) Actividades diplomáticas tradicionales o militares o apoyo de rutina hacia esas actividades.
- c) Actividades de reforzamiento de la ley conducidas por las agencias judiciales gubernamentales o apoyo de rutina a esas actividades ó actividades para proveer apoyo de rutina para actividades encubiertas.

⁴⁹ Berkowitz, Bruce P y Goodman, Allan E., *Strategic Intelligence for American National Security*. Princeton University Press, 1989, p.33

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Inteligencia Central con el apoyo de un Secretariado y en general por el Grupo de la Comunidad de Inteligencia, mejor conocido por sus siglas en inglés IC Staff (Grupo Central de Inteligencia).

Este grupo prepara una lista de prioridades con el fin de poner en marcha los recursos existentes de recolección de información y a su vez, desarrollar nuevos sistemas. Es hasta entonces cuando la lista de la información requerida se reparte entre las Agencias que conforman la Comunidad de Inteligencia de los E.U, y cada agencia incorpora esas prioridades a su propio proceso de planeación.

Pero la mayoría de las Agencias dentro de la Comunidad de Inteligencia poseen también sus propios grupos que preparan a su vez sus propios requerimientos y programas. Por ejemplo: "El Director de la Agencia de Inteligencia de la Defensa es también el que encabeza el Programa de Inteligencia de la Defensa (IDP), que incluye todos los programas de inteligencia nacional conformados por la Armada, la Naval y la Fuerza Aérea. El Director del Departamento de Defensa (DIA) prepara un plan de inteligencia anual, el Programa de Inteligencia de la Defensa, el cual es usada como guía por los demás servicios de inteligencia militar para preparar sus propios programas."⁵⁰

b) La Recolección de la información necesaria para producir esa inteligencia.

Una vez que se determinan los objetivos y las prioridades, el siguiente paso es recolectar la información necesaria.

La recolección de información de inteligencia generalmente se divide en tres disciplinas: las señales de inteligencia (SIGINT), la inteligencia humana (HUMINT) y la inteligencia de imágenes (ocasionalmente llamada IMINT).

Las responsabilidades de recabar la información se distribuyen a través de toda la comunidad de inteligencia, pero la mayoría de las Agencias poseen algún tipo de responsabilidad en la recopilación de información y en el análisis de ésta. Por ejemplo: "La CIA incluye al Director de Operaciones, que recolecta la información clandestina (HUMINT) y al Director de Inteligencia, que produce análisis. La fuerza aérea incluye tanto a la organización que realiza reconocimientos aéreos, y a organizaciones de análisis responsables de los asuntos relacionados con los trabajos de reconocimiento aéreo en el exterior. Y los Departamentos de Estado publican cables de información de las Embajadas y produce análisis a través del Buró de Inteligencia en Investigación (INR)."⁵¹

Pero dos son los organismos que tienen la mayor responsabilidad en cuanto a la recolección de información, la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) y la Agencia responsable del reconocimiento que realizan los satélites. Estas organizaciones están autorizadas únicamente para recolectar y procesar información.

⁵⁰ Berkowitz, op.cit. p.33

⁵¹ Idem, p.34

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c) Analizar la información recolectada y diseminada como resultado del trabajo de inteligencia.

Las unidades o Departamentos de Inteligencia encargadas de analizar la información recabada se encuentran también a través de toda la comunidad de inteligencia. La más grande y la más conocida es el Directorio de Inteligencia de la CIA, pero también se encuentra el Directorio de Investigación y Evaluación de la DIA (Agencia de Inteligencia de la Defensa) y el Buró de Inteligencia de Investigación del Departamento de Estado. Sin embargo, hay otros Departamentos más pequeños. Por ejemplo: "Las fuerzas armadas poseen sus propias agencias de análisis científico y tecnológico como, la División de Tecnología para el Exterior, la División Espacial de la Fuerza Aérea, el Centro de Inteligencia Espacial y de Misiles de la Armada y el Centro de Servicios de Inteligencia de la Naval."⁵²

El analista selecciona una determinada técnica de análisis, suposiciones clave e información para ser usada en este proceso. La oficina, agencia y la comunidad revisa y coordina el proceso de análisis, pero para su realización se necesita la coordinación entre las diferentes agencias, además de la evaluación del mismo análisis llevado a cabo.

1.5 La Evolución del Sistema de Inteligencia en los Estados Unidos.

Los Estados Unidos han tenido en realidad una débil tradición en cuanto al uso de inteligencia se refiere. Esto es, debido a lo largo de 150 años de historia americana no se tuvo nunca una amenaza externa permanente, por lo mismo, las cuestiones relativas a la seguridad exterior procuraron siempre mantenerse al mínimo. En realidad, es hasta el desencadenamiento de la Primera Guerra Mundial cuando se empiezan a crear Departamentos encargados de recoger la información que se producía en el frente de batalla.

De hecho, existía ya la División de Inteligencia Militar (MID), que solamente operaba durante el período en que duraban las hostilidades, así como la Oficina de Inteligencia Naval (ONI), la cual tenía gran prestigio, pero que también dejaba de operar en tiempos de paz. Durante el período de entreguerras, las actividades de inteligencia volvieron a sus niveles mínimos.

La Segunda Guerra Mundial cobra importancia el grupo de criptógrafos encargados de descifrar los códigos diplomáticos japoneses. Este grupo pertenecía al área militar; "los primeros desciframientos llegaron en 1940 y fueron conocidos en el medio como PURPLE."⁵³ Sin embargo, a lo largo de la segunda guerra mundial las funciones relativas a la Seguridad Nacional y en general lo relacionado a los aspectos de inteligencia eran tratados de manera informal, sin una coordinación establecida y con valor mas bien limitado.

El Comité Unido de Entendimiento, en el cual se encontraban Secretarios de Estado, de guerra y navales no hacían mas que intercambiar la información que poseían. Pero el primer intento por coordinar los asuntos de inteligencia se daría bajo la administración del presidente Roosevelt, en junio de 1939, cuando se conforma el llamado Comité de Inteligencia Interdepartamental, para coordinar al Buró Federal de Investigaciones, el MID y los asuntos del ONI. Para julio de 1941

⁵² Berkowitz, op.cit. p. p.35

⁵³ Lowenthal, Mark M., U.S Intelligence. Evolution and Anatomy, Strategic and International Studies, 2da edición, p.7

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Roosevelt reconoció la necesidad de organizar y coordinar a todos los Departamentos de Inteligencia, creándose la Oficina de Coordinación e Información. (COI). La idea, había sido de William J. Donovan, un procurador y héroe de la primera guerra mundial y amigo cercano del secretario naval Frank Knox.

Donovan había realizado algunos recorridos por Europa y la región de los Balcanes en tiempos de guerra, en 1940 y 1941. Cuando regresó, "estaba convencido de la necesidad de crear una unidad de inteligencia central con un amplio rango de actividades, que incluyan la recolección, análisis y operaciones, organizada de manera similar a la inteligencia británica, con la cual estaba familiarizado"⁵⁴ Donovan sería nombrado entonces Coordinador de Información. La orden presidencial lo autorizaba a "recolectar y analizar toda información y base de datos que pueda ser de interés para la Seguridad Nacional. Tenía también el derecho, con la aprobación del presidente de recabar información de otros Departamentos y Agencias."⁵⁵ Donovan sentó las bases de las primeras unidades de análisis e investigación conocidas como R&A. También sentó las bases de dos tradiciones significativas dentro de la inteligencia de los E.U., en primer lugar, la relación con la comunidad académica y el establecimiento de un Comité de Analistas compuesto de siete personas que sería el antecesor del grupo llamado Estimación Nacional de Inteligencia (NIE:s).

Un hecho significativo, el ataque japonés a la base estadounidense de Pearl Harbor contribuiría a acelerar las discusiones sobre la organización de las agencias de inteligencia de los E.U. El ataque a Pearl Harbor constituiría uno de los grandes errores de las agencias de inteligencia estadounidenses, puesto que mostró claramente la ausencia de coordinación y se omitió o desestimó valiosa información, que atendida de forma rápida y adecuada, le hubiera permitido a los altos mandos militares prever y responder al ataque de manera efectiva.

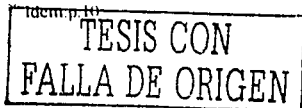
La organización de Donovan sobrevivió, pero sufrió un cambio de nombre, ahora se llamaba Oficina de Servicios Estratégicos (OSS). La nueva organización, quedaba bajo la Jurisdicción del Grupo Adjunto de Jefes (JCS) de acuerdo a la orden militar del 13 de junio de 1942, y estaría encargada de recolectar y analizar la información estratégica. Pero la OSS tenía el problema de que operaba en continua competencia con otras agencias que producían inteligencia, como el FBI (Buró Federal de Investigaciones) y el grupo de la armada, mejor conocido como G-2, por lo tanto, carecía de control sobre una gran parte de las actividades de inteligencia, y por si fuera poco, también tenía que competir con el Comité Adjunto de Inteligencia (JIC), que había sido creado para llenar las actividades del JCS.

La OSS estaba organizada en ocho grandes áreas. " R&A continuaba produciendo estudios y estimaciones, otra área era responsable de entrenamiento y asignaciones. Los otros seis se encargaban de la recolección clandestina, la propaganda, subversión, sabotaje y las operaciones paramilitares."⁵⁶ De hecho, la contribución de la OSS a la victoria aliada "fue bastante modesta, aunque la R&A producía excelentes estudios y análisis, la OSS fue solo una de siete grandes productoras de inteligencia. Había cerca de una docena de grupos de inteligencia con funciones específicas y áreas de expertos. Había poca coordinación en los resultados, y la competencia era

⁵⁴ Lowenthal. op cit p 8

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Idem, p. 11



promovida más que controlada o encauzada hacia la obtención de resultados específicos.⁵⁷ Pero la OSS generó sin embargo, un importante cuerpo de inteligencia, en cuanto a la creación de analistas y operadores, así como el inculcarles el sentimiento de importancia y orgullo de pertenecer a esta área.

Pero la OSS fue una de las primeras víctimas de la desmovilización estadounidense de la posguerra. El Buró de Presupuesto recomendó que se regresara a la división en Departamentos, más que establecer una inteligencia central. Y el 20 de septiembre de 1945 el presidente Harry S. Truman ordenó la terminación de las operaciones de la OSS haciéndose ésta efectiva el 1º de octubre de 1945. Algunos componentes de la OSS sobrevivieron y otros se dispersaron. "La R&A se fue al Departamento de Estado, formando parte del Servicio Interino de Investigación e Inteligencia, pues Truman esperaba en un principio, que el Departamento de Estado coordinara las actividades de inteligencia. El Departamento de Guerra absorbió el Rol de Inteligencia Secreta y el X-2 y los asuntos de contraespionaje, combinándolas con la Unidad de Servicio Estratégico."⁵⁸

Para 1945 el Secretario Naval James Forrestal, junto con su amigo, Ferdinand Eberstadt intentaron comenzar las discusiones sobre la unificación de las agencias militares. Favorecedores de la centralización recomendó "la creación de tres Departamentos militares, la armada, la naval y la fuerza aérea, y un Consejo de Seguridad Nacional para coordinar los aspectos de la política civiles y militares. Bajo el Consejo de Seguridad Nacional, Eberstadt recomendó la creación de una Agencia Central de Inteligencia (CIA), para coordinar la inteligencia de Seguridad Nacional."⁵⁹

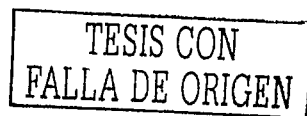
El 22 de enero de 1946 el presidente Truman a través de una orden directiva creó la Autoridad de Inteligencia Nacional (NIA), compuesto de Secretarios de Estado, de guerra, naval y un representante del presidente. La NIA estaría dirigida por el Almirante William D. Leahy. Esta organización estaba diseñada para planear, desarrollar y coordinar los esfuerzos de inteligencia. Bajo la NIA había un grupo de inteligencia central encabezada por un director, responsable de la coordinación, planeación, evaluación y diseminación de inteligencia, así como de la acción encubierta. También había un Comité Asesor de Inteligencia (IAB) para hacer recomendaciones al Director Central de Inteligencia. Este Comité consistía principalmente de cabezas militares y civiles. Pero la mayor debilidad del Grupo de Inteligencia Central era que los fondos y el personal eran provistos por otros Departamentos, que también tenían un control autónomo sobre sus propios resultados de inteligencia.

Sin embargo, lo que en realidad sentó las bases de la actual organización de inteligencia Fue el Acta de Seguridad Nacional de 1947. Las actividades de inteligencia fueron enlistadas "bajo el rubro general de coordinar las actividades de inteligencia de muchos Departamentos o Agencias gubernamentales. Esas actividades incluían reportar al NSC sobre las actividades de inteligencia, hacer recomendaciones al NSC sobre actividades de inteligencia coordinadas y correlacionar, evaluar y diseminar inteligencia con la prohibición de inmiscuirse o ejercer

⁵⁷ Lowental, op.cit. p. 11

⁵⁸ Idem p. 14

⁵⁹ Idem.



funciones internas de seguridad o funciones policíacas."⁶⁰ LA CIA por ejemplo era entendido que actuaría como coordinador y evaluador de inteligencia, pero no como recolector y productor de inteligencia de manera separada.

Para 1947, los políticos ya estaban preocupados por la deteriorada relación con la Unión Soviética, así como la expansión de su influencia en Europa del Este. Como respuesta, el gobierno estadounidense consideró iniciar una serie de operaciones de guerra psicológica. Se presentó el problema de cuál agencia debía de llevarlas a cabo. "Algunos miembros del NSC pensaron en el Departamento de Estado, pero el Secretario de Estado, George Marshall pensaba que tal exposición afectaría las actividades de política exterior, entonces la tarea pasó a la CIA en 1947."⁶¹

Así, la creciente tensión con la Unión Soviética favoreció la expansión de actividades encubiertas en 1948. Bajo la presión de la guerra fría, la CIA siguió el patrón establecido por la OSS, estableció una división de operaciones y otra de asuntos analíticos. A raíz de la invasión a Corea en 1950, se desencadenaron las críticas.

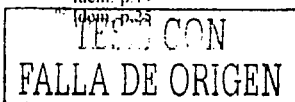
En octubre de 1950 Walter Bedell Smith se convirtió en jefe de la comunidad de inteligencia. Él inició una serie de reformas, creó la Oficina de Estimación Nacional (ONE), cuyo objetivo era producir evaluaciones de inteligencia. En 1952 se crea el Directorio de Inteligencia (DDI) con responsabilidad de producir inteligencia terminada. La Oficina de Coordinación Política y Operaciones Especiales se convirtió en el Directorio de Planeación (DPP), que después fue retitulada como Directorio para Operaciones (DPO) en 1973. Para 1952 se crea la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) por orden presidencial para unificar las actividades de criptología y militares, constituyendo su principal actividad la recolección de inteligencia.

Dos factores provocaron que la CIA pasara de coordinador a productor de inteligencia y sus actividades fueran redefinidas a nivel político, económico y científico. Un factor consistía en que existía una especie de "vacío", "ni las agencias militares ni el Departamento de Estado producían el tipo de material que se demandaba por los oficiales de varios niveles, además de la tendencia natural de la mayoría de las burocracias a expandirse y justificar su existencia, especialmente bajo un liderazgo agresivo."⁶²

En este rol expansivo tuvo un papel determinante Allan Dulles. Él poseía experiencia de inteligencia previa, puesto que durante la segunda guerra mundial había servido en la OSS en Suiza y había dirigido operaciones en Alemania. Dulles dirigió un sinnúmero de operaciones en el exterior, algunas fueron exitosas (Irán en 1953, Costa Rica, 1953, Guatemala, 1954), y otras fueron un verdadero fracaso (Indonesia, 1958, Tíbet, 1958, Cuba, 1960-1961). Cada operación siguió un patrón familiar, consistía en intentar remover a los gobiernos no simpatizantes de los intereses de los E.U y poner a gobiernos más amistosos. Durante este periodo Dulles tuvo acceso a los más altos círculos políticos.

⁶⁰ Lowenthal op cit. p.17

⁶¹ Idem. p.19



En 1956 el presidente Eisenhower creó el Comité Consultivo presidencial sobre actividades de inteligencia en el exterior (PBCFIA), que consistía en un grupo de ciudadanos que, periódicamente revisaban las actividades de inteligencia. Para fortalecer el rol del Director de la Comunidad de inteligencia, el Comité recomendó la creación de un cuerpo, el Consejo de Inteligencia de los E.U. (OUSIB) que reemplazó a la IAC en 1958

Dos controversias de inteligencia marcaron el fin de los años de Dulles, "el asunto de los misiles, controversia que se presentó a fines de los años cincuenta, que se centró en el balance estratégico nuclear entre E.U y la URSS. Los expertos en armamento habían valorado de manera pesimista sobre el crecimiento de la capacidad de los misiles balísticos intercontinentales (ICBM), y el éxito del lanzamiento del "Spuntnik" renovó los temores, aunque la administración Kennedy reveló que el balance estratégico aún permanecía a favor de los E.U, la comunidad de inteligencia fue acusada de haber sobrerreaccionado al crecimiento militar soviético, lo que dañó su credibilidad."⁶³

La preocupación de los consumidores de inteligencia y del Congreso era que se tendía siempre a presentar el peor escenario y algunos críticos vieron esto como un deseo de inflar el presupuesto del Departamento de Defensa. Aunque Dulles permaneció como Director hasta noviembre de 1961, el fracaso de Bahía de Cochinos fue determinante para su cambio de posición.

Durante los años de Eisenhower había habido un creciente énfasis en cuanto a la utilización de información de las Agencias de Inteligencia de los E.U orientada hacia la política. En 1957 el Buró de Inteligencia e Investigación (INR) fue reorganizado para integrar la producción y la recolección de información, pero en 1961 Roger Hilsman, un abogado con estrecha relación entre inteligencia y la política reduciría el tamaño de la INR, además, en el mismo año, se crea la Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA). Como parte de la estrategia del Secretario de la Defensa, Robert S. McNamara para reducir la sobreposición de actividades dentro del mismo Departamento, encarga a la DIA muchas de las responsabilidades sobre los tres grupos de inteligencia de la Defensa, estas incluían "la preparación de estimaciones de inteligencia, participación sobre el NIIS y el control de la inteligencia de la Defensa sobre los recursos."⁶⁴ La DIA rápidamente sobrepasó su limitado rol y se convirtió en otro generador independiente de inteligencia, siendo frecuentemente un rival para la CIA.

Con el advenimiento de John McCone en noviembre de 1961 como Director de la Comunidad de Inteligencia, después de su exitosa carrera como hombre de negocios y en el campo de la política, estaba más interesado en la producción de inteligencia que en las funciones operacionales, concediéndole gran importancia a los programas de reconocimiento en el exterior, y en 1963 establece el Programa de Evaluación de Inteligencia Nacional (NIPE), para evaluar los programas de la comunidad, así como su costo y efectividad.

McCone desempeñó un papel importante durante la Crisis de los Misiles en 1962, puesto que los vuelos de reconocimiento U-2 habían confirmado la instalación de misiles soviéticos en Cuba. La importancia entre la recolección y evaluación crecería debido al desarrollo tecnológico en la recolección de sistemas, específicamente en el desarrollo de la tecnología satelital.

⁶³Lowenthal. op.cit. p.30

⁶⁴ Richelson. op.cit. p.31

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

McCone dejó la oficina en 1965, debido a que su posición e influencia había declinado con la llegada de Lindon B. Johnson como presidente de los E.U. Johnson no tomaría un interés tan activo en las cuestiones de inteligencia, como lo tenía Kennedy. Johnson escogió para Director de Inteligencia al Vicealmirante William Raborn, sin embargo esta decisión no sería la más afortunada. Raborn había sido el que encabezó el programa de misiles del submarino POLARIS. Había tenido poca experiencia en el área de política exterior y ninguna experiencia en actividades de inteligencia y "no fue tomado seriamente por sus subordinados y eventualmente por el mismo presidente. Dejó la oficina en poco más de un año."⁶⁵

Entonces Johnson escoge como nuevo Director a Richard Helms, quien por el contrario a Raborn, había pasado su vida haciendo carrera en la inteligencia comenzando con la extinta OSS en 1942. El nuevo Director tenía menos interés en el área de operaciones que en el de análisis. Sirvió como Director a lo largo de seis años, y Vietnam siguió constituyendo el tema predominante, donde no sólo estaba involucrada la CIA, sino también otras Agencias de Inteligencia. En relación a este asunto, el papel de la inteligencia asumió una posición especial, no sólo "servía para hacer previsiones o recomendaciones sobre el enemigo y estimaciones sobre el éxito operacional, frecuentemente se convirtió en un futbol político con varios consumidores de inteligencia y otros actores involucrados en el apoyo a esas posiciones políticas."⁶⁶

Cuando Nixon llegó al poder en 1969 intentó tener un mayor control sobre la Política de Seguridad Nacional dentro de la Casa Blanca, trabajando estrechamente con el Consejo de Seguridad Nacional (NSC). El presidente Johnson, así como Kennedy, habían dejado una estructura mínima, descansando una mayor actividad dentro del Grupo Mayor Interdepartamental (SIG's) para coordinar las actividades. Nixon restituyó la larga y formal estructura del NSC, depositando la confianza en su asistente para los asuntos de Seguridad Nacional, Henry A. Kissinger. La estructura del NSC eventualmente incluía "el Comité de Inteligencia, para proveer una guía a las necesidades de inteligencia nacional y continuar las evaluaciones de los productos de inteligencia, el Comité de los 40, responsable de las acciones encubiertas y el Comité de Advertencia sobre Recursos de Inteligencia (IRAC) para aconsejar al Director de Inteligencia sobre la preparación de un Programa Presupuestario Consolidado de Inteligencia."⁶⁷

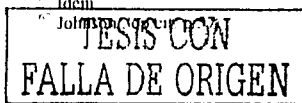
Kissinger encabezó los dos primeros Comités; y bajo su dirección, el NSC aumentó rápidamente la relación en los asuntos relacionados con la toma de decisiones políticas. Kissinger se convertiría en uno de los hombres con mayor influencia dentro de los círculos políticos estadounidenses y constituyó el principal contacto del Director de Inteligencia.

Entre 1969 y 1973 la participación de los E.U. en Vietnam declinó, y la atención se centró en las fuerzas estratégicas, comenzando las conversaciones sobre la limitación estratégica de armamento (SALT), pero después del asunto Watergate, donde el presidente Nixon trató de usar a la CIA para bloquear la investigación del Departamento de Justicia, Helms dejó la oficina en 1973. Fue sustituido por James R. Schlesinger, quien había salido de la Corporación RAND

⁶⁵ Lowenthal op cit p 34

⁶⁶ Idem

⁶⁷ Johnson



entrando a la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) y había presidido la Revista de la Comunidad de Inteligencia de 1970 a 1971.

Schlesinger fue Director de la Comunidad de Inteligencia sólo por seis meses, sin embargo influyó en la Comunidad. Creía que el Director de la DCI debía jugar un fuerte rol y que los trabajos de la Comunidad debían ser desempeñados mejor. Así que "ordenó reducir el tamaño del recién nombrado Directorio de Operaciones (DDO) antes DDP e hizo también recortes en el Departamento de Análisis. Para mejorar el funcionamiento del IC'S introdujo gente que no pertenecía a la CIA. Convirtió al NIE's en un cuerpo más activo, principalmente en las cuestiones relacionadas al balance estratégico. Pero en una maniobra relacionada al caso Watergate, Nixon nombro a Schlesinger Secretario de Defensa en 1973."⁶⁸

Lo sucedió William Colby, y al igual que Helms, también era un experimentado oficial de inteligencia y bajo la tutela de Schlesinger, Colby había sido Director Ejecutivo de la CIA continuando muchas de las iniciativas de su predecesor, pero la más importante y controversial fue "la abolición del Consejo de Estimación Nacional (ONE) reemplazandolo por un Sistema de Oficiales de Inteligencia Nacional (NIO's) Bajo el nuevo sistema había 13 NIO's cada uno con un objetivo específico y responsables ante el Director de Inteligencia, de la recolección y producción de inteligencia dentro de sus propias áreas de especialización."⁶⁹

En 1974 comenzaron una serie de duros cuestionamientos en relación al papel que había tenido la CIA en la desestabilización del gobierno de Salvador Allende en Chile, del golpe de Estado y la subida al poder de un grupo de militares encabezados por Augusto Pinochet. De la misma manera, el 22 de diciembre de 1974 se publica un artículo en el periódico New York Times sobre la violación por parte de la CIA a su Carta Estatutaria, relacionada a la participación de la Agencia en la vigilancia de ciudadanos estadounidenses opuestos a la guerra de Vietnam durante la década de los cincuenta. Inmediatamente, el presidente Gerald Ford, quien acababa de tomar posesión, le pide un reporte a Colby sobre estos cargos.

A raíz del reporte de Colby, Ford establece un Panel encabezado por el Vicepresidente Nelson Rockefeller para investigar las actividades de la CIA dentro de los E.U. De hecho, la supervisión del Congreso sobre las actividades de inteligencia en el exterior habían sido limitadas por los Comités de Servicios Armados dentro del mismo Congreso desde 1947. A raíz de las investigaciones, el Congreso establece la enmienda Hughes-Ryan. Esta enmienda establecía que antes de otorgarle presupuesto a las operaciones de la CIA en otros países el presidente "tenía que encontrar que esa operación era importante para la Seguridad Nacional y reportar esto a tiempo a los Comités del Congreso, el Comité de Asuntos Exteriores y los Comités de Relaciones Exteriores del Senado. Esta enmienda expandía la supervisión del Congreso sobre las acciones encubiertas. Ambas Cámaras crearon sus respectivos Comités para investigar las acusaciones relacionadas a las Agencias de Inteligencia."⁷⁰

Las investigaciones continuaron a lo largo de 1975 y Colby adoptó la actitud de cooperación para completar la investigación y tratar de restaurar la confianza pública.

⁶⁸ Johnson. op.cit. p. 63

⁶⁹ Idem. p.63

⁷⁰ Idem. p.67

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Antes que los Comités entregaran su reporte final, Ford realizó algunos cambios. Removió a sus consejeros de Seguridad Nacional, sustituyó a Colby como Director de Inteligencia Central reemplazándolo por George Bush. Esto fue resultado de la insatisfacción sobre la forma en que Colby había respondido a la investigación del Congreso. Schlesinger fue removido de la Secretaría de la Defensa a raíz de las disputas con Kissinger sobre el tema de las armas estratégicas y el mismo Kissinger posteriormente fue removido de su puesto de asistente presidencial sobre asuntos de Seguridad Nacional, siendo reemplazado por el General Brent Scowcroft.

Bush tomó posesión de su cargo en enero de 1976. El presidente Ford había dado importantes pasos para reorganizar a la Comunidad de Inteligencia en 1975. A través de la orden ejecutiva 11905 se "reafirmaba la primacía del DCI en la inteligencia exterior y sus responsabilidades con la Comunidad de Inteligencia y enumeraba a los grupos que controlaban varios aspectos de la inteligencia. El USIB, el IRAC, el Comité de Inteligencia del NSC Y El Comité de los 40 fueron abolidos. Las funciones del NSIB fueron retomadas por el Consejo Nacional de Inteligencia Exterior (NFIB) creada en mayo de 1976. Los asuntos de administración y control de recursos fueron sostenidas por un nuevo Comité de Inteligencia Exterior (CFI) que reportaba al NSC. Ford colocó restricciones sobre ciertas actividades y creó un Consejo de Seguimiento de Inteligencia para monitorear la conducta de las Agencias."⁷¹

El Comité Pike terminaría su reporte final sobre las actividades de las Agencias de Inteligencia de los E.U realizando una serie de recomendaciones que incluían la separación de la Dirección de Inteligencia Central de la CIA, para concentrar su trabajo en la dirección de la Comunidad de Inteligencia, abolir la DIA y mejorar el rol de supervisión sobre las agencias por parte del Congreso y del Ejecutivo.

Cuando James Carter toma posesión de su cargo se dio el problema de la superposición de actividades por parte de dos equipos. Bush deseaba permanecer en el puesto de Director del DCI y darle a la CIA alguna estabilidad tratando de evitar la politización en la selección del presidente de la Comunidad de Inteligencia, pero Carter elige a Theodore Sorensen, quien había sido consejero del presidente Kennedy.

Sin embargo, se presentaron algunos problemas para la permanencia de Sorensen debido a su dudosa y poco profesional conducta en el pasado. Las críticas comenzaron cuando se difundió la noticia de que había empleado material "clasificado" en la preparación de sus memorias, y ante el peligro de no ser ratificado por el Congreso, Sorensen decidió retirar su candidatura. Tres semanas después, Carter "nominó al almirante Stansfield Turner, comandante en jefe de las fuerzas aliadas en el Sur de Europa para DCI. Él no experimentó dificultades en su nominación y fue ratificado de forma unánime por el Senado."⁷²

El presidente Carter, al parecer mantenía una postura hostil hacia las actividades de inteligencia y había prometido ser más cuidadoso en el empleo de operaciones encubiertas en el exterior. La primera prueba para el presidente Carter, llegó muy temprano en su administración. Fue acusado de emplear a la inteligencia para fines políticos, cuando citó un reporte de la CIA "La

⁷¹ Kirkpatrick Jr. Layman, B. The US Intelligence Community, edit. Hill&Wang, New York, 1973, p.76

⁷² Idem, p.76

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Situación Energética Internacional: una mirada hacia 1985 como estribo para su nueva política energética."⁷¹

En mayo de 1977 abolió el PFIAB mientras permanecía el Consejo de Supervisión de Inteligencia. También aumentó la autoridad de la DCI (Dirección de Inteligencia Central) y a través de la orden ejecutiva 12036 se reafirmó el rol del NSC, se reconoce la existencia del Consejo Nacional de Inteligencia Exterior y el control del DCI sobre el Programa Nacional Presupuestario sobre Inteligencia Exterior (NFIP), así como el reconocimiento de las actividades de otras Agencias, como el FBI, la DEA, etc.

En julio de 1977 Carter crea el Comité Selecto Permanente sobre inteligencia en la Cámara. Los principales problemas que encaró la administración fue el asalto a la embajada de los E.U en Irán, en donde también se falló en medir la profundidad del descontento iraní con el Shah. Otro conflicto fue la verificación de los acuerdos SALT I, y es que el grado de sofisticación de la detección satelital era cada vez mayor, además del descubrimiento de agentes soviéticos y agentes dobles que proporcionaban información al gobierno soviético. El 18 de junio de 1979 el presidente Carter y Leonid Brezhnev firman los acuerdos SALT II. Estos asuntos reforzaron la politización de las Agencias de Inteligencia, que fue una de las características que se dieron durante la Administración Carter

Las nuevas "amenazas" requieren nuevas y variadas formas de acción. Fue el 14 de octubre de 1982 cuando el presidente Ronald Reagan establece la guerra contra las drogas, sin embargo, es en 1986 cuando el presidente "firmó la Directiva sobre Seguridad Nacional de los E.U., denominando al tráfico de drogas amenaza a la seguridad nacional de los E.U y encomendó a todas las agencias federales a luchar contra las drogas, incluyendo al Departamento de Defensa, quien se encargaría de combatir los asuntos antinarcóticos más efectivamente."⁷⁴

Aproximadamente al mismo tiempo, el Congreso "autorizó y fundó la Oficina del Control Nacional de Drogas. Para 1989 era una política aceptada que el discurso sobre las drogas era un claro y presente peligro para la nación. No es ninguna sorpresa que los componentes militares de la Estrategia de Seguridad de 1990 incluían la referencia al rol antinarcóticos y a la importancia creciente de la inteligencia."⁷⁵

El presidente George Bush confirmaría en su periodo presidencial el nuevo papel de las agencias de inteligencia:

"En un nuevo periodo la inteligencia es foco de nuevas influencias. Sin el mundo comunista, por ejemplo, las cuestiones económicas toman nueva importancia. Las amenazas del terrorismo internacional y el tráfico de narcóticos poseen alta prioridad. Nosotros también tendremos que adaptarnos con nuevo énfasis a la economía global. La inteligencia estadounidense debe aún ser una campana de alarma para darnos una advertencia temprana de los nuevos peligros que crecen en número y en complejidad. Nuestras capacidades de inteligencia deben estar listas para

⁷¹ Idem.

⁷² Holden Rhodes, J.F, op.cit p.41

⁷³ Idem.

encontrar nuevos cambios, y adaptarlas, como es necesario, apoyando la política de los Estados Unidos en los 90's."⁷⁶

El Director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de los Estados Unidos, Robert Gates, se reunió en 1991 con el jefe de la inteligencia soviética, y posterior a su visita a Rusia, Gates hizo mención de que "el tráfico de drogas, el terrorismo y la proliferación de armas eran posibles puntos de cooperación entre la CIA y el SUR (Servicio Exterior de Inteligencia Central). Para 1993 ya se sostenían conversaciones entre Primakov y el nuevo director de la CIA, James Woolsey, con el fin de encontrar vías de cooperación conjunta en distintos rubros, entre ellos el combate al narcotráfico y el terrorismo."⁷⁷

Cuando el presidente William Clinton entró a la presidencia (20 de enero de 1993), se había comprometido ya a establecer una reducción en el presupuesto de las agencias de inteligencia. De hecho el tema de la inteligencia no estaba en la lista de prioridades presidenciales, sin embargo, Clinton había prometido durante su campaña a establecer "un recorte de 7,500 millones de dólares a la comunidad de inteligencia americana",⁷⁸ lo que provocó un enfrentamiento con los comités de inteligencia en el Congreso.

Para 1994, ya en la presidencia y presionado por estos grupos, el presidente tuvo que modificar su política declarando "la necesidad de tener un mejor sistema de inteligencia para identificar y trabajar en los programas nucleares, químicos y biológicos. Entonces, el presupuesto dirigido a la comunidad de inteligencia, no solo no disminuyó, sino que se incrementó.

En 1994 se dio la autorización para incrementar los recursos:

"La porción de presupuesto que va a la CIA es de 3000 millones de dólares. Más de 23,000 millones van a las agencias de inteligencia del Pentágono, incluyendo a la Oficina de Reconocimiento Nacional, que construye los satélites espías, la Agencia de Seguridad Nacional, que se encarga de dirigir el desarrollo del sistema electrónico, la Agencia de Inteligencia de la Defensa, que analiza la inteligencia militar y los asuntos de espionaje de la Marina, Fuerza Aérea, Armada y la Naval. El resto del dinero se gasta en los burós de inteligencia de los Departamentos de Justicia, Energía, de Estado y del Tesoro."⁷⁹

En marzo de 1995 el presidente Clinton y el Congreso crearon una comisión de inteligencia con el fin de explorar nuevas formas de comunicación, de coordinación y trabajo entre las agencias de inteligencia y el Congreso. Además el mandatario estadounidense recalcó la necesidad de enfocar los asuntos de inteligencia hacia el área económica siendo el objetivo principal el obtener ventajas comerciales para las firmas americanas.

Cabe decir que "el mayor número de expertos en asuntos de economía internacional está en la CIA, más que en cualquier otro Departamento gubernamental. Cerca de 1/3 parte de todo el personal de inteligencia de la CIA trabaja en asuntos económicos de uno u otro tipo."⁸⁰

⁷⁶ Bush, George. op.cit. p.116

⁷⁷ Richelson, T. Jeffrey. A Century of Spies. Intelligence in the Twentieth Century, edit Oxford Press. 1998, p.421

⁷⁸ Smist. op.cit p.307

⁷⁹ Idem. p.322

⁸⁰ Loch, K. Johnson . op.cit p.146

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

También los asuntos relativos al desarrollo tecnológico es parte fundamental para las agencias de inteligencia de los E.U. "Gran parte del hardware usado para el programa de inteligencia tecnológica (TECHINT), es creada por compañías americanas como la Lockheed Martin, TRW, Northrop, etc. Hay que mencionar que virtualmente todos los empleados de la Oficina de Reconocimiento Nacional son de la industria privada, además, la CIA tiene una estrecha relación con los laboratorios de desarrollo de armamento, compartiendo "top secrets" sobre el sistema armamentístico ruso y otras materias."⁸¹

El presidente Clinton, en 1996 le concedió un mayor poder a las agencias de inteligencia para luchar no sólo contra el narcotráfico, sino con una serie de nuevos problemas, como el terrorismo, el tráfico de armamento, de tecnología, etc.

En ese mismo año, el nuevo director de la CIA, John M. Deutch mencionó durante la Cumbre antiterrorista en Egipto la "necesidad de una cooperación de inteligencia controlada cuidadosamente con otras naciones, que podría crear o sentar la base de un tipo de Interpol del terrorismo, una base de datos de información secreta global, que recabe las pequeñas piezas de conocimiento reunido por los servicios de inteligencia de los E.U y sus aliados."⁸²

Economía y política van estrechamente ligados. ¿Podemos entonces decir que las empresas nacionales juegan un papel determinante en el proceso de toma de decisiones a nivel interno y por consiguiente llegan a afectar la política internacional? Por supuesto. Negocios e inteligencia van de la mano en los Estados Unidos desde hace más de medio siglo, y parece ser que el vínculo es cada vez mayor. "Robert Kohler, vicepresidente de la empresa TRW ha permanentemente señalado la importancia de la inversión de la industria de defensa americana en la construcción de los sistemas de inteligencia técnicos (satélites, material de reconocimiento aéreo, espionaje electrónico), ello le ha dado a los E.U un nivel indiscutible en reunir información estratégica."⁸³

El gran problema para el sistema de inteligencia de los E.U ha sido el de justificar su permanencia ante la ausencia de "enemigos". Su desarrollo y enorme burocracia fue favorecida por las circunstancias históricas, de confrontación con la Unión Soviética y la lucha por la hegemonía, estando su creación estrechamente ligada a las circunstancias históricas, políticas y económicas tanto internas, como externas.

1.6 Los Departamentos de Inteligencia de los E.U

Las actividades de inteligencia del gobierno de los E.U se realizan a través del trabajo de numerosas agencias de manera colectiva, lo que se conoce como la Comunidad de Inteligencia de los E.U. Se había mencionado anteriormente que el trabajo de la Comunidad se divide en dos grandes áreas, el Programa Nacional de Inteligencia Exterior (NFIP) que se refiere al tipo de inteligencia requerida por los que toman las decisiones políticas, y las Actividades de

⁸¹ Johnson, op.cit. p.146

⁸² "The New York Times". 13 de marzo de 1996. p.8-A

⁸³ Johnson, op.cit. p.170

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Inteligencia Táctica y Actividades relacionadas (TIARA), que se refiere a la inteligencia militar. La distinción a veces genera confusión, y es que la dicotomía se origina en las jurisdicciones en el Congreso y a las divisiones burocráticas de trabajo, por ejemplo. "El Comité de Inteligencia del Senado tiene jurisdicción sobre las actividades del NFIP, y el Comité de Servicios Armados tiene jurisdicción sobre el TIARA, pero de hecho, la mayoría de las Agencias de Inteligencia recolectan ambos tipos de inteligencia, y la mayoría de los oficiales de inteligencia pasan gran parte de su tiempo tratando de colocar cada pieza de inteligencia en un grupo u en otro, así como determinar lo que es relevante y lo que no lo es."⁸¹

De hecho, hay varias áreas de inteligencia que se traslapan. En realidad, el tamaño de la comunidad de inteligencia en su totalidad, así como de sus componentes es secreto. "Para el año fiscal de 1994 el presupuesto para la comunidad de inteligencia era de 28,000 millones de dólares, de los cuales 16,000 millones eran para actividades del NFIP y 12,000 millones para TIARA. Y a lo largo de los años, el total del presupuesto ha variado debido a un gran número de factores, debido a cambios burocráticos, la expansión y la contracción de las acciones encubiertas y el costo de la nueva tecnología."⁸⁵

El presupuesto más alto alcanzado por la Comunidad de Inteligencia fue durante la Administración Reagan (1981-1989) que fue más o menos de 30,000 millones de dólares. La mayoría de los fondos dirigidos a la Inteligencia están ocultos en proyectos del departamento de Defensa, y la mayoría del dinero es gastado por las agencias de este Departamento. En el Acta de Autorización de la Defensa de 1993 el Congreso intentó fortalecer el poder legal del Director de Inteligencia Central sobre el Presupuesto de la NFIP incluyendo el poder para programas y transferencia de fondos a otros proyectos o Departamentos.

El Director de Inteligencia Central (DCI) es la cabeza de la comunidad de inteligencia. Es el oficial en el que el presidente Truman quería centralizar el trabajo de toda la inteligencia de los E.U. Y el Director de la Agencia Central de Inteligencia es la cabeza de la CIA, que es solamente uno de los miembros de la comunidad de inteligencia, aunque estas funciones se combinan en un mismo individuo. Y no han faltado las veces las cuales piden que estos dos puestos sean ocupados por personas diferentes, debido a que el Director de la Comunidad de Inteligencia tiene que pasar la mayor parte del tiempo dirigiendo el trabajo de toda la comunidad, dejando la operación de la CIA a un subordinado. Este es solamente uno de varios conflictos que presenta la Comunidad. Esta no se encuentra totalmente centralizada ni coordinada, y además existe una continua competencia entre las mismas agencias que conforman la Comunidad de Inteligencia. El jefe de la Comunidad, junto con el Vicepresidente son nombrados por el presidente y ratificados por el Senado, y al menos uno de los dos debe ser un civil.

Para ayudar al Director de la Comunidad de Inteligencia hay un grupo llamado el Staff de Administración de la Comunidad. Hasta antes de la Administración de Robert Gates (1991-1993) se le llamaba Staff de la Comunidad de Inteligencia, pero tuvo una existencia "efímera, debido a que no se conocía lo que hacía, además de que no hacía mucho. Su papel más activo fue durante las administraciones de Nixon y Ford. Algunos profesionales de la inteligencia

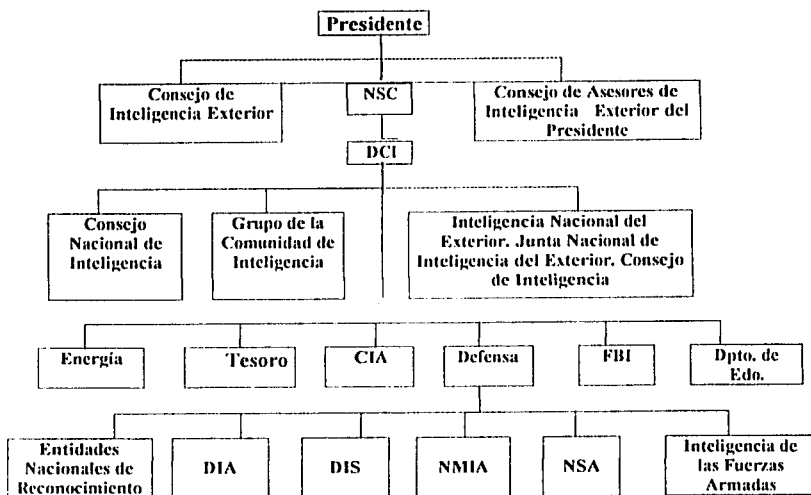
⁸¹ Holt, Pat M., op.cit. p.42

⁸⁵ Idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dieron particular crédito a la administración de Bush, cuando fue Director de la Comunidad de Inteligencia durante el periodo de Ford, debido a que fortaleció el poder sobre el presupuesto del Staff de la Comunidad de Inteligencia.⁸⁶

CUADRO 1.
La Comunidad de Inteligencia, 1998



FUENTE: Cambone, Stephen, A., A New Structure for National Security Policy Planning. Center for Strategic and International Studies, Washington. D.C., 1993, p. 184.

Para entender el funcionamiento de este cuerpo, también es necesario repasar las leyes y ordenes ejecutivas firmadas por los presidentes de los E.U., donde se plantean los objetivos o los lineamientos generales de la Comunidad de Inteligencia de los E.U. Una de las más importantes es la orden 12333 firmada por el presidente Reagan el 4 de diciembre de 1981, donde se establece formalmente la organización, composición y las atribuciones de la Comunidad de Inteligencia, además de enlistarlas de manera oficial para su conocimiento público. A

⁸⁶ Cambone. Op.cit. p.43

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

continuación, se explican los objetivos, funciones e importancia de las principales Agencias de Inteligencia de los E.U.

1.6.1 El Consejo de Seguridad Nacional (NSC)

Generalmente no se le considera como parte de la Comunidad de Inteligencia, pero es central para las funciones del Director de Inteligencia Central (DCI) y de la Agencia Central de Inteligencia. Creado por el Acta de Seguridad Nacional de 1947, el Consejo de Seguridad Nacional tiene como principal objetivo reportarle al presidente todo lo que se refiere a la integración de las políticas internas, externas y militares relacionadas a la Seguridad Nacional.

Antes de la creación del Consejo de Seguridad Nacional, la función que realizaba era de manera informal, y estaba integrada por una serie de organismos con funciones limitadas, que incluía al Comité de Entendimiento (1938-1943), que trabajaba conjuntamente con el Departamento de Estado, de Guerra, la Naval y el Comité de Coordinación del Estado de Guerra-Naval (1945-1949)

Las demandas derivadas de la primera y la segunda guerra mundial orillaron a la creación de un foro que integrara varios aspectos relacionados a la política de Defensa a nivel interno y externo. El Director de la Comunidad de Inteligencia está subordinado al Consejo de Seguridad Nacional, así como la CIA, aunque el Director de la Comunidad no es miembro estatutario del NSC.

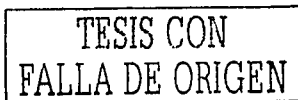
Los miembros estatutarios son: "el presidente, el vicepresidente y los Secretarios de Estado y de Defensa."⁸⁷ Lo curioso es que la organización del Staff del Consejo de Seguridad Nacional no está prescrita por la ley. De hecho, cada presidente tiende a usar su propio estilo personal y sus propios métodos de trabajo, incluyendo a las actividades de inteligencia en el exterior. Por ejemplo: "Bajo el presidente Truman había una Conferencia de Inteligencia Inter-departamental, el Staff de Eisenhower incluía el Consejo de Inteligencia de los E.U., un predecesor de la NFIB y la Conferencia de Inteligencia Inter-departamental. El presidente Kennedy y Johnson tenían estructuras muy rudimentarias. Durante la administración Carter, la política exterior y los temas administrativos se reflejaron en la política del Consejo de Revisión y el Comité de Coordinación Especial sostenía los asuntos de Inteligencia operacionales."⁸⁸

Pero el Staff más detallado del NSC existió bajo la administración de Nixon y Ford, el cual incluía " un Comité de Inteligencia, una Panel de Verificación (que incluía la observación de los acuerdos SALT, un Comité de los 40 para acciones encubiertas y el Comité de Advertencia sobre Recursos de Inteligencia (IRAC) "⁸⁹ Excepto por el IRAC, todos los Comités fueron encabezados en algún momento por Henry Kissinger, asistente del presidente para asuntos de Seguridad Nacional. Durante la administración Reagan sucedió algo excepcional, puesto que existieron seis consejeros de Seguridad Nacional a lo largo de ocho años, en donde se pudo observar la gran variedad tanto de intereses como de políticas. Pero un cambio fundamental

⁸⁷ Lowenthal, op.cit. p.113

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Lowenthal,op.cit.p.113



originado de esta administración, fue el involucramiento del propio Grupo del Consejo de Seguridad Nacional en la preparación de actividades encubiertas, y no sólo en el diseño de políticas de Seguridad

1.6.2 La Agencia Central de Inteligencia. (CIA)

La CIA fue establecida por el Acta de Seguridad Nacional de 1947 bajo el Consejo De Seguridad Nacional (NSC). Los objetivos principales fueron: "Coordinar las actividades de inteligencia de numerosas agencias departamentales y agencias gubernamentales en interés de la Seguridad Nacional"⁹⁰

La idea original del presidente Truman era tener un cuerpo que coordinara y administrara a todo el conjunto de Departamentos que realizaban hasta entonces actividades de inteligencia. Para realizar sus funciones, la CIA estaba diseñada para "comunicar al Consejo de Seguridad Nacional actividades de inteligencia relacionadas a la Seguridad Nacional, hacer recomendaciones al NSC sobre la coordinación de actividades de inteligencia, coordinar, evaluar y diseminar inteligencia, así como conducir servicios adicionales de preocupación común, dirigidas por la NSC para una administración central eficiente, así como la conducción de otras actividades y asuntos relacionados a la inteligencia"⁹¹

La CIA tiene cuatro grandes divisiones:

- a) El Directorio para la Administración (DDA)
- b) El Directorio para Inteligencia (DDI)
- c) El Directorio para Operaciones (DDO)
- d) El Directorio para Ciencia y Tecnología (DDS&T).

El Directorio para la Administración, es responsable como lo señala su nombre, de la administración, incluyendo los asuntos relacionados al personal, presupuesto, seguridad, servicios médicos y apoyo logístico en el exterior. El Directorio para Inteligencia es el Departamento mas grande de la CIA y es el principal productor de inteligencia. Creado en 1952 es responsable tanto de la producción de inteligencia, como de su recolección. El Director de la CIA tiene a su cargo cuatro grupos específicos de trabajo: "el Grupo de Inteligencia y Control de Armas, el Grupo de Recolección, Requerimientos y Evaluación, y el Grupo de Planeación, Administración y Evaluación del producto. Pero también existen otras oficinas, como la de temas globales, análisis de imagen, recursos e información, investigación científica y de armamento, así como otras cinco oficinas regionales"⁹²

El Directorio para Operaciones es responsable de las operaciones clandestinas de inteligencia, la contrainteligencia y las acciones encubiertas. Y el Departamento de Ciencia y Tecnología es responsable de la investigación y el desarrollo de ciencia aplicada a la inteligencia, el diseño y operación de los sistemas de operación de recolección técnica. Esta oficina incluye

⁹⁰ Idem.p. 119

⁹¹ Cambone.op.cit.p.119

⁹² Idem.p. 120

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

investigación y desarrollo, investigación e Ingeniería, el Servicio de Información de Comunicación Exterior o FBIS, que monitorea y reporta lo que se transmite en los medios alrededor del mundo, las Operaciones de señales de Inteligencia, el Servicio Técnico y el Centro Nacional de Interpretación Fotográfica. Uno de los principales problemas que tiene la CIA es que no hay más jefe superior a quien reportar las actividades más que al presidente. La CIA genera y coordina la información y el presidente de la CIA es al mismo tiempo Director de la Comunidad de Inteligencia, lo que constituye uno de los problemas.

Otra crítica se relaciona al tamaño de la agencia y a la supuesta efectividad y coordinación y análisis de información relacionada a la inteligencia. En los últimos años la CIA ha sufrido numerosas modificaciones en cuanto a la organización y reestructuración de los Departamentos a nivel interno, muchas de estas modificaciones las realizó Gates durante la administración del presidente Bush en 1992. Entre otras cosas, se redujo el número de publicaciones formales, brindando una mayor autonomía a determinados Departamentos, "creándose el DDO para asuntos militares para mejorar el apoyo de la CIA en la planeación, ejercicios y operaciones militares, además, un Centro Nacional de recursos humanos para coordinar los trabajos de inteligencia HUMINT, y que incluye representantes de la Defensa y el INR."⁹³

1.6.3 El Departamento de Defensa. (DIA)

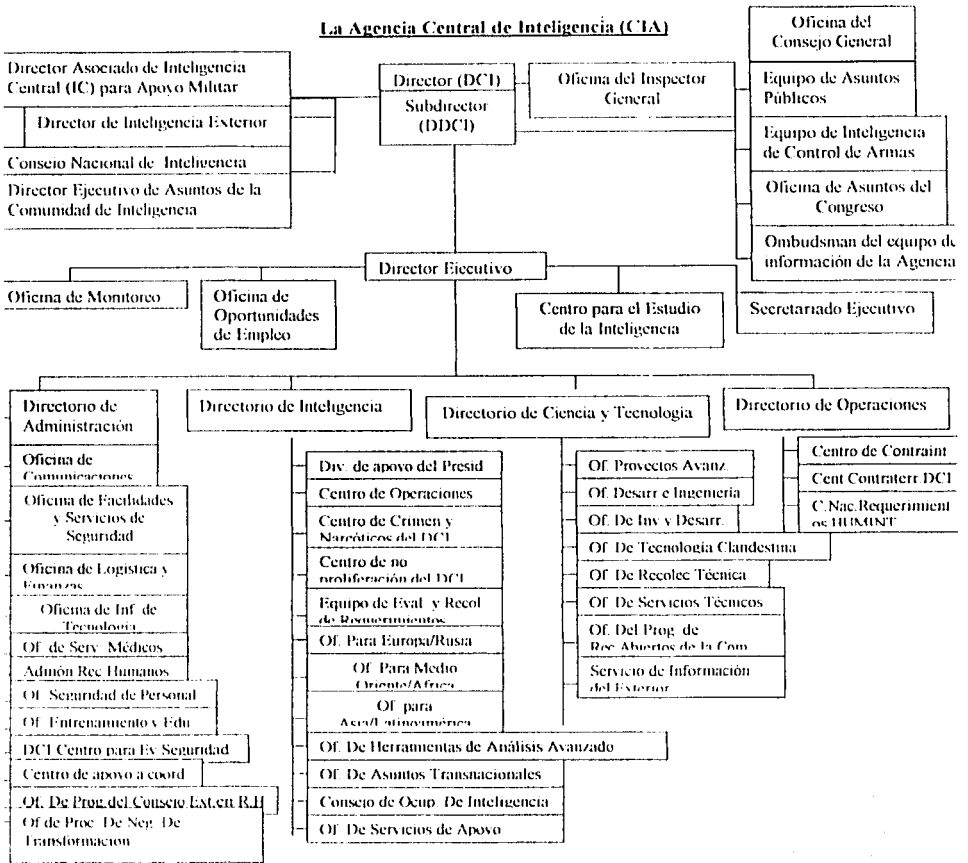
La Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA) fue creada en 1961 como parte de la política del Secretario de la Defensa Robert McNamara para racionalizar y mejorar la coordinación entre los diferentes Departamentos de Inteligencia de la Defensa y mejorar la utilización y la administración de los recursos, así como la recolección, producción y diseminación de los recursos de inteligencia.

La DIA en si, constituye el principal recurso de inteligencia militar en el exterior. La Agencia es encabezada por un jefe militar con rango militar de tres estrellas. El Director, está sujeto a la confirmación del Senado y su nominación es propuesta por el Comité de Servicios Armados del Senado. Como la DIA es una agencia militar adjunta, hay muchos analistas y representantes civiles. De todas las Agencias de Inteligencia "la DIA fue de los primeros en sentir los efectos del periodo de la posguerra fría. En 1990 mandó un recorte del 5% anual de personal para los siguientes cinco años a pesar de las objeciones del Comité de Inteligencia de la Cámara.

⁹³ Cambone. op.cit.p.123

CUADRO 2

La Agencia Central de Inteligencia (CIA)



FUENTE: www.fas.org/irp/csiorg.htm

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

En 1991 la DIA entró en conflicto cuando el Comité de Inteligencia del Senado se opuso a conferirle al Secretario asistente de Defensa para el Comando, Control y Comunicaciones, Duane Andrews un mayor poder sobre la Agencia, esto es, sobre el Programa General de Inteligencia de la Defensa que controla el presupuesto.⁹⁴

El Director de Inteligencia, el Staff adjunto y el Comando de apoyo concentra los temas de inteligencia y el apoyo operacional. El Director de Inteligencia exterior es el responsable a largo plazo de la investigación, análisis y comprende a su vez, las siguientes oficinas: la Oficina de Inteligencia Técnica y Científica, Investigación y Valoración, de análisis global, ésta última, aunque parte de la inteligencia exterior posee algunas funciones de apoyo operacional para determinadas áreas, también posee el Centro de Inteligencia sobre Crisis Operacionales y produce análisis de contrainteligencia. También existen diferentes Directorios, por ejemplo el de Operaciones, recolección y actividades de imágenes, servicios de información, planeación y administración que incluye la Oficina para Seguridad y Contrainteligencia, que se encuentra involucrada más en programas de Defensa que en el área de análisis.

Nueve oficiales de Inteligencia de la Defensa, contrapartes del NIO's reportan al Director de la DIA, al Colegio de Inteligencia de la Defensa y al Consejo de Inteligencia Militar (MB) compuesto por todas las partes que conforman el Servicio de Inteligencia Militar.

Un problema que se ha presentado es la coexistencia "entre el jefe militar representado por los jefes adjuntos y el representante civil de la Oficina del Secretario de la Defensa. El problema es que no siempre estos dos grupos se reúnen para tratar asuntos clave, como el presupuesto, las opciones de armamento, recursos de colocación y control de armas."⁹⁵

Otro problema al interior se refiere a las oportunidades de ascenso dentro de la carrera militar de los integrantes que conforman la inteligencia militar, puesto que al parecer "se le ha dado prioridad de ascenso a aquellos que han estado en posiciones de combate o posiciones de comando en incursiones en el exterior, relegando a los encargados de producción de inteligencia."⁹⁶

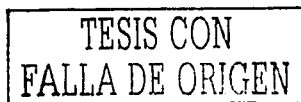
1.6.3.1 Otros Servicios de Inteligencia Militares. La Fuerza Aérea, la Naval y la Armada.

Además del Departamento de Inteligencia de la Defensa, existen otros cuatro servicios militares que poseen sus propias unidades de inteligencia. Cada uno de estos organismos se parecen en cuanto a su organización y funciones generales, pero cada una posee sus propias misiones militares y pertenecen al NFIC (Consejo Nacional de Inteligencia Exterior).

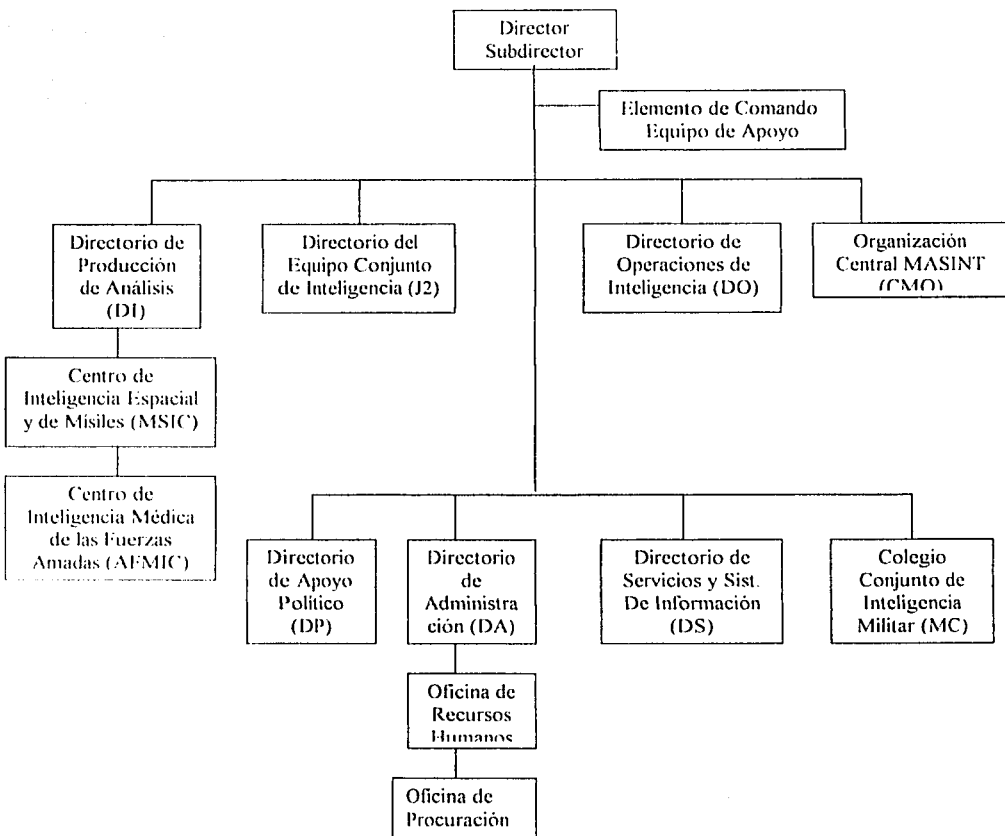
⁹⁴Lowenthal.op.cit.p.124

⁹⁵Holl..op.cit. p.125

⁹⁶Idem.

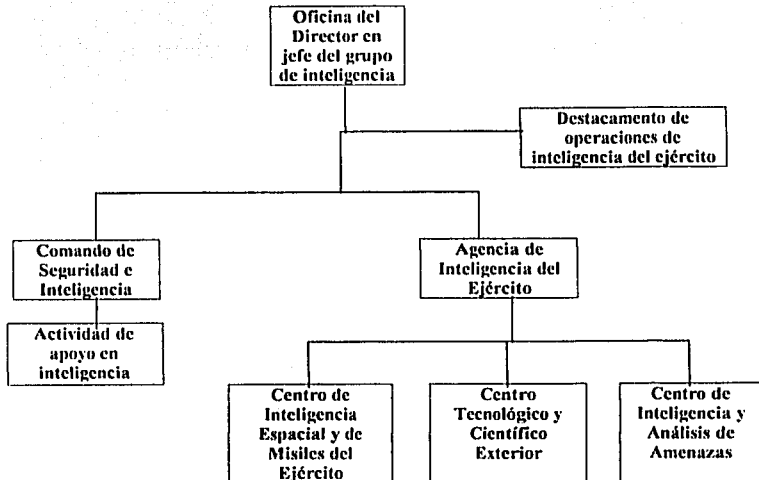


CUADRO 3.

Organización de la Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA)FUENTE: www.dia.mil/ThisIntro/chart.html

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 4.

Organización de la Comunidad de Inteligencia del Ejército

FUENTE: Holt, Pat., *The U.S Intelligence Community*, Edit. Routledge, 1993. p.52.

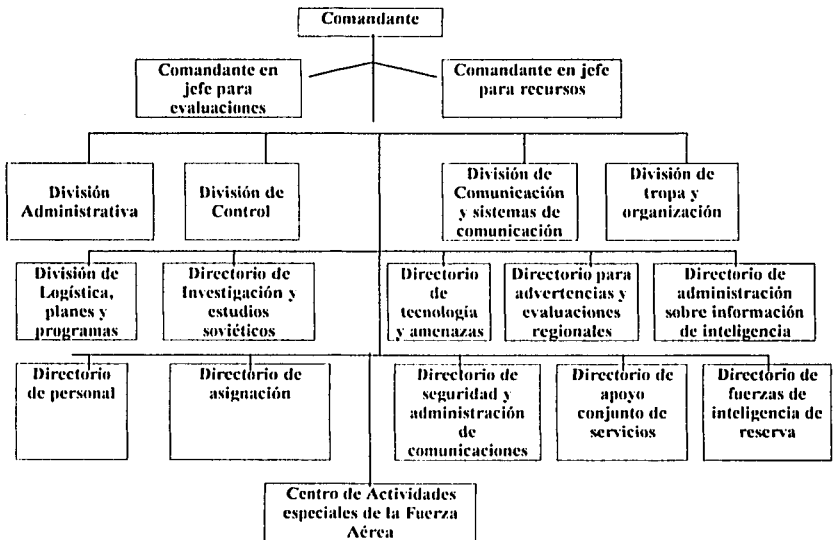
El Departamento de Inteligencia de la Fuerza Aérea es la más grande de las unidades de inteligencia militares, debido a que es responsable de la operación de un gran número de los sistemas de recolección técnica de los E.U. Su principal componente es la Agencia de Inteligencia de la Fuerza Aérea (AFIA), la cual da cabida a los Departamentos de valoración, estudios y apoyos de Negociación, Amenazas y Tecnología, Advertencias y Valoraciones Regionales, etc. También posee el Centro de Actividades Especiales de la Fuerza Aérea, en donde se encuentra un Directorio de Política, Planes y Programas encargado de las cuestiones de logística, además de una División de Tecnología Exterior, un centro técnico y científico que se concentra en los asuntos relacionados a las misiones aéreas en el exterior así como del empleo de misiles durante estas incursiones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Departamento de Inteligencia de la Armada está conformada por seis Directorios: el de Vinculos con el Exterior, de Inteligencia exterior, que es el principal grupo analítico sobre inteligencia, el de Estimaciones de Inteligencia y el de Desarrollo de Amenazas de Inteligencia, el de Políticas y Operaciones, que trabaja sobre una gran variedad de tópicos, el Directorio de Contrainteligencia y medidas de Seguridad. La Oficina de Inteligencia Naval posee una estructura compleja. El Director posee asistentes para temas específicos (contrainteligencia, inteligencia exterior, narcóticos, tecnología, etc)

CUADRO 5.

Organización de la Agencia de Inteligencia de la Fuerza Aérea



FUENTE: Holt, Pat., *The U.S Intelligence Community*, Edit. Routledge, 1993. p. 80.

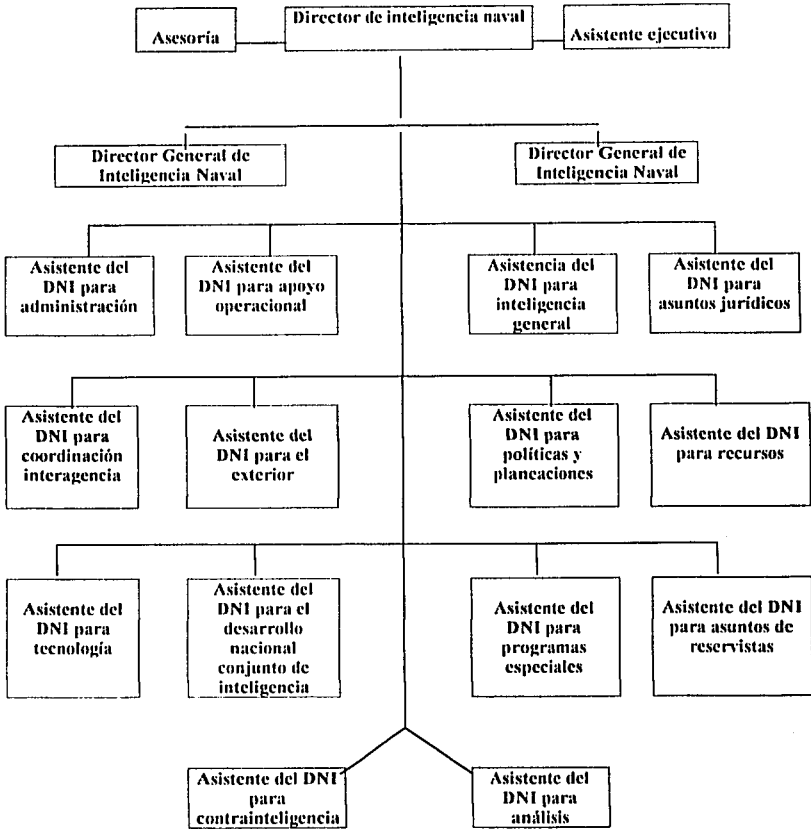
La División de Análisis de Inteligencia tiene cuatro oficinas regionales, una Sucursal de Inteligencia Regional, oficinas de análisis de Inteligencia militares, de submarinos y de superficie y una División de Apoyo Operacional. El Grupo de Operaciones de Inteligencia Naval sostiene los requerimientos de recolección de Inteligencia y el Grupo de Seguridad Naval tiene responsabilidades criptográficas. Se ha incrementado la preocupación por "la duplicación de actividades de estas unidades. El final de la guerra fría ha provocado que el Congreso centre

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

su atención en este tema, siendo el sistema de inteligencia estadounidense el primero en ser sujeto a reducciones y mandatos tratando de evitar que se convirtieran en la principal fuente de operaciones.⁹⁷

CUADRO 6.

Organización de la Oficina Naval de Inteligencia



FUENTE: Holt, Pat., *The U.S Intelligence Community*, Edit. Routledge, 1993. p.66.

⁹⁷ Lowenthal, op.cit. p 132

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A raíz de la guerra del Golfo Pérsico también surgieron las críticas relacionadas a la habilidad del aparato de inteligencia de los E.U para actuar como un cuerpo integrado que proporcionara de manera efectiva una inteligencia oportuna para los que se encontraban en el frente de batalla.

1.6.4 El Consejo de Inteligencia Nacional. (NIC)

Creado en 1979, el Consejo Nacional de Inteligencia lo conforman Oficiales de Inteligencia Nacional (NIOs) bajo el sistema implantado por William Colby cuando abolió el Consejo de Estimación Nacional. El NIC reporta al Director Central de Inteligencia. En abril de 1992, Gates, el Director de la Comunidad de Inteligencia anunció la reestructuración del NIC, confiándole mayor responsabilidad. El NIC tiene un Director, quien es elegido por el NFIC. Un nuevo Vicedirector de evaluación es responsable de evaluar estimaciones previas, señalando la calidad y la exactitud del análisis, trabajando con la Oficina Nacional de Inteligencia para identificar los asuntos de inteligencia que serán usados para la realización de evaluaciones y así, identificar nuevas prioridades de inteligencia en cuanto a la recolección de datos.

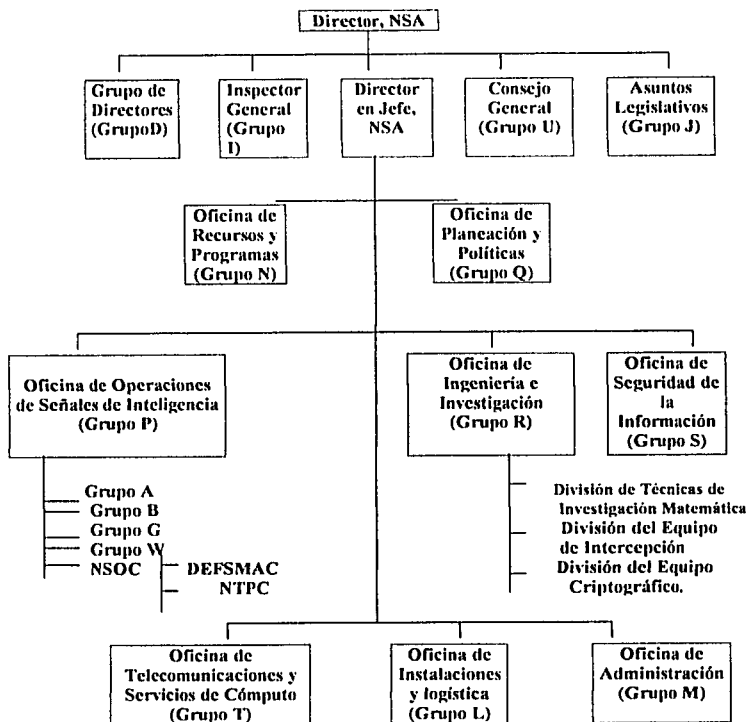
También se encuentra un vicedirector de Estimación, quien es responsable de administrar el programa de producción del NIC asegurándose de que el programa de estimación incluya escenarios alternativos, promoviendo el uso de dos equipos de análisis. Básicamente, el NIC es la agencia de análisis de inteligencia por excelencia, distinguiéndose de la CIA, la DIA y el INR. El NIC recurre a expertos externos para realizar algunas de sus actividades de análisis. Esta dependencia, fue prácticamente sacada de la CIA, de donde pertenecía y varias de las dependencias, que anteriormente reportaban al DDI (Departamento de Inteligencia de la Defensa) ahora reportan al NIC. Estos incluyen el Consejo Nacional de Productores de Inteligencia y un número especializado de Comités de Inteligencia, como el Comité Adjunto de Inteligencia sobre Energía Atómica, El Comité de Inteligencia de Armamento y asuntos Espaciales y el Comité de Ciencia y Tecnología.

1.6.5 La Agencia de Seguridad Nacional (NSA)

La Agencia de Seguridad Nacional permanece como una de las Agencias más secretas. Fue creada por una Directiva Presidencial en 1952 y partes de esa Directiva fueron recientemente desclasificadas. El Director del NSA es un oficial militar de tres estrellas y su nombramiento está sujeto a la confirmación del Senado. El NSA se encuentra bajo la dirección general del Secretario de la Defensa, pero no se considera parte del aparato adjunto de defensa. El NSA es principalmente un recolector de inteligencia, no un productor de análisis. Su trabajo involucra dos grandes áreas: la interceptación y la decodificación de información proveniente del exterior y el mantenimiento de los códigos de seguridad de los E.U.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 7.

Organización de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA)

FUENTE: Holt, Pat., *The U.S Intelligence Community*, Edit. Routledge, 1993. p.24.

Estimaciones sobre el número de personal varían, "de 80,000 a 120,000, incluyendo aquellos asignados en el exterior y su presupuesto ha sido calculado en más de 1000 millones de dólares, por lo que presumiblemente constituye el más grande componente de inteligencia. Mucho de su presupuesto va directamente a equipos de cómputo muy sofisticados, los cuales son centrales para el trabajo de decodificación e intercepción de señales."⁹⁸

⁹⁸ Lowenthal, op cit p.135

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La organización del NSA permanece clasificada, pero James Bamford, sugiere la siguiente estructura interna "La unidad principal es la Oficina de Operaciones de Señales de Inteligencia, también conocida como DDO, responsable de los aspectos operacionales de las señales de inteligencia, incluyendo criptoanálisis del tráfico de señales y el análisis de sistemas cripto-analíticas de todas las naciones, incluyendo las de los aliados de E.U. Dentro del DDO hay tres grupos operacionales, un grupo encargado de la ex Unión Soviética y sus aliados, el grupo B, que maneja las cuestiones de los países comunistas en Asia, y un grupo G, que maneja los asuntos del Tercer Mundo y otras naciones, así como las telecomunicaciones internacionales desde y en los E.U. adicionalmente un grupo C provee apoyo en materia de cómputo y otro grupo, W, maneja las operaciones de interceptación. Un número de integrantes de esta Dependencia tienen responsabilidades en el consumo y formulación de planes y políticas operacionales ""

También existe la Oficina de Seguridad de las Telecomunicaciones (COMSEC), responsable de la protección de todas las comunicaciones clasificadas. La política de este organismo es llevada por un Consejo que comprende representantes de las Secretarías de Defensa, de Estado, de Comercio y tesoro, un procurador general y el Secretario asistente de la Defensa para las Comunicaciones, Comando, Control e Inteligencia. Dado el rol central sobre tecnología avanzada computacional, la agencia ha estado interesada en los efectos de un creciente número de computadoras privadas, de códigos empleados por los usuarios privados, por la investigación criptológica privada y por los asuntos relacionados a la seguridad de los códigos de las computadoras.

1.6.6 El Departamento de Estado.

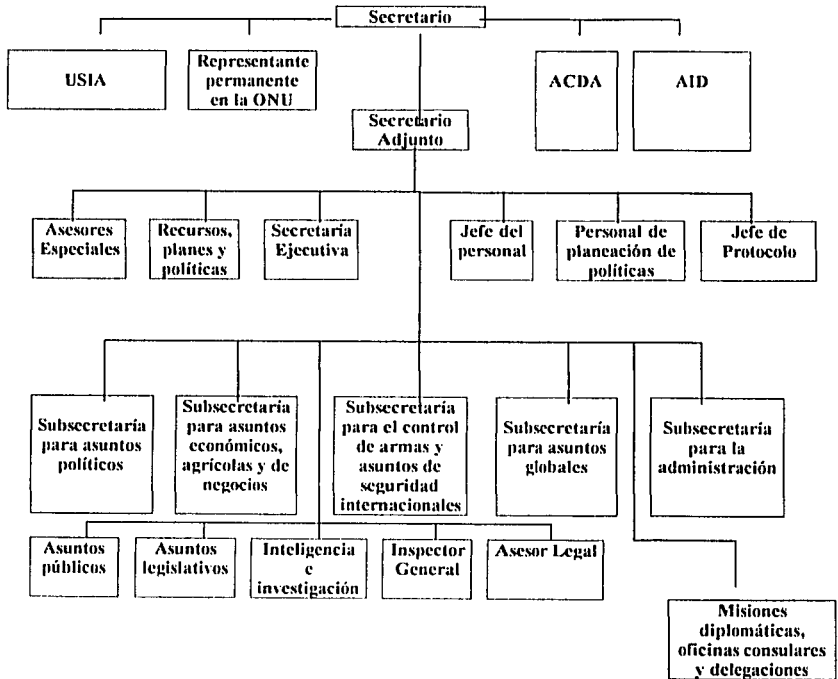
Su liga con la Comunidad de Inteligencia es el Buró de Inteligencia e Investigación encabezado por un secretario asistente. Este Buró se encarga de preparar análisis y reportes basados en recursos abiertos o del conocimiento público, principalmente sobre reportes obtenidos de las embajadas de los E.U. en el exterior y de la inteligencia diseminada por otras agencias dentro de la Comunidad

El Secretario de Estado recibe un reporte diario, el Secretario pertenece al Consejo de Seguridad Nacional, que pertenece a la CIA. El Buró representa al Departamento en el Consejo Nacional de Inteligencia Exterior y no se encarga de recolectar información, pues este trabajo es desarrollado por el personal de las embajadas.

"" Idem. p.136

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 8.

Departamento de Estado, 1998

FUENTE: Cambone, Stephen A., A New Structure for National Security Planning, edit. Center for Strategic and International Studies. p. 1993.p.179.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La administración Reagan a través de una orden ejecutiva estableció que la obtención de información por parte del Departamento de Estado debería de ser abierta, y aunque entre otros trabajos, los diplomáticos se encargan de recolectar información, mucha de ésta sigue siendo clasificada. Así, el Departamento de Estado posee un rol primordial en materia de política exterior, quienes brindan a través de la ley y de ordenes ejecutivas libertad a los representantes diplomáticos para realizar actividades de inteligencia en el exterior

1.6.7 El Departamento de Justicia.

Este Departamento también posee responsabilidades en la implementación de actividades de Inteligencia a través "del Acta de Vigilancia de Inteligencia Exterior de 1978 y el Acta de Procedimientos de Información Clasificada de 1980, que establecen la relación entre la Comunidad de Inteligencia y el proceso judicial."¹⁰⁰ Son dos agencias las que trabajan para el Departamento de Justicia, el FBI (Buró Federal de Investigaciones) y la DEA (Agencia Antinarcoóticos).

1.6.7.1 El Buró Federal de Investigaciones. (FBI)

El Buró Federal de Investigaciones es responsable de las actividades de contrainteligencia en los E.U, así como la CIA realiza sus actividades en el exterior. Esto significa "atrapar a espías extranjeros, o americanos trabajando para organizaciones de inteligencia extranjeras en los E.U."¹⁰¹

Cuando el FBI los descubre, los encarcela, o bien, si poseen inmunidad diplomática, los expulsa del país. A diferencia de la CIA, que piensa más en convertir a los espías en agentes dobles, es decir, usarlos para espiar al gobierno para el cual están trabajando. Ya es tradicional comentar acerca de la mala relación entre el FBI y la CIA. Esta situación al parecer empezó bajo el liderazgo "del juez William Webster", quien sirvió primero como Director del FBI y Después como Director de la CIA, quien no construyó las vías burocráticas adecuadas para desarrollar un trabajo coordinado."¹⁰²

Pero los conflictos emergieron de nueva cuenta en 1994, como resultado del arresto de Aldrich Ames, un oficial de carrera perteneciente a la CIA encargado de espiar a la Unión Soviética durante muchos años y acusado de proporcionar información confidencial de los E.U al gobierno soviético. El caso Ames contribuyó a que emergieran los conflictos sobre los procedimientos de contrainteligencia.

¹⁰⁰ Holt, Pat. op.cit. p.51

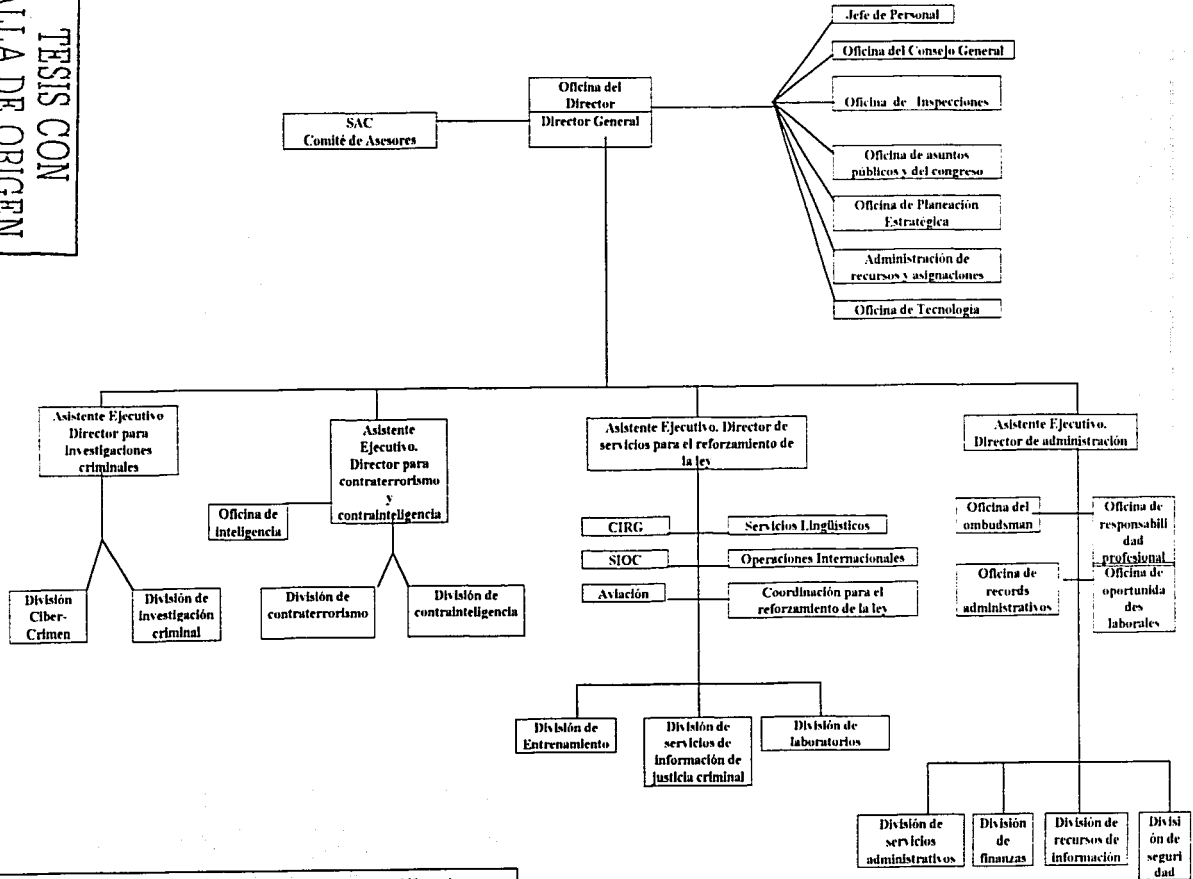
¹⁰¹ Idem.

¹⁰² Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 9
Organización del Büro Federal de Investigaciones (F.B.I)

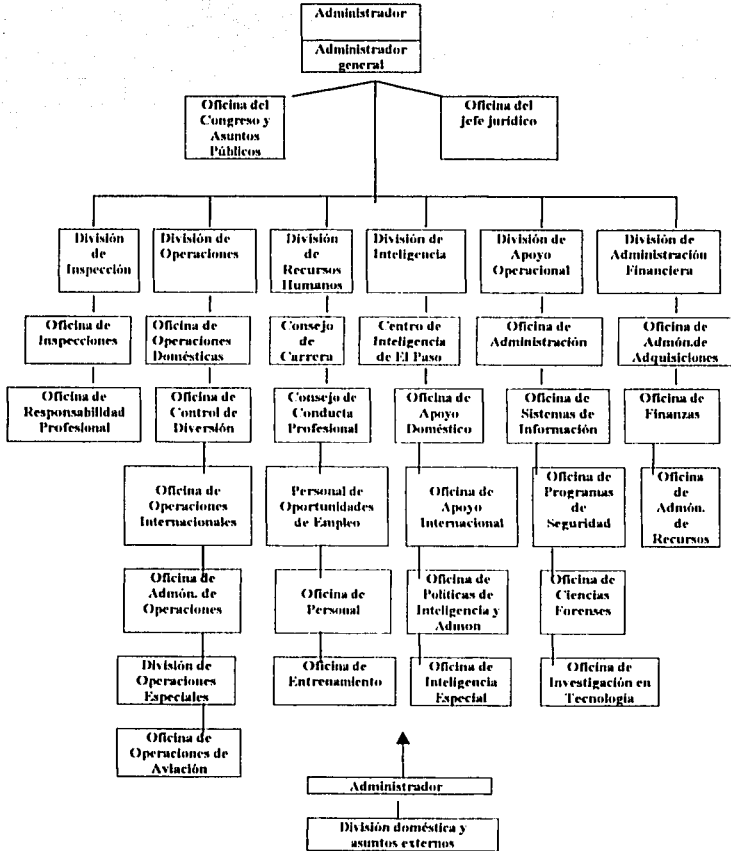
TESIS CON FALLA DE ORIGEN



FUENTE: Página de correo electrónico: <http://www.fbi.gov/aboutus/todaystbi/hqorg.htm>

CUADRO 10.

Administración Antidrogas (DEA)



FUENTE: Página correo electrónico: <http://www.usdoj.gov/dea/agency-organizational.htm>

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

1.6.7.2 La Administración Antinarcóticos (DEA)

Esta es básicamente una fuerza policiaca, no una agencia de inteligencia, por lo tanto, no se encuentra incluida en la Orden Ejecutiva establecida por Reagan, ni en el acta de Autorización de Inteligencia de 1993, sin embargo, esta Acta autoriza a la DEA realizar actividades de inteligencia, por ejemplo en la autorización de informantes para la realización de sus actividades. Pero la CIA y el FBI también realizan actividades de inteligencia en materia de narcóticos, y tanto la CIA como la DEA actúan también en el exterior y el FBI y la DEA cubren actividades dentro de los E.U por lo que se dice que hay actividades que se duplican.

Pero existe una diferencia entre la DEA y la CIA. El trabajo de la DEA se relaciona exclusivamente con asuntos antinarcóticos, pero para la CIA este asunto es solamente uno entre muchos.

1.6.8 El Departamento del Tesoro.

Este Departamento posee una pequeña unidad de inteligencia en la Oficina del Departamento del Secretario Ejecutivo. Se relaciona fundamentalmente su trabajo a cuestiones monetarias y económicas, esto debido al importante volumen de movimientos y flujos financieros internacionales.

También se ha mencionado que hay duplicidad de funciones entre el Departamento de Estado y el Departamento del Tesoro debido a que las dos dependencias tocan aspectos financieros en el exterior, pero el Departamento de Estado trata fundamentalmente sobre el estado de la economía y el Departamento del Tesoro específicamente asuntos relacionados a las transacciones y movimientos monetarios.

De acuerdo a la orden ejecutiva establecida por Reagan las actividades de inteligencia que se realicen deben ser de carácter abierto o del conocimiento público, pero algunas actividades pueden ser sensibles, como por ejemplo, en el caso de que se maneje información relacionada con alguna posible devaluación en algún país, etc.

1.6.9 El Departamento de Energía.

Participa dentro de la Comunidad de Inteligencia a través de su Oficina de Inteligencia. A través de la Orden Ejecutiva de Reagan participa con el Departamento de Estado en la recolección de información en relación a los asuntos energéticos en el exterior. Esto incluye el manejo de una base de datos referente a la viabilidad de los recursos y la capacidad energética de otros países.

También es responsable de proveer facilidades a los E.U en la producción de armas nucleares y asimismo, desarrolla algunas actividades de contrainteligencia con respecto a estos temas. A su vez, se encuentra una Oficina sobre advertencia de Amenazas relacionada más con aspectos de terrorismo, y aunque no posee atribuciones de recolección de información de inteligencia de manera independiente, también contribuye con ciertos aspectos de inteligencia en relación a la proliferación de armas nucleares.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estas son las agencias principales encargadas de llevar a cabo las labores de inteligencia en los E.U. Las agencias de inteligencia tuvieron su mayor expansión en el marco de la confrontación con la ex Unión Soviética. Evolucionaron y siguieron las directrices de la política exterior del momento. A principios del siglo XXI y con el fin de la guerra fría, estas agencias enfrentan serios problemas, entre estos están la creciente burocratización de las instituciones de inteligencia, la superposición de actividades, el recorte presupuestal y la redefinición de funciones. La reestructuración de algunas partes de estas agencias se ha iniciado, pero no ha habido hasta el momento una reestructuración de fondo, puesto que la puesta en marcha de una reforma de gran tamaño acarrearía demasiados costos políticos.

La evolución del concepto de seguridad nacional ha pasado por diferentes fases. En general, el término ha sido manejado de manera ambigua, no existiendo inclusive una única definición. Por el contrario, el término de seguridad nacional es lo suficientemente amplio como para abarcar los diferentes intereses que han mantenido los Estados Unidos dentro y fuera de sus fronteras a lo largo de un poco más de dos siglos de historia. Si en un principio la noción de seguridad nacional abarcó efectivamente la idea de defensa territorial y la expansión de éste, posteriormente el concepto fue ampliándose. La ausencia de amenazas dentro del territorio del continente americano facilitó las cosas.

Al convertirse los E.U. en la potencia hegemónica, después de la segunda guerra mundial, ya las condiciones se habían modificado de manera radical. La nueva influencia en el ámbito político, económico y militar daría cabida a la puesta en marcha de nuevas políticas y proyectos para garantizar la influencia de este país de manera permanente. Pero la guerra fría sentó las bases para una interpretación de la seguridad nacional estadounidense estrechamente ligada a las ideas anticomunistas y a todo lo que pusiera en juego los intereses económicos y estratégicos estadounidenses, además de la ideología y los valores del sistema capitalista. La evolución de las agencias de inteligencia de los E.U. respondieron a este esquema, el cual funcionó durante todo el período de la guerra fría, pero que al finalizar éste y modificarse las condiciones internacionales, además de la ausencia de una reestructuración institucional, le acarrearía a los E.U. el llevar a cuestras una serie de ineficiencias burocráticas, en la coordinación y la capacidad de análisis de su sistema de inteligencia, cuyo fallo más grave se pondría en evidencia el 11 de septiembre del 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. Congreso e Inteligencia: la influencia en la política exterior estadounidense.

Este capítulo tiene el objetivo de adentrarse en el funcionamiento de los comités de inteligencia, tanto en la cámara de representantes, como en el senado, además de conocer el proceso de toma de decisiones y la influencia que tienen los grupos de interés. De igual forma, hay que tomar en cuenta que también existe la relación del poder ejecutivo con el cuerpo legislativo y los representantes de las agencias de inteligencia. También se analiza el futuro de estas agencias, los retos que enfrenta en este nuevo siglo y su participación en el combate de lo que los E. U ha denominado "las nuevas amenazas": el narcotráfico y el terrorismo. Para entender la política de seguridad estadounidense es necesario resaltar la importancia de la economía militarizada y su influencia en el diseño de la política de seguridad estadounidense.

2.1 El staff de inteligencia dentro del Congreso. Orígenes, Estructura y Funciones.

A través de la historia de los Estados Unidos, la inteligencia ha tenido un papel importante en la aplicación de la política exterior estadounidense. Desde la revolución hasta la segunda guerra mundial, la inteligencia cobró preponderancia durante los periodos de conflicto, y redujo su influencia cuando los conflictos cesaban. Durante la revolución de los Estados Unidos "el Congreso Continental había comenzado sus operaciones de inteligencia a través de un comité secreto, el cual aprobaba acciones encubiertas, junto con el Comité de Correspondencia Secreta."¹⁰³

Pero fue el ataque japonés a la base estadounidense de Pearl Harbor, el 7 de diciembre de 1941 cuando se toman a las fuerzas aéreas y navales por sorpresa, lo que manda la señal de alerta y pone sobre la mesa las deficiencias en la recolección, análisis y diseminación de información por parte de las agencias de inteligencia en ese periodo. Análisis posteriores dentro del Congreso determinaron que la información de inteligencia fue diseminada muy lentamente y nunca les llegó a los comandantes militares estacionados en Hawai.

A raíz de estos acontecimientos, el presidente Truman encabezó los esfuerzos para unificar y dar coherencia al sistema de inteligencia de los Estados Unidos, y en 1947 se crea el Acta de Seguridad Nacional, unificando los servicios militares bajo el liderazgo del Secretario de Defensa y un "staff" de jefes adjunto. También se crea de manera separada la fuerza aérea. El Director de la CIA en ese entonces era quien tenía acceso a toda la información de inteligencia de los Estados Unidos. Prácticamente su labor consistía en coordinar la información para el presidente. Sin embargo, la CIA se convirtió en el principal coordinador y evaluador de la información de inteligencia. En los años subsiguientes, proliferaron las agencias de inteligencia. El 4 de noviembre de 1952 fue establecida la Agencia de Seguridad Nacional (NSA), bajo el mando del Secretario de Defensa y en agosto de 1961 se estableció la Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA). Otros componentes de inteligencia de importancia incluían, el Buró

¹⁰³ Smist, Frank J., op.cit. p.2



Federal de Investigaciones, el Departamento de Estado, el Departamento de Energía, del Tesoro, la Agencia Antinarcóticos (DEA), la Agencia de Inteligencia de la Armada, la Naval y la Fuerza Aérea.

Con el Acta de Seguridad Nacional, el Congreso ahora empezaba a desempeñar un rol en materia de inteligencia, sin embargo, de 1947 a 1974 el poder ejecutivo era el que dominaba las políticas en este rubro. En realidad, las actividades del Congreso "eran supervisadas por pocos miembros del Comité de Apropiaciones y Servicios Armados de ambas cámaras y todo lo relacionado a la inteligencia era conducido a puertas cerradas, situación que se debía a dos motivos principales: en primer lugar, los miembros del ejecutivo y del legislativo eran sensibles a la necesidad de una comunidad de inteligencia fuerte y efectiva, todo esto a la luz del desastre de Pearl Harbor, y segundo, había un acuerdo en que la entonces Unión Soviética constituía un peligro para los E. U., necesiéndose una política firme a largo plazo."¹⁰⁴

Así, ambas cámaras poseían subcomités especiales de inteligencia. Estos eran encabezados por un presidente y representantes del partido con minoría en la cámara, junto con otros dos o tres miembros considerados responsables y confiables. Entonces existía muy poca "intromisión" en los asuntos dirigidos por estos comités por parte del público, la prensa o de grupos clientela. Los subcomités se encontraban solo con el Director de Inteligencia y otros altos oficiales, se reunían dos o tres veces al año, las audiencias eran una especie de repaso del periódico y la disposición de los miembros del subcomité era dejar en manos del presidente las decisiones. Finalmente, el presidente era constitucionalmente el comandante en jefe y el encargado de formular la política exterior. Senadores claves en este periodo incluían a Styles Bridges, Harry Byrd, Leverett Saltonstall, Stuart Symington, John Stennis y Richard Russell.

Durante este periodo las audiencias no se transcribían, sólo eran anunciadas y, aunque la confianza entre los integrantes de los subcomités prevalecía, el control del presupuesto era débil e ineficiente. Pero para 1975 ocurrió el mayor cambio en la forma en que el Congreso manejaba los asuntos de inteligencia. Los escándalos Watergate y el enorme fracaso en Vietnam contribuyeron al aumento en la desconfianza en el Congreso. Pero fue un hecho en especial el decisivo para el cambio en la política de inteligencia del Congreso.

"El 22 de diciembre de 1974 el periódico The New York Times publicó una nota de Seymour Hersh, quien había trabajado para la CIA. Hersh declaró que se había conducido una masiva e ilegal operación de inteligencia en los E.U. durante la administración Nixon contra los movimientos antiguerra y otros grupos disidentes en los E.U."¹⁰⁵

El 14 de enero de 1975 el presidente Ford designó una comisión para investigar el asunto. El 27 de enero se conformó un comité selecto de investigación bajo el liderazgo del senador Frank Church, otorgándole un mandato para realizar recomendaciones al Senado para corregir las deficiencias de los trabajos de los subcomités.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Chelf, Carl., *Congress in the American System*, ed. Nelson-Hall Chicago, p.75

¹⁰⁵ Idem, p. 9

¹⁰⁶ "Después de 21 días de audiencias, se hicieron 183 recomendaciones al Senado sobre cómo mejorar la inteligencia militar y proteger los derechos de los Americanos. Este comité condujo una de las más intensas investigaciones en la historia del Senado de los Estados Unidos." (Smist...op.cit.p., 10)

Al igual que el Senado, la Cámara de Representantes creó a su vez un comité de investigaciones encabezadas por el legislador Lucien Nedzi. Sin embargo, las investigaciones realizadas por esta cámara se estancaron, puesto que nunca pudieron ponerse de acuerdo sobre quien sería el Director que conduciría las investigaciones. Como consecuencia, la cámara baja cayó en el desprestigio, siendo víctima de acérrimas críticas. A raíz de las investigaciones llevadas a cabo por el Senado, se crearon los Comités Selectos Permanentes de Inteligencia. El comité del senado se aprobó en mayo de 1976 y el comité de la cámara baja se creó hasta julio de 1977. En la historia del congreso de los E.U nunca antes había habido un comité selecto permanente. Estos son similares a los comités permanentes, pero poseen autoridad para recomendar legislación.

El comité del senado era el que poseía mayor prestigio. De 1976 a 1984 tuvo tres diferentes presidentes, el senador Daniel Inouye (1976-1977), el demócrata Birch Bayh (1977-1980) y el republicano Barry Goldwater. Este último continuó con el trabajo realizado por el senador Frank Church, realizando propuestas legislativas, como una Carta para las agencias de inteligencia y protección de los derechos de los ciudadanos. Colocó la estructura para examinar los requerimientos de presupuesto y de acción encubierta propuestos por el presidente. Además, por primera vez se aprobaba un proyecto de autorización anual de inteligencia para aprobar el presupuesto para las agencias de inteligencia.

Ya a fines de 1974, el senador Harold Hughes, demócrata por el Estado de Iowa y el republicano Leo J. Ryan, proveniente del Estado de California, propusieron una enmienda que tenía por objetivo reportarle al congreso toda operación encubierta. Es decir, las operaciones no podían llevarse a cabo sin la autorización expresa del presidente. De 1977 a 1984 el comité de inteligencia de la cámara de representantes fue encabezado por Edward Boland, demócrata por el Estado de Massachussets. Su liderazgo fue muy importante y, rompiendo con la hasta entonces mala reputación del comité de la cámara de representantes. El nuevo presidente del comité probaría que podría confiárseles información clasificada. Se establecieron estructuras para controlar mejor el presupuesto y las actividades de información encubierta.

En cuanto a los grupos de presión que pudieran influenciar las decisiones de los legisladores, eran en este periodo relativamente reducidas. Los grupos con mayor influencia eran la Unión Americana de Libertades Civiles y el Centro Morton Halperin para Estudios de Seguridad Nacional. Estos dos grupos enfocaron su atención en la protección de las libertades civiles. Al otro lado del espectro, estaban otros dos grupos, apoyados por la comunidad de inteligencia. Una, era la Asociación de Oficiales de Inteligencia (AFIO), perteneciente a la CIA, también se encontraba el FBI y la Agencia de Seguridad Nacional, encargada de proveer a testigos en las declaraciones frente a los Comités. La influencia de estas agencias fue mayor después de la década de los ochenta. Otro organismo que trataba de influenciar, era el Consejo de la Seguridad Americana, quien cada año se encargaba de recopilar y publicar las votaciones en el Congreso relacionadas con la Defensa. Finalmente, otro grupo activo, era el Comité de Leyes y Seguridad Nacional, asociados con el American Bar Association, relacionado con los aspectos de carácter legal en temas de seguridad nacional.

De 1985 a 1992, los comités estuvieron dominados por el senador David Boren y en la Cámara Dave McCurdy, y posteriormente, ya durante la administración Clinton, por el senador De

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Concini y por Dan Glickman, los cuales empezaron a plantear la necesidad de una reestructuración de las agencias de inteligencia

Para entender el funcionamiento de las políticas discutidas en el congreso, hay que entender en primer lugar, la estructura, funciones y poderes de los respectivos comités en la cámara de representantes y en el senado, que a continuación se examinan.

2.2 Estructura, poder y funciones de los comités de inteligencia.

En realidad, la Constitución de los Estados Unidos no establece cómo el congreso debería organizar la política pública. El congreso ha diseñado una serie de comités para este propósito. Los comités son componentes centrales dentro del Congreso de los Estados Unidos. En el Congreso contemporáneo, la gran mayoría de las disputas políticas son resueltas dentro de éstos y, de igual forma, para que la legislación sea aprobada, tiene que haber sido discutida dentro de los diferentes comités, de acuerdo al tema de que se trate y aún más, las carreras y las reputaciones de los congresistas son moldeadas de acuerdo a la actividad desempeñada dentro de los comités.

Los comités pueden tener muchos nombres, ad hoc, de conferencia, selectos, especiales, permanentes o no permanentes, comités adjuntos, etc. Pero los nombres formales frecuentemente no indican qué rol desempeñan. Dos características distinguen a los comités, pueden o no tener autoridad legislativa y pueden o no ser de carácter permanente. En el congreso moderno, los comités poseen tres poderes principales:

- a) "Recolectan información a través de audiencias e investigaciones.
- b) Seleccionan el lenguaje o los términos apropiados aplicados a proyectos y resoluciones y
- c) Proponen legislación para su respectiva discusión en ambas cámaras."¹⁰⁷

Los comités pueden ser permanentes o no permanentes, de acuerdo a las reglas establecidas por ambas cámaras. Estas reglas definen la jurisdicción formal o la responsabilidad de los comités, establecen los procedimientos y prescriben su tamaño. Los comités que no son permanentes pueden permanecer más de un periodo legislativo, pero al menos, formalmente dejan de existir después de un periodo de tiempo determinado por su cámara par. Los comités más importantes son los permanentes, y junto con los subcomités, son el punto donde se origina la mayoría de la legislación. Los comités que siguen en importancia son los que poseen jurisdicción legislativa, pero carecen del estatus de permanente. De hecho, al principio, todos los comités eran de este tipo

Durante gran parte de la historia del congreso de los E.U no se usaban los comités ad hoc, se prefería crear comités permanentes, cuando nuevos temas requerían la atención legislativa. "En

¹⁰⁷ Loomis, Burdett A., *The Contemporary Congress*, ed. St.Martin Press, 1996, p. 74

1975 la cámara de representantes enmendó las reglas para permitirle al speaker, mediante la aprobación de la cámara, crear comités ad hoc o comités selectos.¹⁰⁸

Los comités de conferencia están encaminados a resolver las diferencias entre las versiones legislativas de ambas cámaras. Los comités selectos o especiales pueden ser usados para muchos propósitos, por ejemplo, para analizar importantes temas políticos, para investigar diversos temas que se encuentran bajo la presión de la prensa, para el desarrollo de políticas donde hay superposición de actividades por parte de los diversos comités permanentes, o simplemente como premio a los legisladores. Estos comités han sido usados en muchas ocasiones para examinar y en su caso, recomendar reformas a la cámara de representantes y el senado. Los comités selectos más conocidos han sido "el comité del senado para el caso Watergate de 1973, denominado muy formalmente como Comité selecto sobre actividades presidenciales de campaña, y los comités de investigación para el caso Irán-contras."¹⁰⁹

Los comités selectos de inteligencia de la cámara de representantes y del Senado constituyen un caso especial. Aunque llevan el nombre de selectos, hace algún tiempo estos comités eran temporales y carecían de autoridad legislativa. Ahora ambos comités son permanentes y, aunque no está establecido en las reglas permanentes de las dos cámaras, no poseen límite en cuanto a periodo de tiempo, y ambos comités poseen autoridad presupuestaria sobre la CIA, la Agencia de Inteligencia de la Defensa, la Agencia de Seguridad Nacional y de algunas actividades del FBI. Los comités son ahora de carácter permanente debido a que se estableció la necesidad de que las actividades de la comunidad de inteligencia sean supervisadas todo el año. Por otra parte, la gran cantidad de temas que se manejan en cuestiones de inteligencia relacionados a muchas de las áreas o departamentos también requirió que se establecieran de manera permanente estos comités, e igualmente, está relacionado con el peso político que se les confiere en una administración determinada.

Aunque con pocas excepciones, los comités permanentes han creado más o menos subcomités también permanentes. Son 4 los aspectos principales que hacen a los comités de Inteligencia diferentes de otros:

- a) "En primer lugar son selectos y permanentes. Sus miembros son escogidos en el senado, por el líder de la mayoría y también por el líder de la minoría, y en la cámara de representantes, el presidente es designado por el líder de la cámara (speaker) y el líder del partido minoritario. Los miembros de los comités permanentes son escogidos por los partidos. La antigüedad y la experiencia de los congresistas es importante, y sobre todo el liderazgo de los presidentes de los respectivos comités."
- b) "Los miembros de los comités de inteligencia sirven por término limitado. 8 años en el senado y 5 en la cámara de representantes."
- c) "Los líderes de la mayoría y de la minoría son *ex officio* miembros de los comités de inteligencia, pero carecen de voto y no participan en las deliberaciones."
- d) "Algunos miembros de los comités de inteligencia son seleccionados de otros comités, que poseen intereses o están relacionados, directa o indirectamente con los servicios de inteligencia, por ejemplo, el Comité judicial, que tiene a su cargo los asuntos

¹⁰⁸ Loomis, op.cit. p.76

¹⁰⁹ Idem.p.77

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

relacionados con el Departamento de Justicia, dentro del cual se encuentra el Buro Federal de Investigaciones, el cual realiza actividades de inteligencia."¹¹⁰

2.3 El Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes.

El Comité de inteligencia de la Cámara de Representantes consta de 19 miembros. Siempre la división de los comités refleja la división partidaria dentro de cada cámara. El presidente del comité es designado por el líder de la cámara y no existe un vicepresidente en este comité. Los representantes sirven por espacio de cinco años, y en cuanto a la jurisdicción, el comité lo tiene sobre el llamado Programa Nacional de Inteligencia Exterior (NFIP) y sobre el Programa de Inteligencia Táctica y Actividades Relacionadas (TIARA), cuyas tareas se comparten con el comité del senado.

Los procedimientos y los acuerdos organizacionales asociado con el sistema de comités, han variado a lo largo de 200 años de historia del congreso. El artículo 1º sección 5 de la Constitución establece que cada casa puede determinar las reglas de procedimientos. Como resultado, tanto la cámara de representantes, como el senado, han desarrollado, de forma separada, pero que corren paralelamente un conjunto de reglas. Estas "prescriben el número, la jurisdicción y los procedimientos para los comités en ambas cámaras, pero nada dice que la cámara baja y el senado deben adoptar reglas idénticas en la regulación del sistema de comités."¹¹¹

Pero además de las reglas de los comités hay otro conjunto de normas y procedimientos que tienen que tomarse en cuenta, como los estatutos Federales, las reglas de los partidos de cada cámara y a su vez, cada comité establece reglas y procedimientos informales o no escritos que son importantes a la hora de conducir el proceso legislativo.

Los poderes de los comités pueden ser vistos de dos formas:

- a) **Poder Negativo** - Es la habilidad que tienen los comités de mantener el statu quo de manera exitosa, enfrentando a aquellos que desean el cambio, es decir, modificar las leyes. La idea es restringir las opciones de las modificaciones legislativas."
- b) **Poder Positivo** - Es la habilidad de un comité para cambiar una política enfrentando a aquellos que no desean el cambio."¹¹²

La habilidad de ejercer estas formas de poder descansan, en parte, en las reglas y los procedimientos del congreso, pero también involucran otros recursos que los comités pueden tener en una batalla legislativa. La variación y el cambio en las reglas y prácticas del sistema de comités, son generados por intereses, tanto individuales, como colectivos. Esto varía de acuerdo al medio ambiente económico, político y social dentro del cual el congreso opera. Y es que en el trabajo de los comités interactúa la esfera individual, institucional y el medio ambiente interno y externo.

¹¹⁰ Holt, Pat. op cit p 223

¹¹¹ Idem. p 225

¹¹² Idem. p 286

A nivel individual, los intereses, las ambiciones y las diferencias producen distintos puntos de vista y originan acciones que producen diferencias con respecto a cómo debería operar el congreso, y los factores institucionales sirven como estrechamiento a estas decisiones. Los intereses individuales, algunas veces están relacionadas directamente con las capacidades del congreso como institución, pero la fuerza que maneja el cambio institucional, es el medio ambiente. El Estado de la economía o bien el incremento del poder presidencial, influyen el comportamiento del congreso, además, factores de carácter externo pueden también tener injerencia en el proceso de toma de decisiones.

Al principio, el poder de los Comités de inteligencia vino de dos recursos: Uno fue el darle curso a la legislación propuesta por el presidente, y el otro recurso fue la jurisdicción para autorizar presupuesto.

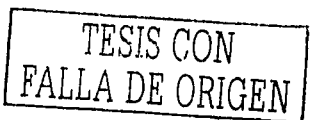
El tema del presupuesto es uno de los temas más importantes. El principal trabajo de los comités de inteligencia es el Acta de Autorización Anual de Actividades de Inteligencia, que contiene el presupuesto de la comunidad de inteligencia. Este presupuesto se encuentra desglosado. Se otorga presupuesto para agencias específicas y con propósitos y objetivos particulares. También puede haber proyectos específicos a los cuales se les otorga un presupuesto determinado, pero no más del establecido por el Acta de Autorización.

Ya en la administración del presidente Clinton se trató de reducir el presupuesto de las agencias de inteligencia. Durante la campaña por la presidencia había criticado a la administración Bush y había recalcado la necesidad de tener un cambio, sin embargo, para 1993 el cambio no se notaba. "Se mantenía la misma política hacia China y Haití, las tropas permanecían en Somalia y la intervención en Yugoslavia estaba en puertas. Las señales en política exterior eran encontradas. Durante su campaña, Clinton se había comprometido a establecer un recorte de 7.5 mil millones de dólares en los siguientes cinco años."¹¹

El comité de inteligencia de la cámara de representantes junto con el comité del senado son encargados de regular la legislación ya existente, también se propone legislación sobre temas específicos de inteligencia y sostienen audiencias públicas.

Varios asuntos han permeado los trabajos de los Comités de inteligencia. El primer asunto se relaciona con el secreto. Actualmente, los trabajos e investigaciones que realizan son, en su mayor parte, de conocimiento público, a diferencia de hace cinco décadas, cuando las actividades de los comités eran llevadas a cabo "a puerta cerrada". Uno de los debates relacionados con este tema es sobre la necesidad de mantener a la opinión pública informada de las actividades que realizan los comités y al mismo tiempo, mantener un cierto grado de confidencialidad cuando se conducen investigaciones u operaciones delicadas. Otro de los problemas relacionados con este punto, es la dificultad por parte de algunos legisladores pertenecientes a los comités de inteligencia en mantener la secrecía de la información confidencial, lo cual ha causado varias veces disputas con el ejecutivo, disputas que parecen haberse reanudado últimamente, a raíz de las investigaciones de los atentados llevados a cabo en las ciudades de Nueva York y Washington y de la fuga de información de las actividades

¹¹ Cambone, op cit p 307



militares de represalia en Afganistán, lo que ha provocado que el presidente Bush restrinja la información de inteligencia militar dada a los legisladores.

A su vez, se ha propuesto incrementar el número de años de permanencia de los legisladores en el comité de inteligencia, sobre todo en la cámara de representantes. El argumento principal es que se necesita tiempo para familiarizar a los legisladores con todas las actividades llevadas a cabo por la Comunidad de Inteligencia, discutiéndose la necesidad de mantener a gente con experiencia en estos asuntos, con el fin de agilizar los trabajos legislativos.

Con el fin de la guerra fría se ha discutido lo que sería la nueva agenda de los comités de inteligencia y la necesidad de mantener un presupuesto adecuado para enfrentar las "nuevas amenazas". Los líderes de los comités de inteligencia durante la administración Clinton, Dave McCurdy y David Boren cuestionaron: "Las Bosnias y las Somalias serán la regla, más que la excepción en política exterior y se requiere un enfoque diferente."¹¹⁴

Boren había señalado la necesidad de invertir más recursos en el área de recursos humanos de inteligencia "Mientras fotografías de satélite y otras informaciones técnicas pueden revelar movimientos militares antes de un ataque, éstas no pueden prever una advertencia temprana de las intenciones del enemigo. Ellas probablemente son aún menos útiles más en el impredecible Tercer Mundo que en la antigua Unión Soviética. Los recursos humanos son también los más efectivos recolectores de inteligencia en otras áreas de recolección de información. Los recursos humanos son críticamente importantes para la penetración de organizaciones terroristas y de redes de narcotráfico."¹¹⁵

Para la inteligencia de los E.U. la guerra fría fue un período que marcó el trabajo de los servicios, delineó estrategias y objetivos específicos, marcando también el trabajo legislativo de los congresistas.

2.4 El Comité de Inteligencia del Senado.

El comité del senado posee 15 miembros, de los cuales 8 pertenecen al partido mayoritario y 7 de la minoría. El presidente del comité del senado es electo por el partido con mayoría y el vicepresidente es electo por el partido con el menor número de escaños en la cámara. Los miembros sirven por un período limitado de 8 años. Posee jurisdicción sobre el Programa Nacional de Inteligencia Exterior (NFIP) y también sobre el Programa de Inteligencia Táctica y Actividades Relacionadas (TIARA), con el que comparte trabajos junto con El Comité de Servicios Armados, que es el que controla el 80% del presupuesto de defensa.

Al igual que el Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes, el comité del senado también está encargado de regular la legislación existente, proponer legislación realizar investigaciones y sostener audiencias públicas.

En 1993 los líderes del senado acordaron expandir la membresía del comité de inteligencia, de 15 a 17 miembros. La proporción partidaria fue la misma, con el partido mayoritario con un

¹¹⁴ Boren, David, Foreign Affairs no 71 verano 1992, p.46

¹¹⁵ Idem p.47

asiento más que el partido minoritario. El senador De Concini se convirtió en el nuevo presidente del comité, siendo el vicepresidente John Warner. Y al igual que sus antecesores, trataron de que el comité se adaptara a los nuevos cambios de la posguerra fría. Este comité, creado en 1976, y la idea de mantener un presidente y un vicepresidente fue diseñada para que se fomentara una relación más estrecha entre los líderes de los dos partidos, lo cual hasta la fecha ha funcionado bastante bien.

Una de las situaciones que necesitan ser sometidas a revisión es el límite de permanencia impuesto a los miembros del comité. "La propuesta de limitar la permanencia a un período de 8 años fue diseñada para prevenir que los miembros fueran cooptados. Sin embargo, tres de los miembros que sirvieron en el comité durante la administración Clinton, ya habían servido previamente."¹⁶ Desde que solo el 17% del senado posee asientos en este comité, se menciona que un servicio repetido por miembros individuales, le niega a otros senadores la oportunidad de desempeñar un rol en esta área. Pero al mismo tiempo, se busca que los senadores posean la suficiente experiencia y conocimientos en los asuntos relacionados a la inteligencia, área que requiere de tiempo para familiarizarse con todos los temas que cotidianamente se abordan. De ahí la importancia de la rotación de los miembros y de la renovación periódica de un porcentaje de los miembros de este comité. Personalmente, considero importante que exista una rotación periódica de legisladores y que se elija a un porcentaje de los miembros de estos comités de inteligencia cada determinado período. Es verdad que es necesaria la experiencia y el conocimiento de legisladores sobre aspectos relacionados con la inteligencia. Un período no demasiado prolongado evita de alguna manera compromisos y presiones de tipo político por parte de ciertos sectores de la comunidad de inteligencia de los E.U.

Otro de los aspectos relevantes es la relación del ejecutivo con los comités de inteligencia, relación que en un principio carecía de fricciones, puesto que las decisiones en materia de inteligencia recaían en el ejecutivo. Con la creación de los comités permanentes de inteligencia dentro del congreso y el aumento del poder y las atribuciones, aumentaron las fricciones, sobre todo en los asuntos de carácter confidencial. Las "fugas" de información han provocado la desconfianza del ejecutivo hacia los miembros de los comités. Casos de este tipo hay varios. Por ejemplo, el presidente Carter rechazó decirles a los miembros del Congreso, controlados por su propio partido acerca de la misión de rescate en Irán. Después el presidente Reagan no le confió al congreso la información relacionada al caso Irán-contras, y aún el presidente Clinton mostró sentimientos similares, por ejemplo, el 25 de junio de 1993, Clinton ordenó un ataque aéreo contra Irak, arguyendo la existencia de un complot para asesinar al ex presidente Bush. Solo 5 miembros de la Casa Blanca fueron avisados, solo el asesor de seguridad nacional de la Casa Blanca, Anthony Lake, su asesor Samuel Berger, el jefe del Staff Mack McLarty, el consejero David Gergen y el jefe de asesores George Stephanopoulos sabían."¹⁷

El comité del senado realiza recomendaciones sobre nominaciones, tratados, medidas de autorización y legislación de inteligencia. Pero el tema más importante es el presupuestario, y uno de los temas que encaró la administración Clinton, fue precisamente el tema de los recortes presupuestales. Las críticas empezaron en 1993, cuando se discutió el empleo del cohete Titán IV, un cohete espía que tuvo un costo de 800 millones de dólares y que explotó sobre el océano

¹⁶ Smist, op.cit. p.313

¹⁷ Idem. p.516

Pacífico. A raíz del desastre, el periódico *The New York Times* reportó que la explosión "era el accidente espacial más costoso desde el desastre del *Challenger* en 1986, y el *Times* anotó que el costo final de esta misión era igual que el costo total anual de cada espía y analista de la CIA."¹¹⁸

Estos acontecimientos suscitaron una serie de discusiones entre los comités de inteligencia y el jefe de la comunidad de inteligencia de la administración Clinton, James Woolsey en relación al valor de los satélites versus el valor de los espías, es decir si era más recomendable invertir en recursos humanos (HUMINT), que solamente en recursos relacionadas a la tecnología militar (TECHINT).

En cuanto al trabajo legislativo, los comités se han preocupado por construir una herramienta legal para las actividades relacionadas a la inteligencia en el exterior. En orden cronológico, las tres Actas más importantes son El Acta de Vigilancia de Inteligencia Exterior, de 1978, el Acta de Procedimientos de Información Clasificada, de 1980 y el Acta de Protección de Identidades de Inteligencia de 1982. El Acta de Vigilancia de Inteligencia Exterior es la forma en como se maneja el problema de la llamada "zona gris". Es una defensa táctica en persecuciones criminales. Aquí se autoriza a los defensores durante un juicio a recurrir a información clasificada, alegando que la información es legal para su defensa. Se ha recurrido a esta Acta en algunos casos de fraude que han involucrado a oficiales o empleados de la CIA.

Bajo El Acta de Procedimientos de Información Clasificada, la corte puede autorizar al gobierno no dar a conocer temas específicos de la información que le sea requerida, o para substituir la necesidad de presentar documentos de carácter confidencial, puede "admitir hechos relevantes" sin la necesidad de presentar los documentos. Pero también puede ser que la corte en un juicio niegue la supresión de información, la información requerida tiene que ser entregada a la Corte sin el permiso de ser dada a conocer al público.

Ahora bien, el Acta de Protección de Identidades de Inteligencia, fue el resultado del trabajo de un grupo de prominentes ex oficiales de inteligencia. Tal es el caso de Philip Agee, autor del libro: "Dentro de la compañía. Diario de la CIA" Y Louis Wolf, quien publicó: "El boletín de información sobre la acción encubierta."

La legislación especial se empezó a promover debido a que varios ex agentes de la CIA fueron asesinados después de haber dado a conocer sus nombres en reportes e investigaciones, por ejemplo, tal fue el caso de "Richard Wolf, jefe de inteligencia en Atenas. También se realizaron ataques en Jamaica y en Nicaragua. Y aunque las identidades de los jefes de inteligencia de las estaciones en el extranjero no son un secreto, si se buscó proteger a los agentes en funciones que realizan misiones en el exterior."¹¹⁹

Entonces se estableció la prohibición "de dar a conocer el patrón de actividades tendientes a identificar y exponer a agentes encubiertos en razón de creer que esas actividades impedirían las

¹¹⁸ Smist, op. cit. p 322

¹¹⁹ Holt, Pat. op cit. p 228

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

actividades de inteligencia exterior de los Estados Unidos. Las penalidades por violar estas disposiciones varían en el pago de 15 000 a 50.000 dólares y de 5 a 10 años de prisión ¹²⁰

Por otra parte, ambas cámaras y no solo el senado han cobrado importancia en la preparación de reportes especiales y audiencias. Además, se discute en ambas cámaras todo lo relacionado a las acciones encubiertas llevadas a cabo en el exterior. Los comités tienen que ser informados de cada acción encubierta. Y de acuerdo a las discusiones y deliberaciones dentro de los comités, algunas acciones son cambiadas o a veces hasta abandonadas por completo. El curso usual es que el director de la Comunidad de Inteligencia realiza algunos cambios con el fin de satisfacer a uno o a ambos comités, o bien, modifica el lenguaje o fraseología, de acuerdo a las reglas establecidas por el congreso.

Los comités de inteligencia han producido muchos reportes en relación a la calidad de la inteligencia. Por ejemplo, uno de los reportes, discutido y aprobado en noviembre de 1985, influyó en mucho el debate sobre la política seguida en Filipinas. El tema central del debate era si se debía seguir apoyando al gobierno del presidente Fernando Marcos. La cuestión central era la sobrevivencia política de Marcos. Sobre este punto, el comité de inteligencia del senado enlistó un número de razones. Los debates tuvieron efecto en los senadores, quienes trataron de persuadir al presidente Reagan de modificar la política.

El comité de inteligencia del senado también ha realizado estudios especiales con respecto a los tratados de control de armamento. Una cuestión crucial con respecto a esos tratados se refirió en su momento a la capacidad de los E.U. para monitorear la capacidad soviética en este punto. Así también, se han debatido numerosas propuestas para limitar las pruebas nucleares de manera unilateral.

Los comités de inteligencia al final de la guerra fría han padecido los problemas relacionados a la rigidez burocrática y han tenido diferencias con las agencias de inteligencia que están supervisando, además de haber tenido algunas dificultades en cuanto a la obtención de información de carácter confidencial. Para las agencias de inteligencia no ha sido fácil aceptar el constante monitoreo de los comités del congreso, sin embargo, han terminado por aceptarlo. Una de las personas que se han dado cuenta de la importancia de tener al congreso, más como aliado que como enemigo, fue Robert Gates, quien sirvió como jefe de inteligencia de 1991 a 1993, durante la administración del presidente Clinton. Gates había señalado que "el congreso podía convertirse en un intermediario eficaz, en cuanto a las presiones de los políticos, con el fin de moldear el apoyo para seguir una determinada política en una dirección específica. El congreso es donde se encauzan todas las presiones y las agencias, de algún modo, se han beneficiado en el proceso" ¹²¹

A su vez, el congreso le ha sido útil a la comunidad en cuanto a la distribución de los recursos presupuestarios, especialmente en los periodos de recortes, aunque la mayor parte de los recursos en materia de inteligencia, los absorbe el Departamento de Defensa, en cuyo comité se controla el 80% del presupuesto, lo cual ha recibido muchas críticas por parte de los legisladores de los comités de inteligencia de ambas cámaras. Los congresistas pertenecientes a los comités

¹²⁰ Holt, Pat.op.cit.p. 228

¹²¹ Idem. p. 262

de inteligencia de ambas cámaras critican que no exista una mejor distribución en cuanto a las atribuciones de aprobación del presupuesto. Se ha propuesto que estas atribuciones sean más equitativas, pues no es conveniente que exista demasiada concentración de poder en un determinado comité, sobre todo si tiene que ver con la repartición del dinero.

Otro de los puntos fundamentales que hay que tomar en cuenta es la relación existente entre la seguridad y el respeto a los derechos individuales. A raíz de la aprobación del Congreso de una serie de medidas tendientes a incrementar las atribuciones de las agencias de inteligencia, y muy especialmente las del Buró Federal de Investigaciones, se desataron las críticas de numerosas organizaciones de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, pues el mayor temor consistía en que hubiera una violación masiva a las libertades individuales establecidas por la constitución de los E.U. Entre las atribuciones de las agencias de inteligencia se incluía la detención de personas sin mediar orden judicial alguna. Esto causó un profundo impacto, especialmente en un sistema político "que ha conducido a un continuo ensanchamiento de las libertades básicas en los ámbitos de la expresión, la reunión y la conducta privada."¹²² La respuesta de los E.U ante los ataques terroristas encontró la salida más fácil, la cual evidentemente no condujo al replanteamiento de la política de seguridad estadounidense.

Los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 sin duda marcarán un nuevo periodo en el proceso legislativo, con la aprobación de nuevas medidas fortalezcan el poder de las agencias en el combate al terrorismo.

2.5 El dilema de la seguridad a fin de siglo. ¿Hacia una reestructuración de las Agencias de Inteligencia de los E.U?

La comunidad de inteligencia de los E.U fue producto de la guerra fría, y con el fin de ésta, termina un periodo que marcó las relaciones internacionales, con todo un conjunto de políticas y estrategias encaminadas a contener la influencia de la entonces URSS. El fin de este periodo deja a las agencias de inteligencia de los EU en una etapa en transición, puesto que parte de los objetivos de estas agencias, estaban encaminadas a contener la influencia soviética. Enfrentando un futuro incierto, muchas han sido las voces y opiniones sobre el nuevo papel de estas agencias en el futuro próximo.

Hay legisladores que han propuesto medidas tan radicales como la desaparición de la CIA, como es el caso del prominente senador por Nueva York Patrick Moynihan, hasta propuestas menos radicales que pugnan por el establecimiento de una reestructuración completa de las agencias de inteligencia y la reasignación de nuevos objetivos y estrategias encaminadas a enfrentar las nuevas "amenazas". El sistema de inteligencia de los EU ha evolucionado en tamaño y complejidad. Uno de los problemas principales ha sido el cómo realizar esta reestructuración y el cómo seleccionar los objetivos, las estrategias y el orden de las prioridades. Pero tal vez el problema más grande sea la inevitable inercia institucional de resistirse al cambio, lo cual es inherente a toda institución burocrática de tales dimensiones.

¹²² Lipset, Seymour Martin. El Excepcionalismo Norteamericano, F.C.E. p.47

A lo largo de 50 años, las agencias de inteligencia de los EU se han anotado éxitos, pero también fracasos. Entre estos se encuentra la infiltración dentro de la CIA de los llamados agentes dobles, que sustrajeron numerosos documentos de carácter confidencial y cuya información fue transmitida a la URSS sin que se haya detectado la fuga de información sino hasta pasados varios años. Otra de las mayores críticas hacia estas agencias es el de haber sido utilizadas para ejercer labores de espionaje contra sus propios ciudadanos, especialmente contra grupos disidentes, durante el conflicto de Vietnam. (Recordemos que fueron estos sucesos lo que desencadenó una serie de investigaciones en el Congreso, que llevaría a la creación de los comités de inteligencia)

Además, a lo largo de la historia de las agencias de inteligencia de los EU, se llevaron a cabo actividades encubiertas sin el conocimiento del congreso y muchas de ellas sin el conocimiento del mismo presidente (caso Irán-contras)

El uso del secreto en el manejo de la información confidencial es otro de los puntos bajo constante debate. El asunto se centra en cómo mantener a la población informada y al mismo tiempo mantener a salvo la información confidencial y no poner en peligro las misiones en el exterior. Y más aún está el cómo lograr que los legisladores no revelen información confidencial a los medios de comunicación, pues varias veces las fugas de información se han dado a través del mismo congreso.

Aquí es también importante hablar de la relación entre el congreso, las agencias de inteligencia y el presidente. La relación entre este triángulo de poder ha variado de acuerdo a las épocas y las condiciones políticas del momento. El grado de comunicación y entendimiento ha sido marcado igualmente por la personalidad de los líderes del poder legislativo, los directores de las diferentes agencias, particularmente el jefe de la comunidad de inteligencia de cada administración y el liderazgo presidencial. Se han podido observar periodos en el que los líderes de los comités han sido vistos más como enemigos a los cuales enfrentarse, y periodos en los cuales la relación mejora sustancialmente. Recientemente se ha reconocido la importancia del congreso como una especie de filtro mediador entre todos los grupos con diferentes intereses y posturas en materia de inteligencia.

Una reestructuración de las agencias de inteligencia y la reasignación de nuevos objetivos y estrategias, es probable que conlleve a una fusión departamental y a una serie de recortes de personal, lo que de hecho, ya está sucediendo. A lo largo de 50 años el número de Departamentos encargados de realizar actividades de inteligencia, creció enormemente, albergando por consiguiente a una gran cantidad de personal. Con el paso de los años, muchos de los Departamentos empezaron a realizar actividades semejantes, pero a pesar de que se había señalado repetidamente la necesidad de una revisión de los trabajos de los diferentes Departamentos, no se emprendieron las acciones pertinentes para resolver este problema.

En 1993 "el Acta de Autorización de Inteligencia ordenó un 17.5% de reducción de personal para fines de 1997. Más de 700 personas fueron despedidas del Directorio de Operaciones de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CIA y cerca de 1000 del Directorio de Inteligencia. También se reportó que la CIA planeó cerrar 15 estaciones en África."¹²³

Otro de los problemas es la falta de coordinación y comunicación intradepartamental e interinstitucional, lo que ha de nueva cuenta salido a la luz, a raíz de los recientes atentados del 11 de septiembre del 2001 en las ciudades de Nueva York y Washington. Y es que las agencias recibieron una oleada de justificadas críticas por la falta de previsión y el mal manejo de la información recabada previamente. Las agencias de inteligencia de los EU mandan y reciben una gran cantidad de información, ésta proveniente de todas partes del mundo. Pero el recibir la información no es suficiente, hay que clasificarla, analizarla, descartar la información secundaria de la importante, conjuntarla y cotejarla con la información obtenida por los otros departamentos, para posteriormente diseñar una estrategia de contrainteligencia, de acuerdo al asunto que se maneje. Si el trabajo no es coordinado, ni existe la suficiente comunicación interdepartamental, es muy probable que los resultados sean deficientes.

Un punto muy importante dentro del proceso de reestructuración de las agencias de inteligencia de los E.U es el de las acciones encubiertas. Después de la guerra fría, el número de las operaciones encubiertas en el exterior se redujeron. De acuerdo a la legislación establecida por el congreso, cada acción de este tipo tiene que ser notificada al congreso y ser aprobada por el presidente. Las futuras operaciones encubiertas estarán principalmente dirigidas a la infiltración de grupos y organizaciones delictivas, por ejemplo, organizaciones terroristas o bien redes de narcotráfico. En este punto, el empleo de los recursos tecnológicos es uno de los aspectos importantes.

El uso del internet ha servido para agilizar la comunicación entre la diferentes agencias que realizan labores de inteligencia, facilitando el contacto y la comunicación entre las organizaciones criminales transnacionales. Estas agencias han tenido que emplear parte de sus recursos en la especialización de agentes en la investigación de los delitos cibernéticos. Ahora bien, con respecto al uso de la tecnología, también se ha criticado la falta de inversión en el entrenamiento y especialización de recursos humanos más que en el desarrollo tecnológico. Finalmente en un momento determinado, un cuerpo de expertos pueden ser más valiosos en la infiltración de redes u organizaciones delictivas y ser mucho más eficaces en la recolección de información. La tecnología es importante, pero hay que saber cómo emplearla y bajo qué circunstancias resulta más efectiva.

Otro de los objetivos de las agencias de inteligencia de los EU es el de combatir los delitos de carácter económico, sobre todo los relativos al espionaje industrial. Se calcula que después de la de guerra fría se han incrementado el número de Departamentos dedicados a esta área. Sin embargo, algunos autores dicen que en realidad las mismas empresas son las encargadas de mantener su propio cuerpo de seguridad, por lo cual no necesitan de los agentes de las agencias de inteligencia estadounidenses.

Aunque la amenaza comunista haya desaparecido, siguen presentes problemas tales como el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dinero, el contrabando de armas, el espionaje industrial, aunado a los delitos cometidos a través del empleo del internet. Pero para combatirlos se

¹²³ Holt, op.cit p.240

requiere de financiamiento constante, que es uno de los temas más importantes a debatirse dentro del congreso en un futuro próximo. Hasta el término de la guerra fría, las agencias de inteligencia habían tenido asegurado el financiamiento, debido al apoyo constante en las operaciones emprendidas para contener los avances de la Unión Soviética, pero cuando el conflicto terminó, empezaron los problemas. Ya no era tan fácil obtener el mismo presupuesto de miles de millones de dólares si ya no era posible justificarlo. El presidente Clinton fue el que pugnó por un mayor recorte presupuestario en el área de inteligencia, pero, a pesar de que pudo obtener algunos recortes en algunas áreas, los atentados terroristas en el Centro Mundial de Comercio de Nueva York y en la ciudad de Oklahoma, impidieron finalmente aplicar el plan original.

El tema presupuestario es uno de los temas más difíciles de tratar. En este momento, a raíz de los atentados del 11 de septiembre del 2001, el presupuesto destinado a las agencias de inteligencia es muy probable que aumente con el argumento del combate al terrorismo y a los trabajos de operaciones encubiertas de infiltración de grupos terroristas recibirán un total apoyo por parte del congreso de los E.U.

Pero aunque el presupuesto se mantenga o inclusive se incremente, el mayor reto de las agencias de inteligencia será lograr la reestructuración interna que facilite una mayor coordinación y comunicación institucional y que permita con todos los recursos que posee prever y tener la información necesaria que permita anticipar acontecimientos como los que presenciamos en el mes de septiembre del 2001. Finalmente esa es su función principal.

2.6 Las Nuevas Amenazas: el Narcotráfico y el Terrorismo.

El fin de la guerra fría marcó la necesidad de encontrar nuevas amenazas que combatir. Una de estas amenazas para los EU en la posguerra fría es el narcotráfico. Los líderes políticos estadounidenses han presentado sus estrategias para reducir el narcotráfico bajo el argumento de ser una política de seguridad nacional. Drogas como la cocaína, la marihuana y la heroína se producen, comercializan y consumen en muchos países y la mayor parte de éstas son importadas ilegalmente. La creencia del gobierno estadounidense de que es posible eliminar el consumo de drogas si se reduce la oferta ha dado origen a la internacionalización de los esfuerzos para prohibir la producción y el comercio de éstas.

Las estrategias que ha seguido el gobierno de los EU han sido la erradicación de cultivos en el país de origen, la confiscación de los narcóticos en tránsito y la desarticulación de las bandas de narcotraficantes. El gobierno y la sociedad de los EU sostienen que "el uso de las drogas es de tal magnitud, que empieza a influir sobre la fortaleza de la sociedad y sobre la posibilidad de contar en el futuro con una generación de norteamericanos productiva. Las estadísticas sobre el consumo en el país vecino son bien conocidas: 20 millones consumen marihuana, 4.5 millones cocaína y 500,000 heroína"¹²¹

¹²¹ Toro, Ma. Celia., "México y Estados Unidos: El Narcotráfico como Amenaza a la Seguridad Nacional" en El Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana, ed. Siglo XXI, 1990, p.370

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En realidad, sabemos muy poco sobre las causas que explican la existencia de un mercado de consumo local en algunos países y su ausencia en otros. Casi toda la producción mexicana de heroína y marihuana se destina al mercado estadounidense. Los distribuidores de cocaína procedentes de América del Sur cruzan el territorio mexicano para transportar la droga y hacerla llegar a los consumidores norteamericanos y europeos. La naturaleza clandestina del mercado es independiente de las dimensiones que tenga la demanda de drogas. El contrabando puede afectar la estructura interna de una sociedad al crear nuevos actores, bases de poder y patrones de consumo. Es posible que el contrabando sea el ejemplo extremo de la pérdida del control por parte del Estado.

Pero la mayor amenaza la representan los narcotraficantes que conforman sofisticadas organizaciones, que inciden sobre el Estado y el mercado. Y es que las características del mercado ofrecen altísimos incentivos económicos a los traficantes, los que están dispuestos a incursionar en una gran variedad de operaciones de carácter transnacional. Estas actividades incluyen "desde el transporte de drogas de uno a otro país y la organización de redes de distribución cercanas a los clientes principales, hasta el lavado de dinero en distintos lugares y de diversas maneras."¹²⁵ Ya las posiciones y estrategias del combate al narcotráfico se empezaban a delinear a principios de la década de los ochentas. Para 1986 ya era considerado el narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense, la cual era definida entonces como " toda acción hostil o destructiva desde el interior o el exterior, abierta o encubierta, y el narcotráfico, se afirmaba se consideraba una invasión aérea, anfibia y terrestre contra los EU."¹²⁶

Entre las estrategias a seguir estaba la capacitación policiaca y la asistencia técnica a los países productores de droga. Bajo este lineamiento, el gobierno de los EU ha enviado a agentes de la DEA al extranjero con el propósito de organizar unidades antinarcóticos similares y realizar labores de inteligencia para la detección de drogas y la captura de narcotraficantes. Ya el gobierno de Ronald Reagan había asumido una política más activa en cuanto a asumir una mayor responsabilidad en la captura de envíos y traficantes dentro y fuera de su territorio. Entre 1981 y 1990 el presupuesto antinarcóticos creció. "De hecho, son los programas punitivos contra usuarios y narcotraficantes nacionales y extranjeros, los que consumen la mayor parte de estos recursos, equivalentes a ocho mil millones de dólares en 1990"¹²⁷ El principal programa es el de intercepción de drogas en tránsito hacia EU y la aprehensión de narcotraficantes en los puertos de entrada

La administración Clinton reconoció que el problema del narcotráfico debe ser combatido de manera multilateral y que no solo es un problema de oferta, sino de demanda. Esta administración prefirió optar por la cooperación internacional con el fin de combatir el problema, tratando de evitar en lo posible las confrontaciones. Uno de los objetivos principales de las agencias de inteligencia será desarticular las redes de narcotráfico, redes que se han extendido y cuyo combate requiere la infiltración dentro de estas organizaciones. El trabajo es difícil, puesto que las organizaciones han llegado a influenciar el sistema político y judicial de muchos de los países, como es el caso de Colombia.

¹²⁵ Idem. p 373

¹²⁶ Del Toro, op.cit. p. 377

¹²⁷ Idem p 378

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Si hasta el momento el narcotráfico había concentrado la atención del sistema político estadounidense, y había sido declarado la principal amenaza del mundo libre, los atentados del 11 de septiembre del 2001 en las ciudades de Washington y Nueva York, cambiaron radicalmente la agenda y el orden de las prioridades. Los recientes atentados han sido de tal magnitud, que han cimbrado el sistema político y económico de la nación más poderosa del mundo. Y así como el narcotráfico no es un fenómeno reciente, tampoco lo es el terrorismo. A lo largo de la historia, este flagelo se ha presentado actuando de muy diversas formas, arguyéndose infinidad de motivos para su empleo. El terrorismo presenta muchas facetas y se desenvuelve bajo condiciones internacionales diversas y complejas.

Las definiciones clásicas del terrorismo hacen referencia al "acto criminal perpetrado por el terror, la violencia, por una gran intimidación para conseguir un fin determinado."¹²⁸ Pero existe más o menos el consenso en que el uso de la violencia se usa con objetivos políticos, con el fin de provocar miedo a determinados gobiernos o instituciones gubernamentales.

Aunque el combate al terrorismo ya había sido involucrado a la agenda del presidente Carter, fueron los atentados al World Trade Center de la ciudad de Nueva York el 26 de febrero de 1993 y posteriormente el atentado al edificio federal Alfred P. Murrah en la ciudad de Oklahoma el 19 de abril de 1995 lo que colocó al terrorismo como una de las amenazas a la seguridad nacional estadounidense, durante la administración Clinton. Se puede mencionar que los atentados contra objetivos estadounidenses se habían dado con anterioridad, pero fuera del territorio estadounidense. Es durante este periodo cuando se plantea la necesidad de definir las estrategias en materia de inteligencia en este rubro. Y es que el enemigo ya no consistía únicamente en los grupos fundamentalistas islámicos provenientes del Medio Oriente, sino que implicaba ejercer un control eficaz sobre los grupos extremistas de carácter interno, sobre todo los grupos paramilitares, los cuales han incrementado su número en los últimos años.

Actualmente los grupos paramilitares de los EU son muy diversos y con inquietudes muy diferentes. "Se calcula que las milicias se encuentran activas en 18 Estados de la Unión Americana, aunque otros dicen que poseen actividad en 40 Estados y se cree que existen en todo Estados Unidos, aproximadamente 10,000 grupos de ideas radicales y que hay de 15,000 a 25,000 miembros pertenecientes a grupos antigubernamentales en todo el país."¹²⁹

Aunque durante la administración Clinton se empezaron a delinear las estrategias a largo plazo para el combate al terrorismo, fue durante la administración del presidente Bush cuando se dieron los primeros intentos en establecer colaboración con las agencias de inteligencia de la ex Unión Soviética. Bush había confirmado los cambios en cuanto a la cooperación en el combate al terrorismo y a la reorientación de los servicios de inteligencia en sus declaraciones: "En un nuevo periodo, la inteligencia es foco de nuevas influencias. Sin el mundo comunista, por ejemplo, las cuestiones económicas toman nueva importancia. Las amenazas del terrorismo internacional y el tráfico de narcóticos poseen alta prioridad, pero no debemos usar los requerimientos de inteligencia tradicionales. Nosotros también tendremos que adaptarnos con nuevo énfasis a la economía global. La inteligencia estadounidense debe aún ser una campana

¹²⁸ López Garrido, Diego., Terrorismo, Política y Derecho, ed. Alianza, 1987, p. 14

¹²⁹ The New York Times, 18 de junio de 1995, p. 12-A

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN.

de alarma para darnos una advertencia temprana de los nuevos peligros que crecen en número y en complejidad. Nuestras capacidades de inteligencia deben estar listas para encontrar nuevos cambios y adaptarlos como es necesario, apoyando la política de los EU en los 90's."¹³⁰

En 1991, Yevgeny Primakov, cabeza de la KGB soviética resaltó las prioridades de su agencia en la posguerra fría. Esas prioridades serían: "prevenir el retorno de la guerra fría, parar la proliferación de armas nucleares, luchar contra el terrorismo internacional y el tráfico de narcóticos, proveer las condiciones favorables para el desarrollo económico y científico, deteniendo la manipulación económica que pondría en peligro la economía soviética."¹³¹

Para 1993, el presidente Clinton realizó nuevas propuestas con el fin de expandir la capacidad del FBI para monitorear a grupos sospechosos de practicar el terrorismo. Se deseaba que esta agencia tuviera autoridad para usar vigilancia electrónica, con derecho a interrumpir las líneas telefónicas con el fin de monitorear las conversaciones de sospechosos que pudieran cometer acciones terroristas y además tuviera acceso a los registros de consumo de hoteles y restaurantes, lo que en ese momento le fue negado por el congreso. Actualmente, este tema cobra nuevamente relevancia, debido a los atentados del pasado 11 de septiembre del 2001 en la ciudad de Nueva York y en Washington. Recientemente se han aprobado por el Congreso estadounidense diversas medidas, las cuales le han otorgado la mayor libertad de acción conocida en la historia de los E.U a agencias, como el F.B.I, lo que ha acarreado un gran número de protestas por parte de diversas organizaciones de derechos humanos y civiles nacionales e internacionales. El F.B.I tiene, desde hace unos meses la autoridad de realizar arrestos, simplemente por tener "la sospecha" de que algún ciudadano ha llevado a cabo, está por realizar o está involucrado en algún atentado terrorista contra los E.U. Esto ha puesto sobre la mesa el tema de los derechos civiles, cuestionándose la efectividad de estas medidas y su relación con la política exterior que ha seguido los E.U a raíz de los atentados.

En 1995 el director de la CIA, John M. Deutch declaró en una reunión sobre terrorismo en la ciudad de Ottawa, que el surgimiento del terrorismo "es uno de los mejores argumentos para el fortalecimiento de las capacidades de la CIA, para conducir el espionaje normal, junto con el espionaje telefónico alrededor del mundo, donde satélites espías y otros recursos de inteligencia técnica son frecuentemente de poco valor en el seguimiento de pequeñas células terroristas."¹³²

Posteriormente, en la cumbre antiterrorista de Sharm El Sheik, realizada en Egipto en ese mismo año, el mismo Deutch se reunió con los jefes de inteligencia y de Defensa del Medio Oriente y Europa, con el objeto de llegar a un nuevo nivel de cooperación entre los servicios de inteligencia aliados, en contra de las incursiones militares del grupo Hamas y de sus suministros de dinero. De la misma forma, se buscó establecer un nuevo acuerdo antiterrorista entre los EU (CIA) e Israel (MOSSAD) y se estableció una alianza más limitada entre los servicios de inteligencia de los Estados Unidos e Israel, con los cuerpos de inteligencia de Jordania y la misma autoridad palestina. Ante la oleada de atentados terroristas en ese periodo, el jefe de inteligencia de los E.U mencionó la necesidad de mantener "una cooperación de inteligencia controlada cuidadosamente con otras naciones, lo cual podría crear o sentar la base para un tipo

¹³⁰ Bush, op cit p.116

¹³¹ Richelson, op cit. p. 421

¹³² Los Angeles Times, 20 de diciembre de 1995, p.27-A

de INTERPOL, del terrorismo, una base de datos de información secreta global, que recabe las pequeñas piezas de conocimiento reunido por los servicios de inteligencia de los E.U. y sus aliados¹³³

En ese momento, la creación de una organización de este tipo causo mucho escepticismo, sobre todo al no hacerse mención sobre la forma en que se iban a coordinar los esfuerzos, los recursos y como se iba a compartir la información. Siempre habra información confidencial que los E.U. y sus aliados jamás divulgarán. Ya los E.U. habían declarado que "existen las naciones amigas, pero no servicios de inteligencia amigas".¹³⁴

Sin embargo, los recientes atentados del 11 de septiembre del 2001 en las ciudades de Nueva York y Washington han establecido la necesidad de una cooperación mas estrecha y coordinada entre los servicios de inteligencia internos y externos. Hay una gran variedad de organizaciones, objetivos y estrategias, las cuales se han vuelto cada vez más sofisticadas, y muchos de las agrupaciones mezclan un gran número de actividades ilegales para poner obtener los recursos necesarios para financiar sus operaciones. No es en absoluto extraño que muchas de estas agrupaciones estén vinculadas al tráfico de estupefacientes, de armas y al lavado de dinero. La tecnología ha facilitado el contacto y la preparación de los planes delictivos, pero la mayor preocupación por parte de los servicios de inteligencia es la facilidad con la que los sofisticados sistemas de seguridad son vulnerados. Pero lo preocupante es que los E.U. han tratado de establecer un vinculo entre el narcotráfico y el terrorismo por conveniencia política y para justificar la aprobación del presupuesto en materia de seguridad. Hay que ser muy cuidadosos al establecer nexos entre ambos problemas, pues no todas las organizaciones de corte radical (tanto de izquierda como de derecha) cometen atentados terroristas. El termino de "terrorismo", tradicionalmente ha sido sujeto de una amplia manipulación política. Como no existe un consenso internacional en cuanto a la definición, ha sido imposible lograr un Tratado Internacional sobre este tema.

El combate al narcotráfico y el terrorismo seran los grandes objetivos de las agencias de inteligencia, no solo estadounidenses. Ya el congreso de los Estados Unidos ha autorizado el incremento de las atribuciones de las agencias de inteligencia, lo cual sin duda nos lleva a plantearnos las repercusiones que tienen estas medidas, a nivel interno y externo y la importancia que posee la economía militarizada estadounidense en la preservación de los intereses y objetivos de la política exterior de este país.

2.7 El Departamento de Seguridad Interna.

El 6 de julio de 2002, el Presidente George W. Bush anunció la creación del Departamento de Seguridad Interna, cuya dirección está encabezada por Tom Ridge, quien fue confirmado como jefe de esta nueva agencia el pasado 22 de enero de 2003 por el Senado. De acuerdo a la administración Bush, el principal objetivo de la creación de esta agencia es el de prevenir nuevos ataques terroristas dentro del territorio estadounidense a través del trabajo conjunto con

¹³³ The New York Times, 13 de marzo de 1996, p.8-A

¹³⁴ Idem.



las agencias federales, estatales y locales así como con entidades privadas a fin de desarrollar una estrategia general coordinada.

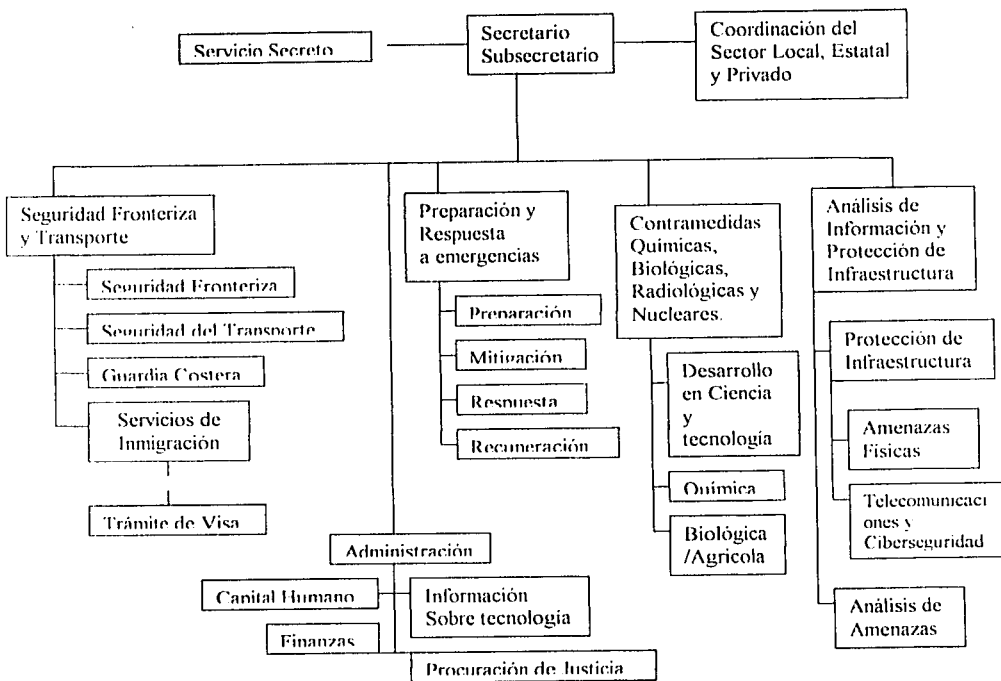
Esta Secretaría incorporó a varias de las agencias que realizaban funciones relacionadas con la seguridad de los Estados Unidos. Se calcula que se incorporaron cerca de 170,000 personas provenientes de estas agencias.

La estructura interna del Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos está conformada por cuatro grandes áreas:

- a) **" Seguridad Fronteriza y Transporte.-** Esta área asumirá responsabilidad a nivel operacional, del Servicio de Guardacostas, el Servicio de Aduanas, el Servicio de Inmigración y Naturalización, la Patrulla Fronteriza, el Servicio de Inspección de Salubridad Animal, del Departamento de Agricultura y la Administración de Seguridad del Transporte. Este sector estará encargado de controlar todos los aspectos fronterizos.
- b) **Preparación y Respuestas en Emergencias.-** Esta área brindará asistencia al Gobierno Federal en caso de desastres domésticos, siendo el FEMA (Agencia Federal de Administración de Emergencias) la encargada de llevar a cabo labores de coordinación con todos los servicios de emergencia.
- c) **Acciones contra Ataques Químicos, Biológicos, Radiológicos y Nucleares.-** Esta sección será la encargada de establecer estrategias para enfrentar un ataque químico, biológico, radiológico o nuclear coordinando a todas las agencias involucradas a nivel federal, estatal y local. Los Departamentos encargados de supervisar estas acciones son el Departamento de Agricultura y de Energía.
- d) **Análisis de Información y Protección a la Infraestructura.-** Estará encargada de fusionar y analizar la información de inteligencia proveniente de la CIA, la Agencia de Seguridad Nacional (NSA), el Buró Federal de Investigaciones (FBI), el Servicio de Inmigración (INS), la Administración Antinarcoóticos (DEA) y el Departamento de Defensa (DOE), contribuyendo a prever e identificar posibles amenazas a la seguridad interna, así como salvaguardar las instalaciones estratégicas de los Estados Unidos, como son las instalaciones eléctricas, los sistemas acuíferos y los sistemas informáticos."¹³⁵

¹³⁵ Bush, George W., The Department of Homeland Security, White House, junio, 2002, p.2-3.

CUADRO 11.
Organización del Departamento de Seguridad Interna



FUENTE: Bush, George W., *The Department of Homeland Security*, White House, junio, 2002, p.8.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

La propuesta del ejecutivo se originó a raíz de los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2001, fenómeno que evidentemente puso en jaque a los servicios de inteligencia estadounidenses y evidenció la falta de coordinación, información y análisis por parte de estos servicios.

Esta reestructuración originó numerosas críticas por parte de legisladores y expertos en la materia. La falla principal de los servicios de inteligencia durante los ataques terroristas del 11 de septiembre fueron la ausencia de un análisis de la información recabada por las principales agencias de inteligencia de este país, además de una escasa coordinación y comunicación interinstitucional. Con el fin de evitar que esta situación prevalezca, el Departamento de Seguridad Interna pretende asumir funciones de análisis de la información generada por el FBI y la CIA, sin embargo, tal reestructuración no garantiza que las fallas anteriores no vuelvan a presentarse.

Sigue siendo factible que tanto la CIA y el FBI, agencias que no fueron incorporadas al Departamento de Seguridad Interna continúen desechando en un futuro información que pueda constituir una pieza importante en un análisis general sobre posibles amenazas a la seguridad nacional estadounidense, puesto que la nueva agencia solo recibirá información considerada "relevante" por la CIA y el FBI. Esta reestructuración muestra que las agencias involucradas deberán trabajar estrechamente en el futuro para garantizar el flujo de información entre las distintas dependencias, así como un análisis coordinado y supervisado de la información obtenida por los distintos servicios de inteligencia.

La creación del Departamento de Seguridad Interna era innecesaria, pues en realidad asume funciones que ya realizan agencias como la CIA y el FBI. Una mejor estrategia hubiera consistido en enfocarse en una mayor y mejor coordinación entre las agencias existentes, centrándose en los procesos de reestructuración interna de cada agencia, suprimiendo oficinas innecesarias y fusionando las diversas áreas de análisis existentes en cada agencia. La supervisión de estos servicios, así como las estrategias de seguridad tanto internas como externas deberían ser supervisadas por el Consejo de Seguridad Nacional (NSC por sus siglas en inglés), instancia ya existente que incorpora a los representantes de las diferentes Secretarías relacionadas con la Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

Cabe señalar que la reacción por parte de las diferentes agencias que fueron incorporadas al Departamento de Seguridad Interna fueron divergentes. Las agencias más complacidas con ser incorporadas al nuevo Departamento fueron la Guardia Costera, el Servicio de Aduanas, el FEMA, el Servicio de Inmigración y el Servicio de Inspección de Salubridad de Plantas y Animales, perteneciente al Departamento de Agricultura, debido al incremento en el presupuesto y al número de atribuciones. Por su parte, el FBI y la CIA siempre manifestaron el interés de permanecer como agencias independientes, lo que es comprensible, pues siempre han trabajado de forma separada y tradicionalmente han sido reticentes a compartir información con otras agencias, por lo cual no reaccionaron positivamente a la supervisión por parte de una agencia nueva.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por otra parte, la amplitud de atribuciones de esta Secretaría, aunado a la política antiterrorista de los Estados Unidos ha planteado una serie de interrogantes y cuestionamientos sobre el la aprobación, aplicación y funcionamiento de una serie de medidas legislativas encaminadas a ampliar las atribuciones de las agencias de inteligencia estadounidenses en los rubros de vigilancia y aplicación de la ley a nivel interno y externo. Una de las preocupaciones se refiere a la limitación y/o constreñimiento de las libertades civiles. Es importante señalar que las condiciones internacionales han permitido a las agencias involucrarse cada vez mas en actividades relacionadas al combate del crimen organizado transnacional, no existiendo necesariamente una vinculación con amenazas militares directas, lo que ha originado de alguna forma la invasión del espacio de las agencias de aplicación de la ley. Lo anterior se ha visto reflejado en la adquisición por parte de las agencias de inteligencia, de amplios poderes a nivel nacional e internacional, tal es el caso del FBI y la CIA.

Otra de las dificultades estriba en determinar hasta dónde llegan los límites y atribuciones de cada agencia. Las instituciones de seguridad estadounidenses se caracterizan por su autonomía y también reticencia en compartir información con otras agencias. La duplicación de funciones no es extraño en el complejo sistema burocrático de las agencias de seguridad estadounidenses.

Los intentos de establecer un mayor control y coherencia sobre el trabajo de las agencias ya se había iniciado durante 1994. En este año "una Directiva del Presidente Clinton estableció el Consejo de Política Nacional de Contrainteligencia (NACIC) localizada en la sede de la CIA, creada específicamente para coordinar las actividades de contrainteligencia de varias agencias. El staff lo conformaban profesionales especialistas en seguridad y contrainteligencia de la CIA, el FBI, el Departamento de Defensa, de Estado, y la Agencia de Seguridad Nacional"¹³⁶

Se contemplaba una rotación de la presidencia del Consejo cada dos años, siendo el primer Director, extraído de las filas del FBI. Sin embargo, esta instancia "careció de suficiente visibilidad para conducir de forma efectiva los cambios de contrainteligencia"¹³⁷. A principios de enero del 2001, el expresidente Clinton firmó la Directiva denominada "Efectividad de Contrainteligencia de los Estados Unidos para el 2001 (CI-21) creando una Orden Ejecutiva Nacional de Contrainteligencia que reportaba al FBI y a otros oficiales con el fin de coordinar un programa de contrainteligencia que incluiría la planeación estratégica, análisis, presupuesto de contrainteligencia y operaciones de recolección de la información, lo que serviría como un mecanismo nacional de coordinación para prevenir y advertir de amenazas a la seguridad nacional"¹³⁸. Esta oficina se volvió operacional en mayo de 2001.

Asimismo, se creó un centro antiterrorismo dentro de la CIA para producir inteligencia sobre amenazas terroristas. En este caso, es comprensible que este centro, puesto en marcha durante los últimos días de la administración del expresidente William Clinton, haya recibido escasa atención por parte de la administración Bush. En el caso del Consejo de Política Nacional de Contrainteligencia (NACIC), debió de haber tenido un mayor peso político para llevar a cabo la reestructuración deseada.

¹³⁶ Best, Richard A. Jr., Intelligence and Law Enforcement: Countering Transnational Threats to the U.S., edit. Congressional Research Service (CRS Report for Congress), 3 de diciembre de 2001, p. 19

¹³⁷ Idem.

¹³⁸ Idem.p.20

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.8 Las repercusiones internacionales.

Las amenazas a la seguridad no sólo involucran el narcotráfico y el terrorismo, también están presentes el tráfico de armas, el tráfico de sustancias peligrosas, ya sea químicas o bacteriológicas, incluyendo material para la construcción de armas de destrucción masiva, el lavado de dinero, la compra venta de tecnología (espionaje industrial), el crecimiento de grupos con ideologías extremistas, tanto de derecha como de izquierda, etc. Los problemas son muchos, pero los intereses económicos y políticos determinan en buena medida el tipo de "solución" que se le da a cada problema

La guerra fría constituyó el escaparate bajo el cual los Estados Unidos y la entonces Unión Soviética midieron sus recursos políticos, económicos, tecnológicos, ideológicos y militares. Los EU tenían como prioridad contener el avance y la influencia de la ideología comunista, además de la ayuda militar y económica hacia países aliados. Bajo este marco, las agencias de inteligencia manejaron una serie de objetivos y estrategias encaminadas a detener la influencia soviética. Dichas estrategias contemplaban el apoyo militar a facciones en determinados países, que peleaban contra el gobierno establecido. El apoyo militar de manera abierta o encubierta incluían entrenar y armar a facciones en varias partes del mundo con el fin de combatir a aquellos países considerados contrarios a los intereses de los EU, tal fue el caso de varios de los países centroamericanos, africanos y asiáticos. Al terminar la guerra fría, los EU abandonaron muchas de las bases militares estacionadas en varios países, pero también abandonaron el armamento y a los grupos que habían sido manipulados, armados y entrenados en países que carecían de las bases necesarias para establecer gobiernos estables, tal es el caso de Afganistán.

La manipulación de diversas facciones en este caso, con el fin de lograr intereses políticos y geoestratégicos ha demostrado ser sumamente perjudicial. En países con gobiernos inestables y una estructura institucional débil, además de incesantes luchas internas, es sumamente factible la manipulación por parte de actores externos. Afganistán ha vivido décadas inmerso en conflictos, en gran parte provocados precisamente por la manipulación, tanto por parte de la Unión Soviética, como por los Estados Unidos durante el periodo de la guerra fría. Con el fin del conflicto, se abandonó el país, sin ningún intento por dejar sentadas las bases para el desarrollo de un país estable. Las facciones que habían sido entrenadas por los EU y sus servicios de inteligencia, durante el conflicto con la Unión Soviética y que habían sido catalogados de "grupos aliados" son ahora catalogados de "enemigos" y de "terroristas" parte de los EU.

Los atentados del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos han mostrado la enorme vulnerabilidad y la falta de previsión por parte de los servicios de inteligencia. Los acontecimientos merecen una revisión de las acciones históricas emprendidas por estas agencias y al mismo tiempo, es necesario establecer nuevos objetivos y estrategias a futuro. Ya se ha señalado la necesidad de una cooperación más estrecha entre los servicios de inteligencia de los EU y las agencias europeas y asiáticas. En este momento vuelve a surgir el tema de la creación de un organismo internacional encargado de coordinar los esfuerzos internacionales en el combate al terrorismo y a otros delitos internacionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El intento de cooperación con las principales agencias de inteligencia en el exterior es fundamental en el intercambio de información sobre las organizaciones criminales transnacionales. Pero la designación de los "enemigos" varía, sobre todo si los temas tienden a politizarse y a dejar de lado los orígenes del surgimiento de los conflictos y prevalecen los intereses de índole, político, económico o estratégico, que son los que generalmente prevalecen.

Los temas en la agenda de principios de siglo, el narcotráfico y el terrorismo seguirán teniendo preponderancia, puesto que serán los objetivos principales de las agencias de inteligencia de los E.U. Por su parte, el aparato militar estadounidense mantendrá un papel relevante en el suministro de equipo, para la detección e identificación de individuos considerados "peligrosos" por los E.U. Es prácticamente inminente una mayor colaboración entre las agencias locales y aquellas que realizan labores hacia el exterior. Sobre todo, es factible que se desarrolle una base de datos de consulta con el fin de proporcionar determinada información, como pueden ser datos sobre individuos que pertenezcan a organizaciones delictivas que operen dentro y fuera de los E.U. De la misma manera, y a raíz de los atentados del pasado 11 de septiembre del 2001 en los E.U., va a ser imprescindible la puesta en marcha de la propuesta del ex director de la CIA, John M. Deutch, de crear una base de datos global, con la ayuda de los países aliados de los E.U., como Inglaterra, Francia, Israel e inclusive Rusia. Deutch propuso que se creara una especie de "INTERPOL del terrorismo", pero es factible que, en caso de ponerse en marcha, se incluya información sobre delitos transnacionales, como el lavado de dinero, narcotráfico, tráfico de sustancias peligrosas, la compra y venta de armamento, etc.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3. Las agencias de Inteligencia de los Estados Unidos en el combate al Narcotráfico en México en los umbrales del siglo XXI.

Para los E.U, el narcotráfico, junto con el terrorismo, se han constituido como los grandes problemas de principios de siglo. México se ha convertido en uno de los puntos más importantes de tránsito de droga. Las agencias de inteligencia estadounidenses han venido desempeñando cada vez un papel más importante en el combate al narcotráfico en México. La relación de estas agencias con los organismos gubernamentales antinarcóticos mexicanos han pasado por momentos, tanto de cooperación, como de conflicto.

En este capítulo se desarrollará el papel de las agencias de inteligencia de los E.U en el combate al narcotráfico en México, especialmente, es interesante conocer cómo ha evolucionado esta relación, con sus complejidades, intereses y conflictos, además de analizar el marco de cooperación entre ambas naciones desde que el narcotráfico fue declarado como una "amenaza a la seguridad nacional estadounidense", así como las políticas implementadas por las principales agencias antinarcóticos en la frontera sur de los E.U y dentro del territorio mexicano.

La hipótesis que aplico en este tercer apartado es que las agencias de inteligencia de los E.U han sido y serán usadas como una herramienta muy útil en la aplicación de su política exterior, constituyendo este capítulo uno de los mejores ejemplos de ello, especialmente el área del combate al narcotráfico. Las instituciones de seguridad poseen sus propias políticas e intereses y sus decisiones impactan en mayor grado a nivel internacional, puesto que hay que tomar en cuenta que muchas de estas agencias de seguridad operan a nivel interno y externo, a diferencia de otras agencias gubernamentales de carácter local.

Lo anterior se ve reflejado claramente al estudiar la relación México-Estados Unidos en el combate al narcotráfico y el creciente papel de la DEA en las acciones emprendidas al exterior. La DEA es una de las agencia de inteligencia que ha mostrado tener gran autonomía en la toma de decisiones. Uno de los mejores ejemplos fue el secuestro del Dr. Alvarez Machain, acusado de haber participado en el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena, operación que al parecer fue realizada sin la consulta y mucho menos autorización del Departamento de Estado de los E.U. Esta acción junto con otras operaciones dentro del territorio mexicano trajeron consecuencias, las cuales no contribuyeron al fortalecimiento de la cooperación binacional en la década de los ochenta. Los conflictos e intereses entre las diferentes agencias encargadas de combatir el narcotráfico son también evidentes, especialmente si estudiamos la relación entre la DEA y las agencias de inteligencia militares, las cuales han incrementado su participación en las actividades de combate al narcotráfico, especialmente en la frontera entre México y los Estados Unidos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.1 Antecedentes Históricos.

No se puede negar que actualmente el narcotráfico constituye uno de los grandes fenómenos internacionales, que por sus repercusiones en las relaciones políticas, económicas y sociales interestatales ha adquirido enorme relevancia en las relaciones internacionales, y muy específicamente en las políticas de seguridad de los Estados Unidos. Por ser un fenómeno que impacta directamente en las relaciones México-Estados Unidos, el problema ha sido analizado desde diversos puntos de vista por diferentes especialistas mexicanos y estadounidenses. Los problemas surgen cuando se tienen percepciones diametralmente diferentes sobre cómo combatir el problema

El narcotráfico es un fenómeno que no es nuevo. Hay que recordar que a principios del siglo XX, enervantes como el opio, la morfina, la cocaína, la heroína y la marihuana eran legalmente vendidos, es decir, no había ninguna restricción federal hasta 1915. Los enervantes, ya introducidos en el mercado americano, "estas drogas podían ser adquiridas fácilmente en las farmacias, tiendas de abarrotes, a través de recetas médicas, etc. Inclusive, no existía algún tipo de restricción legal en cuanto a la venta a menores de edad. Y de hecho, la mayoría de los productos eran fuertemente recomendados o promovidos como sustancias de uso farmacéutico o bien de uso recreativo."¹³⁹

Pocos Estados en ese entonces habían intentado establecer algún mecanismo de control para la venta de drogas. Cabe señalar que un cambio importante en el consumo de drogas psicoactivas se había dado a partir del desarrollo de la química orgánica durante el siglo XIX, lo cual produjo inevitablemente nuevas formas de drogas derivadas de las plantas del opio y de las hojas de coca. La morfina había sido aislada a principios del siglo XIX y la cocaína había sido obtenida por primera vez de forma sintetizada en 1844. "En 1874 la diacetilmorfina (es decir, la heroína) fue sintetizada de la morfina, y para mitad del siglo XIX se perfecciona la aguja hipodérmica, la cual se convierte en un instrumento muy útil para pacientes y médicos a fines de 1870. Pero fue el crecimiento de la industria farmacéutica durante este periodo lo que intensificó el impacto de los narcóticos y la cocaína en la sociedad americana."¹⁴⁰

Por consiguiente, nuevas y mucho más poderosas formas de opiáceos y de cocaína fueron más rápidamente dispuestas en el mercado. Cabe señalar que bajo la Constitución de los E.U., los Estados asumen todo lo relacionado a los temas de salud, pero "la carencia de uniformidad de las leyes, así como la ausencia de un control federal, crearon una atmósfera relajada para los suministradores de droga."¹⁴¹ Y en contraste con la experiencia de los E.U., una autoridad central en las naciones europeas usualmente ejercieron un mayor control sobre el derecho médico a practicar o a hacer accesibles drogas peligrosas. El opio, que había llegado con los inmigrantes chinos a mediados del siglo XIX y que tenía un uso exclusivamente médico, hasta que se convirtió en una droga fumable a principios del siglo XX. Después de la guerra civil, el país padeció un crecimiento en los problemas relacionados a la adicción, puesto que la morfina, introducida en 1803 se convirtió en un analgésico ampliamente usado por los médicos durante

¹³⁹ Dowd, Robert, H., The enemy is us. How to Defeat Drug Abuse and End the War on Drugs, ed. Hefly Press, Miami, Florida, 1996, p 12

¹⁴⁰ Idem p 13

¹⁴¹ Idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dicho conflicto. Algunos especialistas piensan que muchos veteranos de la guerra se convirtieron en adictos, en parte debido a la facilidad de acceso a la droga.

Por el contrario, la propagación en el uso de la cocaína como una droga efectiva fue alrededor de 1880, adquiriendo rápidamente fama como un anestésico local efectivo y ampliamente usado por los oftalmólogos en un principio. Ya para fines del siglo XIX, el hashis y su consumo se convirtió en la moda dentro de algunos miembros de la clase pudiente estadounidense. El fumar marihuana se propagó en los años veinte, principalmente en los sectores artísticos, como en el New York Greenwich Village y en el sector francés de Nueva Orleans.

Mientras tanto, a principios de siglo, las medicinas de patente estaban ganando amplia aceptación y eran vendidas sin ningún tipo de restricción. "La mayoría de los compuestos eran libremente mezclados con alcohol, opio, cocaína, heroína o marihuana y eran frecuentemente vendidos como curalotodo."¹⁴² Sin embargo, el incremento en el número de adicciones y la incipiente preocupación pública causó la promulgación por vez primera del Acta de Alimentos y Drogas en 1906, la cual empezaba a establecer ciertas reglas. Lo interesante es que posterior a la promulgación de esta ley, empezó a notarse un decremento en el consumo de drogas psicoactivas, debido al temor mismo de la adicción, a la intolerancia social al uso de drogas de uso recreativo y a las campañas de educación. Y de hecho, el consumo de drogas no estaba en un principio asociado con problemas delictivos, puesto que este fenómeno era considerado un problema médico. Los adictos eran tratados por médicos particulares o en clínicas públicas como cualquier otro paciente.

Pero las cosas empezaron a tomar un nuevo giro con la llamada "reforma moral" de principios de siglo, que continuó hasta terminar la primera guerra mundial. Y es que el problema del alcoholismo empezó a cobrar proporciones, si no alarmantes, si de preocupación social. Durante la llamada Era Progresiva (1899-1916) muchos de los reformadores eran ya propensos a prohibir por completo la venta de alcohol. Los grupos que pugnaban por la prohibición total (en la cual sorprendentemente figuraban muchos de los industriales más prominentes, incluyendo Rockefeller y Ford) empezaron a apoyar a candidatos, tanto demócratas, como a republicanos que se encontraban a favor de la prohibición. Y algunos de estos legisladores fueron electos, tanto para la Cámara de Representantes como para el Senado, hasta que "en 1916 se aprobó la enmienda 18, prohibiendo la manufactura, venta o transportación de licores intoxicantes."¹⁴³ La enmienda sería ratificada por los Estados en 1919 y puesta en vigor en 1920.

Como es comprensible, la discusión pública entorno al consumo y prohibición de bebidas alcohólicas trajo a colación el tema del consumo de drogas. Sin embargo, ya el primer intento de control antinarcóticos se había dado en 1909, cuando "el gobierno federal prohibió la importación del opio para fumar en los E.U, pero dejando fuera otros opiáceos."¹⁴⁴ Entre 1875 y 1914 27 Estados de la Unión Americana habían prohibido fumar opio. Para 1914 es aprobada el Acta Harrison, entrando en vigor en 1915. Ésta "hacia ilegal obtener narcóticos

¹⁴² Dowd op.cit. p 15

¹⁴³ Idem., p 18

¹⁴⁴ Parece ser que este paso consistió solo en una maniobra política por parte del Departamento de Estado, que tenía una delegación representante en la Comisión Internacional del Opio en Shangai. El objetivo al parecer consistía en poder decir que los E.U tenía ya una legislación del control del opio, aunque su consumo en realidad era muy reducido dentro de los Estados Unidos.

puros y cocaína sin prescripción médica. También limitaba la cantidad de narcóticos contenidas en las medicinas de patente, y el empleo de cocaína en estas medicinas también fue prohibida.¹⁴⁵

Para 1919 la Suprema Corte resolvió prohibir totalmente el consumo de narcóticos, volviéndose efectivo en 1920. El uso de drogas y alcohol dejó de ser un problema médico, convirtiéndose en un problema legal, con consecuencias y sanciones penales. "En un año, cerraron clínicas de rehabilitación en cerca de 70 ciudades. La marihuana se prohibió en 46 de los 48 Estados entre 1927 y 1937, prohibiéndola el Congreso a nivel nacional, excepto para uso médico restringido."¹⁴⁶

Y con la prohibición lógicamente emergió un mercado negro, empezando a propagarse grupos, que aprovechando el momento, buscaron suministrar alcohol y droga de manera ilegal, empezando la era del crimen organizado. Las estadísticas en relación al consumo, tanto de alcohol, como de drogas son difíciles de ser certeras, debido al mercado negro, pero se calcula que "30.000 médicos fueron arrestados por prescribir narcóticos en la década de los veinte, y como 3,000 en realidad cumplieron sentencias de prisión."¹⁴⁷

Sin embargo, para 1930 la prohibición del alcohol fue discutida y seriamente criticada por sus oponentes, haciéndose tres cargos principales contra la prohibición. En primer lugar, que la ley era inefectiva en cuanto al declive de los índices de adicción, en segundo lugar, que representaba una restricción innecesaria a la elección personal y que creaba crimen y corrupción. La eficiente campaña resultó con la anulación de la enmienda 18. Sin embargo, el gobierno no reconoció la semejanza entre la prohibición al alcohol y la prohibición a las drogas, al contrario, se realizó una campaña sobre los peligros del consumo de la marihuana.

Es durante la década de los sesentas cuando se percibieron cambios en torno al consumo de estupefacientes. Durante este periodo entró en existencia una vigorosa subcultura de las drogas. Algunos grupos sociales vieron el consumo en términos más bien positivos, llegando incluso a evaluar a los individuos sobre la base de si usaban o no drogas ilegales. Estos cambios habían sentados sus raíces en el medio ambiente social de las posguerra. La rápida expansión del consumo de drogas en la década de los sesentas le permitiría al presidente Nixon declarar la guerra contra las drogas en 1972. Y aunque seguía siendo reducido el número de consumidores a nivel nacional, el entonces presidente Nixon acabó aprobando el Acta de Prevención sobre el consumo de Drogas de 1970. Esta Acta distinguía entre muchas categorías de drogas basadas en su abuso potencial y su utilidad médica. "Una categoría consistía en drogas consideradas con un alto potencial de abuso, las cuales no presentaban un uso médico aceptado (incluyendo la heroína, el LSD y otros alucinógenos y la marihuana). Estas se convertían en sustancias prohibidas, excepto para la investigación federal aprobada. Una segunda categoría consistía en drogas que tenían un alto potencial de abuso, junto con algunas drogas aceptadas para uso médico (incluyendo morfina, cocaína, metacualona, anfetaminas y algunos barbitúricos de corta

¹⁴⁵ Dowd, op cit p 19

¹⁴⁶ Idem p.20

¹⁴⁷ "En realidad algunos investigadores han sacado a la luz que en realidad la estimación del número de consumidores de droga fue inflado con el fin de pasar más fácilmente restricciones legales mucho más duras. Según un reporte de Kolb y DuMez se calcula que en 1924 había probablemente solo 110,000 adictos en todo el país."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

acción. Éstas estarían controladas por rígidos procedimientos de prescripción. Y una tercera categoría consistía en drogas con bajo potencial de abuso, más aceptados como uso médico, incluyendo analgésicos no narcóticos, barbitúricos de larga acción y tranquilizantes, como el Valium. Éstos tenían controles menos rígidos."¹⁴⁸

Esta Acta es considerada como el inicio de la guerra contra las drogas por Estados Unidos, pero la demanda. Para 1930 el Congreso crea el Buró Federal de Narcóticos (FBN), con el fin de administrar todas las leyes relacionadas con las drogas ilícitas. En 1965, durante la administración de Lindon B. Johnson se reestructura el FBN, configurándose el Buró de Narcóticos y Drogas Peligrosas (BNDD). Cabe Señalar que en un principio el Departamento del Tesoro tenía un papel importante en el combate al narcotráfico, pero para mediados de los sesentas, este Departamento deja de tener el control de los asuntos relacionados con el narcotráfico, concediéndole al Departamento de Justicia la responsabilidad de coordinar la política antidrogas de los Estados Unidos.

Para 1971 se establece la Oficina Federal de Control Antidrogas bajo la tutela de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) con la finalidad de "planear y coordinar los programas de intercepción, tratamiento y la cooperación internacional. En este ámbito se crea la Oficina de Control Internacional de Narcóticos (INM) dentro del Departamento de Estado, y en el área de demanda de Drogas se establece la Oficina de Acción Especial de Prevención contra las Drogas, que en 1974 sería sustituido por el Instituto Nacional de Abuso de Drogas."¹⁴⁹

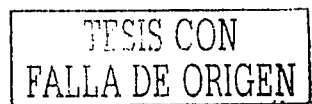
Cabe decir que ya en los setentas las Aduanas empezaban a cobrar un papel muy importante en el intento de evitar que ingresara droga a los E.U. El servicio de aduanas tiene como sus objetivos principales la recaudación de impuestos, la aplicación de tarifas comerciales y el decomiso del contrabando ilegal de artículos. Aduanas era hasta entonces la agencia responsable del combate al narcotráfico, pero al empezarse a crear nuevas agencias era natural que empezaran los conflictos por las atribuciones. Cuando se crea la BNDD se presentan conflictos entre ambas agencias. El resultado es que en 1973 se propone una reorganización en el trabajo de las agencias encargadas del combate al narcotráfico. Como consecuencia se crea la DEA (Drug Enforcement Administration), que se convertiría en la agencia encargada a partir de ese momento de coordinar las acciones de combate a las drogas en E.U. Así, parte del personal que anteriormente laboraba en el BNDD y en las Aduanas fue transferida a la DEA.

En 1976 el Congreso establece la Oficina de Políticas de Abuso de Drogas (ODAP), integrándose a las oficinas del presidente James E. Carter. El objetivo de esta oficina fue el "intentar coordinar los programas de abuso y prevención de drogas, para los cual se suprimieron las instancias creadas en la administración del presidente Nixon, pero posteriormente el propio presidente Carter suprimió la recién creada ODAP dándole una nueva jerarquía a la Oficina Internacional de Control de Narcóticos (INM)."¹⁵⁰

¹⁴⁸ "Durante este período la demanda de drogas para fines ilegales permaneció alta. Por ejemplo, entre 1970 y 1977 el número de arrestos por cargos de marihuana en los E.U. se incrementó más del doble, de 188,000 a 457,000. El número de arrestos por posesión de narcóticos se incrementó de 533,000 en 1980 a más de 850,000 en 1988. El uso de la heroína y de otros narcóticos permaneció estable en este período, pero el uso de la cocaína se disparó."

¹⁴⁹ Ramos, Jose Ma. Las políticas antidrogas y comercial de E.U. en la frontera con México. cd COLEF. 20

¹⁵⁰ Idem. p.21



Pero sería el presidente Ronald Reagan quien elevaría el tema del combate a las drogas a "asunto de seguridad nacional". El presidente Reagan reestablece la ODAP, nombrando coordinador al entonces vicepresidente George Bush a través de la Fuerza Especial del Sur de Florida y de la Operación Alianza en la frontera Sur de los E.U. En 1982 el presidente le concede a Buró Federal de Investigaciones una mayor autoridad sobre la DEA en los asuntos de combate al narcotráfico.

Posteriormente ya en la administración del presidente George Bush el Congreso crea el Acta de Control de Abuso de Drogas en 1988, la cual establece en la Casa Blanca la Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas (ONDCP) con la finalidad de coordinar los esfuerzos de las distintas agencias federales y locales involucradas en el combate a las drogas. Pero la creación de diversos programas de combate al narcotráfico han en lo general carecido de efectividad en cuanto a ver resultados efectivos en la reducción del consumo y tráfico de estupefacientes y por consiguiente, programas y agencias han aparecido y desaparecido a lo largo de varias administraciones, dejando ver la inexistencia un objetivo claro y una coordinación efectiva por parte de las diversas agencias encargadas de combatir el problema.

Hasta ahora, el objetivo de estas administraciones se enfocaba en erradicar los cultivos de opiáceos en los países productores, tratando de impedir que los cargamentos de droga cruzaran la frontera. El combate a las drogas se convirtió en uno de los objetivos en materia de seguridad interna y externa. Y de ser un área en la que intervenían únicamente cuerpos policíacos, empezó a extenderse la idea de militarizar los programas antinarcóticos e incorporar al sector militar en el combate al narcotráfico. Otra de las políticas consistió en empezar a condicionar la ayuda externa a los países que se negaran a cooperar de manera efectiva y expedita con los E.U en el combate al narcotráfico. Y es que al final de la guerra fría y la consiguiente desintegración de la Unión Soviética obligaron a los E.U a hacer una reevaluación de sus intereses en materia de seguridad. Especialmente en Latinoamérica la amenaza a la seguridad en la década de los noventa no se percibió como la llegada al poder de regímenes revolucionarios, ni el surgimiento de guerrillas ligadas al apoyo doméstico, se percibió mas bien como la propagación, cultivo y comercialización de drogas ilegales.

En septiembre de 1989 el presidente Bush realizó su primer discurso televisado dirigido al problema de la droga, lanzando la Estrategia Nacional de Control de Drogas denominándola "un asalto en todos los frentes."¹⁵¹

Bolivia, Colombia y Perú se convirtieron en los primeros blancos de la estrategia de combate a las drogas en el exterior. A través de la llamada Iniciativa Andina, que consistía en un plan de ayuda por cinco años y con un presupuesto de 2000 millones de dólares enfocado al combate a las drogas en esos países, además de incluir un aumento en los recursos militares estadounidenses, ayuda que saltó de aproximadamente 5 millones de dólares en 1988 a más de 140 millones en 1990."¹⁵²

Desgraciadamente los efectos no fueron los esperados. Después de más de una década de tratar de reducir los suministros de cocaína, más cocaína fue producida en más lugares que antes, pero

¹⁵¹ Ramos, op.cit. p.21

¹⁵² Emmet Long, R, op.cit. p. 18.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la respuesta de los EU ante estos resultados ha sido de establecer una escalada en el presupuesto de las agencias encargadas del combate al narcotráfico, en abastecer a estas agencias de suficientes recursos tecnológicos, de personal y atribuciones para perseguir narcotraficantes y establecer decomisos de droga, más que en hacer una reevaluación de los programas, los objetivos y la forma de afrontar el problema.

Aún más, los estrategias antinarcóticos de los EU reconocen que el éxito de la guerra contra las drogas en los Andes "depende más sobre los actores locales, gobiernos, policía, militares y productores."¹⁵³ La estrategia de control de drogas se ha centrado en dos componentes básicos: el reforzamiento de la ley y la asistencia económica. Y los componentes básicos del reforzamiento legal son principalmente "el proveer los recursos para erradicar los cultivos de coca, destruyendo los laboratorios de procesamiento, bloqueando el transporte de los químicos con los que se procesa la droga e interceptando los cargamentos de droga. Los traficantes son perseguidos y arrestados, los cargamentos confiscados y sus redes desmanteladas."¹⁵⁴

En cuanto a las estrategias económicas, según un Reporte de la Oficina Nacional de Políticas de Control Antidrogas se enfatiza que "las estrategias económicas y recursos son requeridos para proveer de condiciones generales para una economía saludable y legal a través de la región, así como promover alternativas viables para aquellos que consuetudinariamente están envueltos en el cultivo de droga ilícita."¹⁵⁵

Otra arma controversial en la política antinarcóticos estadounidense lo constituyó el proceso de certificación que parece tener un doble aspecto, uno nacional y otro internacional. Dentro de los E.U el propósito es darle al Congreso un rol mayor en el seguimiento del proceso de control antinarcóticos, y en el exterior "permite a la gente en el Congreso demostrar su pensamiento en relación al comercio de drogas. A nivel internacional es claramente un uso del poder económico para perseguir un objetivo político."¹⁵⁶ A nivel externo ha tenido un impacto negativo en las percepciones de países como México, que ha considerado a la certificación como una política injusta e intervencionista de los E.U y que no contribuye de ninguna forma a mejorar las relaciones de cooperación en esta área.

Para 1989 México se había convertido en el área de tránsito por el cual pasaban los cargamentos de droga provenientes de Sudamérica, especialmente de Colombia. Y es que los E.U habían tenido éxito en el bloqueo de los cargamentos de droga provenientes del Caribe, lo que contribuyó a modificar las rutas de tránsito de la droga. Los narcotraficantes aprovecharon el enorme territorio fronterizo mexicano y los recursos económicos provenientes de la venta de droga, para utilizar sobornos a cambio de protección de agentes aduanales y de autoridades mexicanas. Los E.U empezaron a considerar una mayor presencia de agentes federales en la frontera con México, así como una mayor cooperación del sector militar en las acciones encaminadas a contener la entrada de los cargamentos de droga en los E.U.

¹⁵³ Emmet, op.cit. p.18

¹⁵⁴ Idem. p.19.

¹⁵⁵ Idem.

¹⁵⁶ Mabry, Donald, J., *Narcotics and International Security*. p.7

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así, a fines de la década de los ochenta y principios de los noventa, fueron aprobadas legislaciones que tuvieron creciente impacto en la política antinarcoóticos de los E.U. en el exterior. En 1988 se aprobó el Acta de Abuso de Drogas, en 1989 el Acta de Autorización de la Defensa y finalmente en ese mismo año, el Acta de Apropriación de Asistencia al Exterior. El presidente Clinton principalmente continuó con la política antinarcoóticos perseguida por el presidente George Bush sin embargo, Clinton reconoció que el problema del narcotráfico debe ser combatido tanto por consumidores como por los productores. El rol que ejercen las agencias de inteligencia como la DEA, el FBI, la CIA, el Servicio de Aduanas, el Departamento de la Defensa y otros Departamentos y Dependencias que han surgido a lo largo de la última década es cada vez mayor y el trabajo entre estas dependencias es cada vez mas estrecho y complejo, lo cual origina también disputas institucionales por mantener un mayor control de los recursos y las atribuciones.

La frontera entre México y los Estados Unidos y en general las relaciones binacionales ha sufrido las consecuencias de la aplicación de esta política antinarcoóticos, lo cual ha provocado momentos de tensión en determinados periodos. En los próximos capítulos se analizará la importancia de la frontera en la seguridad de los E.U., las aplicaciones de la política antinarcoóticos de los E.U. y el creciente papel de las diferentes agencias de inteligencia de los E.U. en el combate al narcotráfico en México, así como las repercusiones en las relaciones México-Estados Unidos.

3.2 La Seguridad Fronteriza. El eterno conflicto en la relación México-Estados Unidos.

Con excepción de un breve periodo durante la segunda guerra mundial, México y los E.U. no han pactado nunca una alianza militar ni han compartido una visión común de su seguridad nacional. Hemos visto que los E.U. hablan de seguridad sin que haya al respecto una definición precisa. Se trata de una concepción muy amplia que incluye ámbitos de acción internacional muy por encima de las fronteras territoriales y de los atributos políticos tradicionalmente identificados con el Estado.

Para México la noción de seguridad ha sido mucho más restrictiva, se refiere en esencia "a la protección y ejercicio de la soberanía nacional, entendida ésta como un atributo político-jurídico que abarca al territorio, a una zona marítima exclusiva y a determinados recursos naturales."¹⁵⁷

Por el contrario, E.U. se considera depositario de la responsabilidad de preservar los valores políticos y los intereses económicos de quienes llama "las naciones libres", valores a los cuales les confiere carácter universal. Bajo su condición de líder, cuando los E.U. se involucra de manera activa en la vida de otras naciones, considera que "no solo ejerce un derecho, sino que cumple también con una obligación internacional conferida al menos tácitamente en reconocimiento de su estatura moral, política, económica y militar."¹⁵⁸ La seguridad nacional no es para los E.U. una doctrina de defensa nacional sino "una doctrina estratégica y global

¹⁵⁷ Aguilar Zinser, Adolfo. "La Seguridad Mexicana vista por E.U." en En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana . ed. Siglo XXI. p. 296.

¹⁵⁸ Idem. op.cit. p.296

relativa al mantenimiento del poder político, económico y militar y a la propagación de su ideología, de su prestigio y supremacía en zonas de influencia y espacios hegemónicos determinados.¹⁵⁹

Esta doctrina se define en torno a la existencia de un enemigo siempre dispuesto a ampliar su poder, así como de compromisos contraídos con países aliados. También supone el cuidado de amplios intereses económicos públicos y privados, tales como fuentes de abastecimiento de materias primas, líneas de tráfico de mercancías, mercados e inversiones. En el caso de México a lo largo de su historia no se ha reconocido la existencia de intereses políticos, económicos y militares propios fuera de sus fronteras, ni se encuentra tradicionalmente ligado a los cambios en las correlaciones internacionales de fuerza y poder político, económico y militar

La frontera constituye el punto no solo de límites territoriales, significa el punto de encuentro donde ocurren infinidad de transacciones de todo tipo. Fenómenos Sociales y económicos muy propios de la vecindad, tales como la migración o el narcotráfico se han convertido en temas políticos visibles en determinados momentos. En este caso, estos fenómenos se han encontrado ante la necesidad de los E.U de erigir barreras y desplegar medidas intimidatorias para inmunizar a este país de los factores externos "contaminantes".

Esta idea de inmunizar se origina en la creencia de que "los grandes males sociales, los que realmente socavan la moral, los valores, las formas de vida, las costumbres y la salud públicas son por lo general infecciones adquiridas de fuera, y no generadas internamente. El consumo de drogas en la juventud es a la vez causado por la introducción ilegal al territorio norteamericano de sustancias nocivas que se cultivan, procesan y trafican en países contaminados por la corrupción y la decadencia política."¹⁶⁰

En realidad, desde principio de los ochentas los líderes políticos de ambos países presentaron sus estrategias para reducir el tráfico de estupefacientes bajo el manto de políticas de seguridad nacional. La mayor parte de las drogas (cocaína, heroína y la marihuana) que consumen los estadounidenses se producen, comercializan y se consumen en muchos países, siendo la mayor parte de las drogas que consumen los estadounidenses son importadas ilegalmente. La creencia del gobierno estadounidense de que es posible eliminar el consumo de drogas si se reduce su disponibilidad, ha dado lugar a los esfuerzos para prohibir la producción y el comercio de estupefacientes. Así, las estrategias en vigor, se centran en la erradicación de los cultivos en el país de origen, en la confiscación de los narcóticos en tránsito y en la desarticulación de las diferentes bandas de narcotraficantes.

Casi toda la producción mexicana de heroína y marihuana se destina al mercado estadounidense. Los distribuidores de droga procedentes de América del Sur cruzan el territorio mexicano para transportar droga y hacerla llegar a los consumidores estadounidenses y europeos. También debe entenderse que la naturaleza clandestina del mercado es independiente de las dimensiones que tenga la demanda de drogas.

¹⁵⁹ Idem.

¹⁶⁰ Toro, Ma. Celia., "México y Estados Unidos: el Narcotráfico como amenaza a la Seguridad Nacional.", en En busca de la Seguridad perdida, op.cit, p.310.

El problema del narcotráfico es muy complejo, sobre todo porque el contrabando puede afectar la estructura interna de una sociedad al crear nuevos actores, bases de poder y patrones de consumo. Los grandes distribuidores y contrabandistas que controlan la distribución, afectan la oferta, sometiendo a los productores y consumidores, además de que el mercado ofrece incentivos económicos tan grandes a los narcotraficantes, que estos están dispuestos a incursionar en una amplia gama de operaciones transnacionales. Estas actividades incluyen desde el transporte de drogas de uno a otro país y la organización de redes de distribución cercanas a los clientes principales, hasta el lavado de dinero. El narcotráfico ha llegado a permeare incluso los sistemas políticos y militares de muchas de las naciones del tercer mundo, constituyendo la corrupción uno de los mayores problemas.

El gobierno mexicano puso en marcha sus primeros programas sobre estupefacientes a principios de siglo, cuando declara ilegal el comercio de marihuana y heroína. A mediados de la década de los setenta el gobierno de Echeverría intensificó la persecución con el fin de poner límites a un mercado "que amenazaba con rebasar el control gubernamental, lo cual buscaba evitar los riesgos de una violencia organizada contra los cuerpos policíacos y militares en el campo y luchar contra el poder de los narcotraficantes, especialmente en los Estados de Durango y Sinaloa."¹⁶¹

Ya en ese periodo México se había convertido en el principal abastecedor de la demanda estadounidense de marihuana y heroína, y los E.U empezaban a recomendar al presidente una participación mucho más activa de la política antinarcóticos en los programas mexicanos. De acuerdo a los E.U, se obtendrían mejores resultados si se llevaban a cabo actividades conjuntas entre policías de ambos países, sobre todo en la frontera. Como el gobierno mexicano no era de la misma opinión, se prefirió reforzar los propios medios de control. Para 1987 el entonces presidente Miguel de la Madrid califica al narcotráfico como un problema de seguridad nacional.

Ya en este periodo las relaciones entre ambos países en relación al combate al narcotráfico pasaban por un periodo difícil. En 1985 el asesinato del entonces agente de la DEA, Enrique González Camarena provocó un endurecimiento de la postura de los E.U hacia las políticas reorganizadas por el gobierno mexicano. Ya en estos años el mercado de narcóticos ya se había reorganizado en formas más sofisticadas y agresivas. El bajo costo de la marihuana, comparado con la heroína y la cocaína ha implicado que se pretendan introducir grandes cantidades de droga en un solo cargamento, en otros casos se transporta junto con cocaína. En suma, el comercio ilegal de estupefacientes a través de la frontera de México y los E.U se caracteriza "por una flexibilidad y constante innovación en los métodos de introducción en las rutas y el tipo de estrategias. El contrabando cambia en la medida en que la política de intercepción aumenta en determinada área geográfica."¹⁶² Las rutas de tránsito de la cocaína procedente del Sur, se habían desviado hacia territorio mexicano. Los E.U empezarían a aplicar medidas mucho más estrictas en regiones como Colombia y a aplicar los programas del Sur de Florida en 1986 para impedir el contrabando de cocaína por la península, obligando a los narcotraficantes a buscar territorios de acceso más seguros.

¹⁶¹ Toro, Ma. Celia, op.cit. p.374

¹⁶² Ramos, José, Ma. op.cit. p.60

En el caso de los E.U, cabe resaltar que el Servicio de Aduanas ha desempeñado un papel muy importante en la lucha contra el narcotráfico. La primera vez que esta dependencia intervino en esta tarea fue en 1848, con la creación de la ley Federal de Drogas, cuyo principal objetivo era evitar precisamente el tráfico de drogas proveniente del exterior. También el contrabando de opio procedente de China de 1895 a 1890 incrementó su importancia, además de que en sí el objetivo principal era recaudar los impuestos de las mercancías importadas legalmente a los E.U.

En 1927 se crea el Buró de Prohibición, que además de coordinar las acciones de combate al narcotráfico, tenía el propósito de fomentar la coordinación burocrática, con el fin de evitar que entre las diferentes agencias existieran rivalidades, lo que ponía ya entonces en evidencia los conflictos entre Aduanas y la Guardia Costera, motivados por el interés de ambas dependencias de mantener su influencia en el desarrollo de la política antidrogas.

Para 1930 se crea el Buró Federal de Narcóticos (FBN), que tenía el propósito de regular las leyes relacionadas con las drogas ilícitas. Sin embargo, el FBN mostró pronto su incapacidad para coordinar las políticas antidrogas que desarrollaban, tanto Aduanas como la Guardia Costera. Sin embargo, desde el principio existía la indefinición sobre el papel específico que cada agencia desempeñaba.

Finalmente el FBN tuvo una duración de cerca de 30 años, lo cual se debía en parte a que "las actividades policíacas de Aduanas tuvieron mayor peso, lo que permitió concentrar la política antidrogas en una sola dependencia, reduciendo así la posibilidad de crear conflictos con otras dependencias que desempeñaban actividades similares."¹⁶³

Para 1965 se reestructura el FBN, dando lugar al Buró de Narcóticos y Drogas Peligrosas (BNDD). El Departamento del Tesoro deja entonces de tener preponderancia en el control del narcotráfico, concediéndole al Departamento de Justicia la responsabilidad de coordinar la política antidrogas en los E.U. Para 1971 el presidente Nixon crea la Oficina Federal de Administración de Drogas, que estaría bajo la supervisión de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) con la finalidad de "planear y coordinar los programas de intercepción, tratamiento y cooperación internacional, pero se presentaron desacuerdos entre Aduanas y la nueva BNDD, lo que provocó una reestructuración, creándose finalmente la DEA (Drug Enforcement Administration), la cual sería la encargada de coordinar las acciones antidrogas de los E.U."¹⁶⁴

Parte del personal de Aduanas y de la BNDD fue transferido a la DEA. Sin embargo, Aduanas mantuvo la responsabilidad de impedir el contrabando de drogas en las fronteras. Además, se inició el Programa de Vigilancia Aérea, con los cual se reafirmaba la participación de Aduanas en la política antidrogas, existiendo incluso espacios de cooperación entre dicha agencia y la DEA.

La frontera entre México y los E.U se convirtió en el punto de tránsito para el contrabando de droga. Con el incremento en el volumen de los cargamentos de droga de los E.U empezaban también a contemplar la participación del sector militar en los programas de combate al

¹⁶³Ramos, op.cit p.20

¹⁶⁴Idem. p.21

narcotráfico. La creciente militarización de este proyecto y la actuación y cooperación de las agencias de inteligencia de los E.U y las agencias policíacas y militares mexicanas han creado un vínculo no exento de roces.

A continuación se tratará la participación de las agencias de inteligencia de los E.U en el combate al narcotráfico en México, las políticas que ha perseguido los E.U , los cambios en las políticas y la participación actual y los proyectos de cooperación más recientes entre ambas naciones.

3.3. La intervención de las Agencias de Inteligencia de los E.U.

La DEA: el Guardián Fronterizo.

Numerosas organizaciones federales, estatales y locales se encargan de recolectar y producir inteligencia en el caso del combate al narcotráfico. Sus actividades específicas dependen de la naturaleza del monitoreo, el tipo de actividades de inteligencia o las misiones que les son particulares a cada agencia. La información de inteligencia es encabezada por dos comunidades principales: la Inteligencia Nacional Exterior, incluyendo al Departamento de Defensa (DOD) y las comunidades o agencias federales de reforzamiento de la ley. Dentro de esas dos comunidades se identifican al menos 22 organizaciones federales que se extienden a lo largo y ancho de 5 dependencias gubernamentales (Departamentos de Justicia, Tesoro, Transporte, Defensa y Estado) y dos organismos a nivel de gabinete, la ONDCP y el Director de la Comunidad de Inteligencia (DCI), cuyos roles incluyen la recolección y la producción de información de inteligencia en relación al combate a las drogas.

Las organizaciones que poseen un rol principal en la recolección y/o producción de información de inteligencia contra las drogas son las siguientes:

Dpto. de Justicia

- a) La DEA (La Administración Antinarcóticos)
- b) El Centro de Inteligencia de El Paso. (EPIC)
- c) El F.B.I (Buró Federal de Investigaciones)
- d) El Centro Nacional de Inteligencia Antinarcóticos (NDIC)
- e) El Sistema de Programas Regionales de Información Judicial (RISS)

Dpto. del Tesoro

- a) El Servicio de Aduanas de los E.U
- b) El Centro de Coordinación Doméstica Aduanal de Intercepción Aérea (DAICC)
- c) La Red de Reforzamiento de Crímenes Financieros (FinCEN)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dpto. de Transporte

- a) La Guardia Costera de los E.U

Dpto. de Defensa

- a) La Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Este (JIATF-East)
- b) La Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Oeste (JIATF-West)
- c) La Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur (JIATF-South)
- d) La Fuerza Adjunta 6 (JTF-6)
- e) La Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA)
- f) La Agencia de Seguridad Nacional (NSA)
- g) La Agencia Nacional de Imágenes y Mapeo (NIMA)
- h) La Oficina Naval de Inteligencia (ONI)
- i) El Equipo de Análisis Táctico (TAT)

Dpto. de Estado

- a) Buró de Inteligencia e Investigación (INR)

Oficina Ejecutiva Presidencial (ONDCP)

- a) Programa sobre Áreas de Tráfico de Drogas de Alta Intensidad (HIDTA)

Director Central de Inteligencia (DCI)

- a) La Agencia Central de Inteligencia (CIA)
- b) El Centro de Crimen y Narcóticos (CNC)

Determinadas organizaciones federales proveen inteligencia sobre el tráfico de drogas como consecuencia de sus misiones principales. Por ejemplo: "La misión principal de la Patrulla Fronteriza es prevenir la entrada de inmigrantes ilegales en los puertos de entrada a los E.U, y en el curso de su trabajo esta agencia realiza arrestos y decomisos de droga cuando detiene a inmigrantes ilegales, aunque su trabajo principal es detener la inmigración ilegal y no los decomisos de droga. Pero la información producida por los arrestos y decomisos es usada para producir información táctica y operacional para el propio uso de la Patrulla Fronteriza y diseminarla a otras organizaciones federales como la DEA, el EPIC, etc."¹⁶⁵

Muchas de estas organizaciones operan, tanto domésticamente, como a nivel externo, y en algunos casos, en ambos lados. Generalmente organismos como la DEA y el FBI recolectan información de inteligencia a nivel interno y externo, mientras que organismos como la CIA, La

¹⁶⁵ "Drug Control. An Overview of U.S. Counterdrug Intelligence Activities", ed. GAO (General Accounting Office, junio, 1998, p.6

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN.

Agencia de Seguridad Nacional (NSC) y la Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA) recolectan solo información proveniente del exterior. Estos organismos en la realización de sus actividades emplean información humana, electrónica, fotográfica y también otros tipos de recolección de inteligencia. La mayoría de las organizaciones son productoras, más que recolectoras de información. Por ejemplo, NDIC y las JIATFS trabajan sobre información recolectada por otras organizaciones con el fin de producir análisis

Para 1997 el Departamento de Justicia, de Defensa y del Tesoro reunían cerca del 90% de los fondos destinados a actividades de inteligencia relacionados al tráfico de narcóticos.

Y entre las agencias que poseen actividades relacionadas al combate a las drogas y que tienen relación con México se encuentran:

La DEA. Desde su establecimiento en 1973, y en coordinación con otras organizaciones federales y locales es la agencia encargada de la recolección, análisis y diseminación de inteligencia relacionada con el narcotráfico. Para realizar su trabajo, la DEA posee unidades específicas de información. Las unidades de inteligencia se localizan en 21 zonas dentro de los E.U. y en los países de cultivo, producción y tránsito alrededor del mundo. La DEA también maneja el **Centro de Inteligencia de El Paso (EPIC)**, un centro donde participan múltiples agencias, encargado de analizar y diseminar información, proveer asesoría operacional e intercambio de información sensible, así como de generar análisis de inteligencia táctica. Este centro se crea a partir de un acuerdo en 1974 entre la DEA y el Servicio de Inmigración y Naturalización. El Centro "trabaja las 24 horas del día los 7 días de la semana. EPIC ha puesto especial atención a los esfuerzos antinarcóticos a los largo de la frontera México. E.U., generando análisis e información con el fin de identificar las mayores organizaciones de narcotráfico al Sur de la frontera, así como en el corredor del Caribe."¹⁶⁶

El **FBI**, la cual fue creada en 1973 posee una División de Investigación Criminal, la cual es responsable de los esfuerzos antinarcóticos en el exterior. Su Programa Antinarcóticos de Inteligencia Criminal se encarga de identificar la existencia y el surgimiento de organizaciones criminales involucradas en el narcotráfico. El FBI recolecta información principalmente a través de sus recursos humanos de inteligencia, los cuales incluyen informantes, la cooperación de testigos e información obtenida a través de sus operaciones encubiertas. Muchos de estos recursos residen el exterior. Este organismo también realiza vigilancia electrónica, la cual tiene que ser aprobada por el Departamento de Justicia con el fin de infiltrar organizaciones de narcotráfico. Para 1997 el FBI tenía "oficinas de inteligencia criminal en 13 de sus 56 oficinas y apoyaba actividades conjuntas con otras agencias de combate al narcotráfico, como por ejemplo el Proyecto Fronterizo del Suroeste (un esfuerzo conjunto de la DEA, el FBI y el Servicio de Aduanas con el fin de identificar las estructuras de comando de las mayores organizaciones mexicanas de narcotráfico)

El **Centro Nacional de Inteligencia Antinarcóticos (NDIC)** tiene como misión principal coordinar y consolidar la inteligencia estratégica a nivel nacional de las agencias de seguridad nacional y las agencias federales con el fin de producir análisis de la estructura, composición, financiamiento, comunicación, transporte, logística y demás actividades de las organizaciones de narcotráfico. El objetivo es tener una visión general de todo el espectro del narcotráfico a

¹⁶⁶ Drug Control op cit p 27

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

nivel mundial, y aunque reúne información sobre México, este organismo trabaja fundamentalmente a nivel interno.

El **Servicio de Aduanas** tiene como misión principal prevenir el contrabando, pero su objetivo de inteligencia contra el narcotráfico es apoyar a los elementos como los inspectores e investigadores en los esfuerzos de intercepción e investigación.

El **Centro de Coordinación Doméstica Aduanal de Intercepción Aérea (DAICC)** tiene como objetivo los esfuerzos de detección y monitoreo, empleando un amplio número de radares civiles y militares, aviones de reconocimiento aéreo, "DAICC conduce operaciones de vigilancia las 24 horas del día a lo largo de toda la frontera del Sur con México, Puerto Rico y el Caribe"¹⁶⁷

La **Red de Vigilancia de Crímenes Financieros (FinCen)** tiene como objetivo apoyar y fortalecer en el área doméstica e internacional los esfuerzos contra el lavado de dinero, la cooperación entre las diferentes agencias federales y la cooperación global a través de la recolección de información, análisis y asistencia técnica implementada por las autoridades del Departamento del Tesoro.

La **Guardia Costera** es la agencia de vigilancia marítima que tiene por objetivo recolectar información de inteligencia marítima y aérea para apoyar actividades contra la inmigración ilegal, violaciones a la ley de pesca y operaciones de combate al narcotráfico a nivel operacional. Sus programas de recolección de inteligencia se realizan a través de dos áreas, la División de Inteligencia del área Atlántica, localizada en Portsmouth, Virginia y el Área de Inteligencia del Pacífico, localizada en Alameda, California.

La **Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Este (JIATF- East)** tiene como misión conducir, monitorear y sortear operaciones aéreas y marítimas, detectando actividades de narcotráfico dentro del área de su responsabilidad (Océano Atlántico, el Caribe y los Océanos del Este del Atlántico). Este organismo conduce actividades bajo la autoridad del Plan de Control y Comando Nacional de Intercepción, del 9 de octubre de 1997. Y de la misma manera, operan vigilando las costas del Pacífico la **Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Oeste (JIATF-West)**, la cual trabaja los asuntos de tráfico de drogas en el Sureste y Suroeste de Asia y también toca asuntos latinoamericanos, enfocándose principalmente en el impacto del comercio de cocaína en la región del Pacífico. Igualmente, la **Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur (JIATF-South)** ejecuta la política antinarcóticos apoyando a las agencias federales y trabajando el área de su influencia, la cual incluye la mayoría del continente americano.

La **Oficina de Inteligencia Naval (ONI)** se enfoca en la detección y el monitoreo de las actividades ilícitas de narcóticos en las zonas de tránsito a través de su División Antinarcóticos. También provee de reportes y acceso a las bases de datos marítimas con el fin de apoyar los esfuerzos de intercepción.

¹⁶⁷ Drug Control. An Overview, op.cit. p.40

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN.

Los Equipos de Análisis Tácticos (TAT's) tienen como misión servir de conductos de información, geográficamente enfocado al análisis de inteligencia táctica y operacional para los equipos de las diferentes embajadas de los E.U. Principalmente analiza inteligencia exterior para apoyar las operaciones antinarcóticos. Trabaja bajo las órdenes de la DEA.

El Departamento de Estado trabaja a través del Buró de Asuntos Internacionales de Narcóticos. Su obligación es asistir a los gobiernos extranjeros para erradicar los cultivos de droga, destruir laboratorios clandestinos de procesamiento de droga, entrenar personal de intercepción y desarrollar un programa de educación contra las drogas.

Casi todas las agencias federales de combate al narcotráfico estadounidenses tienen que ver de una forma u otra con el narcotráfico en México. Además es interesante observar cómo las agencias de inteligencia militar se han involucrado cada vez más en las actividades antinarcóticos en México.

En el momento en que el expresidente Ronald Reagan empieza a considerar al tráfico de drogas como una amenaza a la seguridad nacional de los E.U. en 1986, se le autoriza al Pentágono tener un margen mucho mayor en el combate al narcotráfico, empezando a abrirse la puerta hacia la militarización de las actividades antinarcóticos, sobre todo en la frontera con México. Los gastos de narcóticos se incrementan rápidamente de la década de los ochentas a los noventas. "El gobierno federal gastó algo más de 21,000 millones de dólares en los esfuerzos antinarcóticos de 1981 a 1989, de los cuales 16,000 millones de dólares (76%) estaba dedicado a reforzar la ley para reducir los suministros de droga, incluyendo 7,000 millones (33%) del gasto total para la intercepción de drogas en los E.U. En comparación, el mismo monto de más de 20,000 millones de dólares fue requerido sólo para los dos siguientes años. 9.48 mil millones de dólares para el año fiscal de 1990 y 10.63 mil millones para 1991, con una ligera disminución dedicada a actividades de reforzamiento de la ley (71%) y un monto reducido del total del presupuesto para medidas de intercepción. La gran mayoría de estos fondos estaban enfocados a actividades de control de drogas a nivel interno, y solo el 6% de esos fondos estaban enfocados a iniciativas de carácter internacional, mientras que el 64% fue enfocado a la intercepción."¹⁶⁸

La frontera México-EU fue uno de los puntos focales de las actividades de reforzamiento de la ley, autorizando a varias agencias federales un presupuesto de 441 millones de dólares en 1991 y 541 millones para 1992.

Uno de los puntos focales en la guerra del combate a las drogas fueron los cambios legales del Estatuto "*Posse Comitatus*", cambios que fueron incluidos en el Acta de Autorización de la Defensa, aprobada a fines de 1981. El Estatuto *Posse Comitatus*, establecido en 1879 autorizaba "a oficiales civiles con autoridad legal para reprimir cualquier tipo de desorden civil o situación fuera de la ley, excepto en circunstancias expresamente autorizadas por la Constitución o el Congreso."¹⁶⁹ El estatuto prohibía la intervención militar para combatir situaciones cuya jurisdicción pertenecía exclusivamente a las corporaciones policíacas civiles. Pero el Acta de

¹⁶⁸ Dunn, Timothy. The Militarization of the U.S.-Mexico Border, 1978-1992, ed. MAS Books (Center for Mexican American Studies, The University of Texas at Austin, 1996, p. 104

¹⁶⁹ Idem p. 106.

Autorización de la Defensa de 1982 quitaba este tipo de restricciones, autorizando la cooperación militar con los oficiales civiles. Esta nueva colaboración contemplaba operar y mantener equipo militar, usado por las agencias federales, y empleado para monitoreo y comunicación de los cuerpos por aire o mar. Sin embargo, el personal militar todavía tenía prohibido participar directamente en la intercepción de camiones o vehículos o investigar y arrestar a individuos.

Sin embargo, el Acta permitía "facilitar bases militares e investigación militar a cualquier oficial federal, estatal o local y permitir que cualquier información recolectada durante el curso normal de operaciones militares que pudiera ser relevante y constituyera una violación de cualquier estatuto federal o estatal dentro de la jurisdicción de los oficiales, fuera proporcionada a las agencias civiles"¹⁷⁰

Por el contrario, la Guardia Nacional, que se encuentra bajo control de los gobernadores estatales, no se encuentra cubierta por las restricciones del *Posse Comitatus*, excepto en los cuales el ejecutiva decida ponerlos bajo jurisdicción federal.

Pero ya una mayor participación del sector militar en el combate a las drogas se mostró con la creación de la Fuerza Especial del Sur de Florida sobre el Crimen Organizado, formada en 1982 y encabezado entonces por George Bush, pero cobra relevancia cuando Reagan crea el Sistema Nacional de Intercepción Fronteriza de Narcóticos (NNBIS). El objetivo de esta dependencia sería actuar de intermediario entre el Departamento de Defensa y la comunidad de las agencias federales con el fin de coordinar recursos y esfuerzos en la intercepción de drogas. Esta agencia empezó sus trabajos en junio de 1983, con la participación de agencias federales que incluían a la División Criminal del Departamento de Justicia, la Armada, la Fuerza Aérea, la Nabal, la DEA, el Servicio de Aduanas, el INS, la Administración Federal de Aviación, la CIA, EL Buró de Alcohol, Tabaco y Armas, junto con otras agencias representantes del Departamento de Estado, el Tesoro, y el Departamento de la Defensa.

En su primer año, (1983-1984) el NNBIS "estableció contactos con las 16 más grandes bases militares localizadas cerca de las fronteras estadounidenses y los 33 comandantes de la Guardia Nacional con el fin de establecer los primeros trabajos de comunicación y coordinación entre estas agencias"¹⁷¹

Un ejemplo de estos esfuerzos lo constituye el periodo de 1983-1985, cuando la Escuela de Inteligencia de la Armada en Fuerte Huachuca, Arizona se inician operaciones de vigilancia fronteriza. La operación Groundhog "consistió en una semana de entrenamiento de vigilancia, con la utilización de radares cerca de la frontera, en Yuma, Arizona. La operación reportó 1083 blancos con resultado de aprehensión de 372 inmigrantes ilegales por la Patulla Fronteriza."¹⁷² Otra de las operaciones, conocida como operación Hawkeye consistió en vuelos de vigilancia aérea de entrenamiento sobre aviones OV-1 Mohawk a los largo de la frontera entre Douglas y Nogales, Arizona.

¹⁷⁰ Dunn. op.cit.p.107

¹⁷¹ Idem.109

¹⁷² Idem. p.110

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El objetivo era que el área militar proveyera de equipo de tecnología y empezara a coincidir operaciones de vigilancia y ejercicios de entrenamiento. Pero la operación conjunta más desarrollada entre las agencias militares y civiles durante este periodo fue indudablemente la llamada "*Operación Alianza*", encabezada por George Bush y el fiscal general Edwin Mees. La misión consistía en interceptar drogas a lo largo de la frontera México-EU, basándose en la coordinación de las agencias locales, estatales y federales. La operación Alianza constituyó el más serio intento para completar lo que había hecho el NNBS. La encabezaba un comando conjunto, que incluía a oficiales de la Guardia Costera, Aduanas, la DEA, el FBI, el Servicio de Inmigración y la Patrulla Fronteriza, así como representantes de otras agencias estatales y de otros Estados fronterizos.

De acuerdo al coordinador táctico James Bowen la operación Alianza "fue establecida para interceptar el flujo de drogas, armas, extranjeros, dinero y otros objetos de contrabando a través de la frontera Sudoccidental."¹⁷³ Así que las operaciones incluían funciones traslapadas, tanto de combate al narcotráfico, como de la inmigración ilegal.

En cuanto al papel de la Aduanas en la administración del presidente Reagan, cabe decir que por primera vez en la relación bilateral, se acentuaron las críticas por parte del entonces director de la agencia, William Von Raab. Estas críticas estaban relacionadas a la escasa participación de México en la lucha del combate al narcotráfico. Además, se denunciaba la corrupción de funcionarios mexicanos y su vínculo con narcotraficantes. El objetivo de Aduanas era también hacer responsable a México del problema del tráfico de drogas, así como garantizar un incremento en el presupuesto de la agencia. Esto, posteriormente dio pie a que la agencia hiciera revisiones más estrictas en los cruces fronterizos.

Con el ascenso del presidente George Bush, las nuevas autoridades del Servicio de Aduanas le van a conceder prioridad a las tareas de regulación comercial, más que a los aspectos policíacos, debido al objetivo de fomentar el comercio fronterizo. La Estrategia Nacional del Control de Drogas de 1989 le otorgaría un mayor presupuesto a la política antidrogas en el exterior.

En esta administración el Congreso creó el Acta de Abuso Antidroga, que establece en la Casa Blanca la Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas (ONDCP) con la finalidad de coordinar los esfuerzos de las diferentes agencias federales y estatales involucradas en el combate a las drogas. Bush llegó a la conclusión de que no existía una distribución equitativa del presupuesto en los niveles local y estatal, a pesar de que a nivel local se agudiza el tráfico y el consumo. Y en relación al aspecto burocrático, "si bien se reconocían las disputas burocráticas entre algunas agencias, no se establecieron los mecanismos para regular tales tensiones o para propiciar las condiciones para concertar una mayor colaboración antidrogas."¹⁷⁴

A fines de la década de los ochenta, tres nuevas leyes marcarían una ampliación en la participación del Departamento de Defensa en el combate al Narcotráfico, especialmente en la región fronteriza entre México y los E.U. La primera medida fue el Acta de Autorización de la Defensa de 1989, aprobada a fines de 1988. Esta ley revisaba y expandía los cambios previos del Acta de Autorización de la Defensa de 1982. Ahora al personal militar no sólo se le permitía

¹⁷³ Dunn op cit. p.113

¹⁷⁴ Ramos. op cit. p.22

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

operar y mantener equipos militares, cooperando con las agencias federales en el combate al narcotráfico. En este momento, se le permitía al Departamento de Defensa involucrarse en las misiones de reconocimiento aéreo, interceptar camiones y aviones dentro y fuera de los E.U. Y a un nivel menos intenso también los militares también estaban llamados "a coordinar y a proporcionar la información necesaria o requerida por las diferentes agencias en la planeación y ejecución de ejercicios de entrenamiento y de operaciones."¹⁷⁵

A partir del Acta de 1989 al Departamento de Defensa le fue autorizado encabezar la detección y el monitoreo del transporte marítimo y aéreo de drogas dentro de los E.U. Además, se le sugirió al Secretario de la Defensa integrar varios de los comandos o grupos de control, comunicaciones e inteligencia dedicados a la interceptación, en una red efectiva de comunicaciones. Sin embargo, cabe señalar, que en un principio, tanto el Pentágono como los oficiales del INS se oponían a una ampliación de las actividades militares relacionadas al combate al narcotráfico arguyendo que "sentían que responsabilidades adicionales interferían con sus actividades tradicionales, oponiéndose también al uso de fuerzas militares en actividades policíacas de índole civil."¹⁷⁶

Finalmente el Acta de Autorización de la Defensa de 1990 y 1991 puso al sector militar al frente doméstico de la guerra contra las drogas, relajando de manera definitiva las restricciones del *Posse Comitatus*. Estas nuevas disposiciones llevaban a un máximo nivel los ejercicios militares de entrenamiento en las áreas de interceptación de drogas, tanto por mar, como por aire. Al sector militar "se le permitía transferir recursos militares, incluyendo armas cortas y municiones a las agencias federales y estatales para el uso de actividades de combate al narcotráfico. De 1990 a 1991 el Acta pedía algo más de 450 millones de dólares del presupuesto del Departamento de Defensa para ser dirigidas a actividades de combate al narcotráfico, incluyendo 70 millones para los esfuerzos antinarcóticos de la Guardia Nacional. Consistía en un 50% de incremento del año previo y 75% de incremento, específicamente para la Guardia Nacional."¹⁷⁷

Para entonces, el Pentágono ya tenía menos reservas por la ampliación de actividades del Departamento de Defensa en el combate al narcotráfico, esto, debido al proceso de desintegración de la URSS. De la misma manera, al Departamento de Defensa se le autoriza participar "en el patrullaje terrestre fuera, en o cerca de las fronteras de los E.U, participar en la construcción de caminos, la instalación de luces en las fronteras de los E.U, el transporte de personal, recursos y equipo dentro o fuera de los E.U y conducir incluso operaciones militares, aparentemente también dentro o fuera de los E.U o en apoyo a las agencias federales."¹⁷⁸ Igualmente, el Acta autorizó "1.08 mil millones de dólares para pagar actividades militares de interceptación y actividades antinarcóticos, que consistía en un salto del 140% del fondo del año previo, de los cuales 105.5 millones fueron directamente a la Guardia Nacional."¹⁷⁹

Sin embargo, todavía la participación militar en las actividades de búsqueda y arresto de personas estaban todavía proscritas. Pero quizás la señal más clara de participación del sector

¹⁷⁵ Dunn, op.cit.p.119

¹⁷⁶ Idem.

¹⁷⁷ Idem.

¹⁷⁸ Idem. p.133

¹⁷⁹ Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

militar en las actividades de combate al narcotráfico es la creación de la Fuerza Conjunta de Tarea 6 (JTF-6) en noviembre de 1989 cuya sede estaría en el Fuerte Bliss en El Paso, Texas. Creada bajo el amparo de la Estrategia Nacional de Control de Drogas, el área geográfica de operación de este grupo incluía "no solo el corredor de 50 millas que corre a lo largo de la frontera México-E.U, también contemplaba áreas no fronterizas en Texas, la Costa del Golfo, Houston y Los Angeles. El grupo está organizado en misiones especiales, colaborando más de un sector de las fuerzas armadas. Su misión era servir en la planeación y coordinación de las actividades antinarcóticos y proveer apoyo del Departamento de Defensa a las agencias policíacas federales, estatales y locales."¹⁸⁰

Entre las actividades iniciales de este grupo estaban la asistencia en el reconocimiento aéreo y entrenamiento de vigilancia, la asistencia en la transportación, monitoreo de radar, entrenamiento y apoyo de ingeniería. Este cuerpo jugó un rol muy importante en proveer información y coordinar los esfuerzos en la operación Alianza. Entre 1990 y 1992 este cuerpo condujo una gran variedad de misiones en la frontera con México, generalmente apoyando en actividades de apoyo general y operacional y en actividades de ingeniería. La principal beneficiaria de estos apoyos fue la Patrulla Fronteriza.

También en 1990 fue creado otro Centro de Comando antidroga en Tucson, Arizona. Esta fue la Operación de Intercepción Entre Agencias de Arizona, establecida en la base aérea Davis-Monthan. Este centro incluía representantes de cerca de una docena de agencias federales y estatales, incluyendo la Patrulla Fronteriza, el Servicio de Aduanas, así como otras agencias militares.

En cuanto a la relación con México, la cooperación en el combate al narcotráfico se amplió de manera considerable en la década de los noventas, especialmente con la llegada al poder del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, el cual identificó al tema antinarcóticos como un tema de seguridad nacional. Este interés, contribuyó a mejorar claramente las relaciones bilaterales. Tanto Bush como Salinas deseaban reducir al mínimo los motivos de fricción bilateral, lo cual se tradujo en un entendimiento para tratar de evitar que el narcotráfico se interpusiera como una barrera para un acercamiento en las relaciones de ambos países y en las negociaciones del T.L.C.

Los esfuerzos estadounidenses en ese periodo estaban más encaminados hacia una cooperación mexicana del combate al narcotráfico en la frontera, incrementándose dramáticamente la ayuda militar estadounidense hacia México en ese periodo. Parecía ser que una mayor integración económica estaría ligada a una relación mucho más estrecha en el área de seguridad. Esta situación influiría en un cambio de percepción de los E.U hacia México y a la tradicional postura de férrea independencia que el Estado mexicano había mostrado a lo largo de su historia en este tipo de asuntos.

La manifestación de colaboración más relevante en la región fronteriza fue la creación de la Fuerza de Respuesta Fronteriza del Norte de México. Creada en 1990, esta unidad estaba

¹⁸⁰ Dunn op.cit p.134

conformada por agentes de la tan criticada Policía Judicial Federal, cuyas fuerzas tenían un amplio historial de abusos de derechos humanos.¹⁸¹

Este equipo tenía seis bases de helicópteros en ciudades fronterizas, y otras cinco en el Norte de México, a 200 millas de la frontera. El objetivo de esta unidad era aprehender narcotraficantes y extender sus redes en el Norte de México, evitando que los cargamentos de droga cruzaran la frontera. Y E.U. desempeñó un papel muy importante en el establecimiento, equipamiento y entrenamiento de esta fuerza.

Cabe decir que "el equipo militar antinarcóticos, localizado en la embajada estadounidense en México trabajó estrechamente con la unidad, proveyendo asistencia de planeación operacional y compartiendo información de inteligencia. Mientras tanto, asesores de la DEA trabajaron estrechamente con la unidad. Los E.U. proveyeron, al menos ocasionalmente de un avión de radar P-3 y 21 helicópteros a las fuerzas de intercepción antinarcóticos, citando militares de E.U. a este grupo como el modelo para una futura colaboración antidrogas."¹⁸²

Asimismo, oficiales militares mexicanos sostuvieron reuniones con sus contrapartes de la Guardia Nacional en California con el fin de intercambiar información en los esfuerzos de erradicación de cultivos. Estos encuentros fueron planeados para continuar, y posiblemente expandir la colaboración con la Guardia Nacional en otros Estados. Y de la misma manera que los agentes de la DEA en México, "oficiales mexicanos obtuvieron permiso para instalar elementos de la Policía Judicial Federal en los consulados mexicanos y en las áreas de consumo y tráfico de estupefacientes."¹⁸³

De esta manera, y conforme se contempló al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional de los E.U. y se empezaron a militarizar los programas de combate al narcotráfico, se colocaron más recursos con el fin de establecer medidas punitivas y coercitivas, generalmente de manera unilateral, para evitar, tanto el tránsito de personas indocumentadas, como el paso de drogas ilícitas. También gran parte del proceso de militarización de la frontera se centró en el INS. "Tan solo el presupuesto de esta agencia se expandió 240% de 1978 a 1992. Lo mismo ha sucedido con la Patrulla Fronteriza, cuyo número de agentes creció 92% de 1978 a 1992, incrementándose los recursos 317% y ampliando su jurisdicción. La militarización de la frontera México-E.U. ayudó a mantener y reforzar la importancia de la frontera como punto de separación y poder de estratificación entre Estados Unidos y México."¹⁸⁴

Una de las principales políticas del presidente Bush en el combate a las drogas fue la llamada Iniciativa Andina, un plan de cinco años bajo el cual los E.U. empujaron a los gobiernos latinoamericanos a usar sus ejércitos, los cuales serían entrenados, equipados, y a veces dirigidos por el Pentágono. Sin embargo, esta política a largo plazo demostró sus fallas, no lográndose el objetivo del gobierno de Bush de reducir el flujo de drogas hacia los E.U. Los críticos de esta política hacían mención de que "eficiencia no es lo mismo que efectividad,

¹⁸¹ Dunn. op. cit. p. 134.

¹⁸² Idem. p. 139

¹⁸³ Idem.

¹⁸⁴ Idem. p. 140

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fuerzas armadas y entrenadas no son necesariamente menos corruptas o más respetuosas de los derechos humanos o más capaces de reducir el suministro de drogas.¹⁸⁵

En lo general, durante el periodo de Bush, los E.U le habían proporcionado suministros y equipo a México "por 212 millones de dólares, más de lo que había recibido este país en los últimos 30 años. Esto se agrega a los 30 helicópteros "Huey", los cuatro aviones de reconocimiento C-26, equipo para el transporte de personal, 10 millones de dólares en equipo de visión nocturna y equipo C3 de comando, control y comunicaciones, equipo de posición global por satélite, radares, repuestos para 33 helicópteros, rifles semiautomáticos, granadas, municiones, máscaras de gas, uniformes y dos botes de ataque clase Knox¹⁸⁶

Por el contrario, el presidente William Clinton no pondría especial atención en el tema de las drogas durante su campaña y el primer año de su mandato. De hecho, el Congreso empezó a recortar fondos para misiones de detección y monitoreo del DOD (Departamento de Defensa) en 1993, un recorte de más de 110 millones de dólares del año previo, el cual era de 962 millones.

Clinton finalmente anunció su Estrategia de Control Antidrogas en 1994, encontrándose finalmente pocas cosas nuevas. Las autoridades de los E.U relegaron las operaciones de intercepción a un punto secundario, pero el control de los recursos permaneció como uno de los puntos importantes. Clinton le ordenó al Director de Políticas de Control de Drogas Lee P. Brown y al Departamento de Estado desarrollar una alternativa al énfasis en la intercepción que había prevalecido en las políticas de los E.U, política considerada muy costosa y por si fuera poco, ineficiente. De esta manera, la administración Clinton se enfocaría en

- a) "La Construcción de Instituciones en las naciones productoras de droga, como Bolivia y Colombia. Esas naciones pueden fortalecer sus propios sistemas legales, fuerzas policíacas y políticas económicas. Serán capaces de cooperar con los E.U en limitar el tráfico de narcóticos. En el pasado, los narcotraficantes han administrado la corrupción y han intimidado a las autoridades judiciales en los países productores "
- b) "Hacer más difícil a los narcotraficantes introducir drogas en los E.U. De acuerdo a la Casa Blanca, esto significa destruir a las organizaciones de narcotraficantes. Estos grupos han crecido y se han vuelto sofisticados y poderosos, con numerosas redes financieras y contactos alrededor del mundo "
- c) Se contempla establecer programas de erradicación más agresivos, aunque los E.U continúa con programas de intercepción más selectivos y flexibles cerca de la frontera de los E.U, en zonas de tránsito y en los países productores¹⁸⁷

Aunque las actividades de intercepción no constituyeron en si el eje de la política antinarcóticos de Clinton; a través de la Directiva Presidencial (PDD-14) implementa una operación de intercepción de cocaína a través de zonas de tránsito en Bolivia, Colombia y Perú. Pero la idea se centraba únicamente en la erradicación de cultivos de cocaína y en programas de sustitución de cultivos. El presupuesto antinarcóticos para actividades de intercepción cayó, "de

¹⁸⁵ Emmet Long., op.cit. p 35

¹⁸⁶ Cockburn, op.cit. p 376

¹⁸⁷ Drugs in the Western Hemisphere *An Odyssey of Cultures in Conflict*, Ed. By William Walker III, Jaguar Books on Latin América, 1996, p 217

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

504.5 millones en 1992 a 214.7 millones de dólares en 1995. En este mismo lapso, se incrementaron los fondos de ayuda al exterior, los cuales pasaron, de 120.7 millones de dólares a 153.3 millones de dólares en 1995. Y aún con el cambio de estrategia antinarcóticos de los E.U., el total de recursos para programas contra las drogas en el exterior (incluyendo con la participación del DOD, la DEA, El Servicio de Aduanas y el Departamento de Estado) se redujo 35.8 millones entre 1992 y 1995.¹⁸⁸

Desde el punto de vista de la relación bilateral, en 1995 la deficiencia más notoria de los mecanismos de cooperación era la ausencia de un mecanismo de diálogo y de negociación política para enfrentar el problema del narcotráfico. En marzo de 1996 el gobierno del presidente Zedillo propuso a la administración Clinton "el establecimiento de un grupo de contacto de alto nivel (GCAN) conformado por los titulares de todas las dependencias responsables de los diversos aspectos del problema en los dos países. El objetivo fundamental del nuevo grupo sería fortalecer la cooperación en el combate al narcotráfico y reducir el consumo de drogas ilícitas, sobre la base de un tratamiento integral y equilibrado del problema."¹⁸⁹ La administración Clinton aceptó la propuesta mexicana. Este grupo representó la decisión de avanzar en la institucionalización de la relación bilateral.

Para 1996, el General Barry McCaffrey sucede a Brown en el puesto principal de la política antinarcóticos de los E.U. y a pesar de que se habían anunciado cambios en este rubro, lo cierto es que se siguieron implementando políticas tales como aprobar un presupuesto de "30,000 millones de dólares en programas criminales, proponiendo colocar 100,000 policías más para reforzar las calles de los E.U., además de reforzar las prisiones federales.

Es importante señalar que durante la administración Clinton, la relación bilateral en cuanto al combate al narcotráfico, aunque en general fue buena, no estuvo de ninguna manera exenta de problemas. El Congreso de los E.U. presionó a Clinton para descertificar a México, lo cual finalmente no sucedió. El Director del Diálogo Interamericano, un centro de política con sede en Washinton comentó en 1996. "Por supuesto que se maneja un doble estándar. Imagina que descertificas a tu socio del TLC sólo un año después de que le prestaste 13,000 millones de dólares para ayudarlo a recuperarse de la crisis económica."¹⁹⁰

Durante este período, la respuesta del presidente Zedillo en México consistió en transferir gran parte del trabajo antinarcóticos, de los cuerpos policíacos, al sector militar. Zedillo escogió al General Jesús Gutiérrez Rebollo para encabezar los esfuerzos antinarcóticos. El General había recibido la aprobación de la CIA y había recibido además, entrenamiento en los E.U. Durante los dos primeros meses en el cargo, el general frecuentemente "se encontró con oficiales de inteligencia de los E.U. con el fin de compartir información sobre el tráfico de drogas. Incluso el entonces zar antidrogas de los E.U., Barry McCaffrey había declarado su absoluta confianza en el nombramiento de Rebollo: Es un tipo de incuestionable integridad."¹⁹¹

¹⁸⁸ Zirmte, Peter. *Reluctant Recruits. The US Military and the War on Drugs.*, ed. WOLA (Washington Office on Latinamerica), 1997 p.25

¹⁸⁹ Ruiz Cabañas, Miguel. "Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación: el caso del Narcotráfico en las relaciones mexicano-estadounidenses", en *México y los Estados Unidos. Las rutas de la cooperación.* edit. IMR SFR, ITAM, 1998, p. 125

¹⁹⁰ Cockburn, op.cit. p. 372

¹⁹¹ Idem. p.373.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN.

En este periodo, la principal contribución de los E.U hacia México fue la ayuda económica y el entrenamiento militar. En el verano de 1996 el Pentágono "lanzó un programa de 28 millones de dólares para entrenar a más de 1,100 soldados mexicanos al año en bases de los E.U. Al mismo tiempo, la CIA se involucró en un plan para entrenar a 90 oficiales de inteligencia mexicanos en las bases militares de Langley y en la base de la fuerza aérea Bolling, cerca de Washington. En consecuencia, la ayuda antidrogas de los E.U a México creció, de 10 millones de dólares en 1995 a 78 millones en 1997."¹⁹²

Las clases de entrenamiento estaban asignadas a 17 bases militares de E.U, incluyendo la Escuela de las Americas, en el Fuerte Benning, en Georgia y en un helicóptero escuela en el Fuerte Rucker, en Alabama. De la misma manera, oficiales del nuevo cuerpo antidrogas mexicano, una unidad llamada Fuerzas Especiales Aeromóviles (GAFFE), fue enviada al Fuerte Bragg, en Carolina del Norte, la cual "recibió un curso especial intensivo de 12 semanas, impartido por el Grupo de Fuerza Especial 7, una unidad del ejército, especializada en acciones encubiertas. Las tropas GAFFE fueron entrenadas en métodos de asalto en helicóptero, la elaboración de explosivos, operaciones de contrainsurgencia y técnicas de inteligencia."¹⁹³

Ya el Pentágono había declarado que este tipo de programas de entrenamiento tenían únicamente el objetivo de realizar operaciones antinarcoóticos y no poseían capacidad para realizar actividades de contrainteligencia. Inclusive, se hizo mención de que las sesiones de instrucción tenían un componente sustancial de "derechos humanos".

Después del día de Acción de Gracias de 1996, los primeros 20 de los planeados 73 helicópteros *Huey* fueron enviados a México con el fin de realizar trabajos de reconocimiento para el combate a las drogas y a la inmigración ilegal. Lo cierto es que los helicópteros y el equipo militar proporcionado por los E.U durante años previos, fueron en realidad usados durante el conflicto en Chiapas en 1994. Cuando estalló el conflicto, hubo varias recomendaciones hechas por parte del Chase Bank, relacionadas al levantamiento zapatista, el cual fue lógicamente visto como una amenaza a los intereses y a la seguridad nacional estadounidense. De hecho, Donald E. Schulz, profesor de seguridad nacional en la Escuela de Guerra del Ejército de los E.U declaró: "Un gobierno hostil, podría poner las inversiones de los E.U (en México) en peligro, impedir el acceso al petróleo, producir una oleada de refugiados políticos y migrantes económicos en el Norte. Y bajo esas circunstancias, se sentirían obligados a militarizar la frontera Sur."¹⁹⁴ Y según un reporte de la GAO (General Accounting Office) de 1996, "muchos helicópteros provistos por los E.U fueron usados para transportar personal militar en el conflicto, lo cual era una violación al acuerdo de transferencia."¹⁹⁵

De igual forma, en relación a las actividades del EPR (Ejército Popular Revolucionario), el embajador de los EU en México, James Jones, declaró en una conferencia sobre telecomunicaciones en Cancún el creciente interés de los E.U en proveer ayuda militar, inteligencia y entrenamiento para luchas contra los rebeldes.

¹⁹² Cockburn, op cit. p.372

¹⁹³ Idem p.374

¹⁹⁴ Idem p.376

¹⁹⁵ Idem p.377

El 30 de septiembre de 1996 se declaró que sería en el interés nacional de los E.U "dirigir 112 millones de dólares en artículos, servicios y entrenamiento militar por parte del Departamento de Defensa, así como proveer entrenamiento antinarcóticos a Perú, Colombia, Venezuela, México y otros siete países del Sistema de Seguridad Regional del Este del Caribe."¹⁹⁶

Pero para 1997, un reporte realizado por la oficina de McCaffrey no pudo identificar un solo decomiso grande o un solo arresto de algún gran capo de la droga en México. Por el contrario, en septiembre de 1997 "fueron arrestados 18 agentes de la fuerza GAFE por haber volado un avión militar cargado de cocaína que viajaba de Chiapas, a la ciudad de México."¹⁹⁷

Además, llegaban cada vez con mayor frecuencia, reportes de tortura y asesinatos relacionados con este escuadrón. Por ejemplo, en el Estado de Jalisco, "28 oficiales de la GAFE fueron encarcelados por estar involucrados en el secuestro y tortura de seis jóvenes."¹⁹⁸

Pero la sorpresa mayúscula durante la administración del presidente Zedillo fue pocos días después de que el general Rebollo visitara Washington, en 1997, cuando el general fue arrestado debido a que se habían levantado cargos en su contra "por haber aceptado más de un millón de dólares del cártel de Amado Carrillo Fuentes".¹⁹⁹

Agencias de inteligencia, como la DEA, ya poseían entonces "evidencias de que los golpes realizados contra los narcotraficantes durante el período en que Rebollo estuvo a cargo, estuvieron dirigidos a pequeños blancos o a golpear al cártel de Arellano Félix, cártel rival de Carrillo Fuentes."²⁰⁰

Para el año fiscal de 1997, el presupuesto fiscal dirigido a programas de combate a las drogas, dobló la cantidad del año anterior, obteniendo un presupuesto de 213 millones de dólares. De las más de cincuenta agencias gubernamentales involucradas en el combate al narcotráfico, es el Departamento de Defensa quien ha obtenido un mayor crecimiento en las actividades relacionadas con este rubro. El Plan de Drogas del Pentágono tiene ahora el objetivo principal de proveer inteligencia, planeación estratégica, recursos y el entrenamiento necesario a las fuerzas de seguridad de la región. Igualmente, el Pentágono está también a cargo de los esfuerzos de intercepción de los cargamentos de droga. Para el año fiscal de 1997, el presupuesto del Departamento de Defensa de los E.U para el combate al narcotráfico era de cerca de 1000 millones de dólares.

El fondo para actividades antinarcóticos se ha incrementado "alrededor del 49% de 1990 a 1999, es decir, cerca de 18, 000 millones de dólares. Tan solo en 1990 el presupuesto era de 806

¹⁹⁶ Zirmite, op.cit. p.17

¹⁹⁷ Cockburn, op.cit. p.377

¹⁹⁸ Idem.

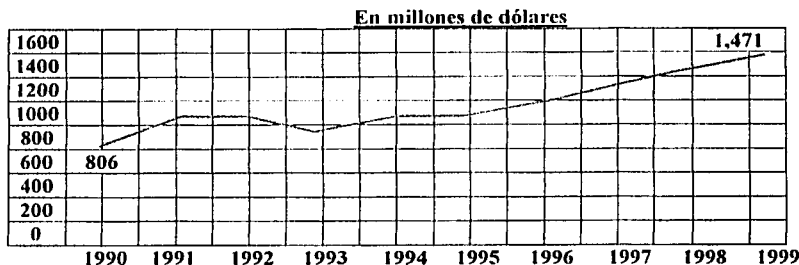
¹⁹⁹ Los investigadores habían entrado en sospecha a raíz del descubrimiento de que el general estaba viviendo en un costoso departamento localizado en una de las zonas más exclusivas de la Ciudad de México. Al parecer, este apartamento había sido rentado por un miembro del Cártel de Carrillo Fuentes.

²⁰⁰ Cockburn, op.cit. p.375

millones, incrementándose para 1999 a 1.5 mil millones, aumentando también el personal de la DEA; de 6,000 personas en 1990 a 8,400 en 1998.²⁰¹

CUADRO 12.

Presupuesto total de la DEA. 1990-1999



FUENTE: "Drug Control. DEA's Strategies and Operations in the 1990's", Edit.GAO, Washington, Julio, 1999, p.27.

En la década de los noventa, la DEA ha expandido sus operaciones a nivel interno, con el fin de colaborar más estrechamente con las agencias estatales y locales y combatir los crímenes violentos relacionados con el narcotráfico, para lo cual crea el Equipo de Reforzamiento Móvil (MET). También esta agencia ha implementado programas, tanto a nivel interno, como en el exterior, enfocándose en la intercepción de las comunicaciones en las redes internacionales de narcotráfico, con el objetivo de atrapar a los líderes, interrumpir sus operaciones y dismantelar sus organizaciones.

La DEA empezó a participar en dos programas en los cuales participan muchas de las agencias de combate al narcotráfico a fines de los noventa, con el fin de investigar organizaciones de narcotráfico en Latinoamérica y Asia, participando en el exterior, monitoreando y entrenando a unidades policíacas extranjeras en países claves.

Entre las operaciones multijurisdiccionales más sobresalientes encabezadas por la DEA se encuentran las operaciones zorro I y zorro II. La operación zorro II implicó el dismantelamiento de organizaciones de narcotráfico en México. Otra de las operaciones sobresalientes fue la

²⁰¹ "Drug Control. DEA's Strategies and Operations in the 1990's"; ed. GAO, Julio de 1999, p.4

llamada "Operación Reciprocidad" (1996-1997), la cual se enfocó en la investigación de dos organizaciones de narcotráfico estacionadas en Cd. Juárez.

Para 1998, la DEA poseía siete oficinas estacionadas en diversos lugares en México "De las 88 personas que conformaban el personal, 45 eran agentes especiales. El gobierno mexicano limita el número de agentes especiales que la DEA puede tener en el país, pero permitió incrementar el número, de 39 a 45 en julio de 1997. También, entre el personal asignado en México, se encuentran representantes del FBI y del Departamento de Defensa"²⁰²

Actualmente, los principales objetivos de la DEA en México son: el coordinarse con las autoridades mexicanas en las investigaciones dirigidas contra las mayores organizaciones de narcotráfico del país, colaborar en el desarrollo de una mayor comunicación con los E.U en relación a las investigaciones iniciadas en México y mejorar la cooperación, desarrollando una mejor construcción institucional con el fin de mejorar la capacidad y efectividad de las autoridades mexicanas

Para 1998, Clinton lanza el Plan General de Inteligencia Antinarcóticos (GCIP), el cual refleja la necesidad de hacer mejoras en los programas de información y de inteligencia antinarcóticos. Con el fin de mejorar la coordinación entre todas las instancias que realizan trabajos de combate a las drogas, se creó el Grupo Coordinador Antinarcóticos de Inteligencia (CDICG) junto con un grupo de apoyo, el Secretariado Ejecutivo de Inteligencia Antinarcóticos (CDIx). La CDICG está compuesto "por 13 representantes del gabinete y diversas agencias federales con responsabilidad de realizar inteligencia para el combate al narcotráfico, y está co-dirigida por oficiales de inteligencia, quienes reciben la guía del Consejo Antinarcóticos de la Presidencia, así como de la Estrategia Nacional de Control Antinarcóticos. El CDIx está encabezado por un alto oficial de inteligencia y tendrán un grupo de expertos de tiempo completo, provenientes de los Departamentos participantes y de las agencias federales"²⁰³

En este Plan se acuerda que:

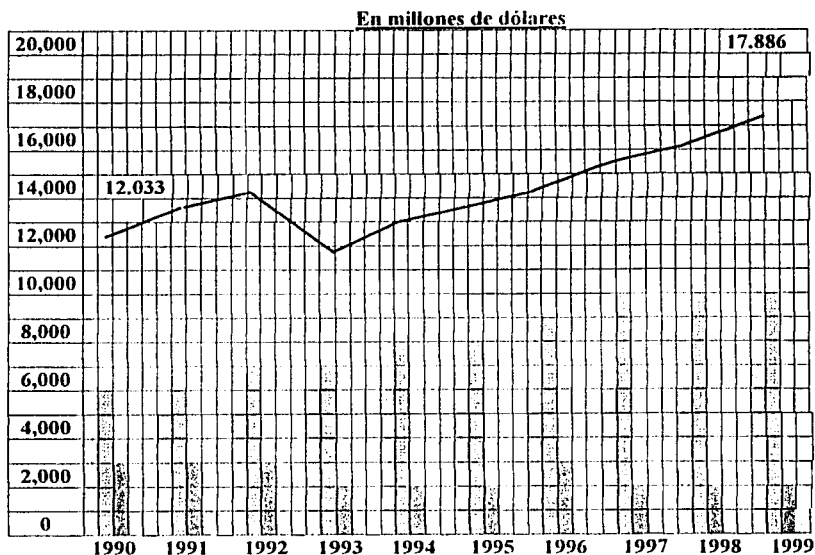
- a) "El DCI (Centro de Crimen y Narcóticos) permanecerá como el centro principal para el análisis antinarcóticos en el exterior y para coordinar el apoyo de la comunidad de inteligencia antinarcóticos en el exterior.
- b) El NDIC (Centro Nacional de Inteligencia Antinarcóticos) será el centro principal para el análisis antinarcóticos estratégico a nivel doméstico, apoyando a los políticos encargados de diseñar las políticas en este rubro.

²⁰² Drug Control, op.cit. p. 149

²⁰³ "General Counterdrug Intelligence Plan", Washington, febrero del 2000, p.1

CUADRO 13.

**Presupuesto de los E.U para programas federales antinarcóuticos para reducir la demanda
y el suministro de drogas
1990-1999***



— Presupuesto total para programas federales antinarcóuticos.

▬ Programas para reducción de la demanda.

▬ Programas domésticos de reforzamiento de la ley.

▬ Programas de Intercepción.

▬ Programas internacionales.

FUENTE: "Drug Control. DEA's Strategies and Operations in the 1990's, Ed. GAO, Washington, Julio 1999, p.27.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- c) EPIC (Centro de Inteligencia de El Paso) Este centro será reforzado y será el centro principal de inteligencia operacional y de investigaciones sobre los movimientos ilícitos de droga, apoyando las actividades de intercepción y de reforzamiento de la ley.
- d) Fin CEN será asignado como el centro principal de análisis estratégico de crímenes financieros relacionados con el narcotráfico, apoyando la investigación de las agencias federales en relación a los crímenes financieros.²⁰⁴

El Plan General de Inteligencia Antinarcoóticos promueve el compartir información a nivel federal, estatal y local a través de las diferentes agencias, además de promover una cooperación y coordinación mucho más efectiva de las diferentes agencias en el exterior y con las dependencias de los países que participan en el combate al narcotráfico. También promueve una mejora en la capacidad tecnológica, con sistemas de información más efectivos, seguros y poderosos

3.4 La compleja relación bilateral en el combate al Narcotráfico.

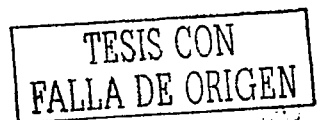
La relación México-Estados Unidos ha pasado a lo largo de la historia por momentos de cooperación y de conflicto. Sin embargo, hasta la década de los sesentas, la relación bilateral en cuanto al combate a las drogas era bastante cordial.

En 1969 la administración Nixon, impone de manera unilateral la llamada "Operación Intercepción" en la frontera con México. Con el pretexto de reforzar la intercepción de marihuana y de heroína, proveniente de la frontera sur, y sin notificarle al gobierno mexicano, las autoridades aduanales de los E.U bloquearon temporalmente todos los cruces fronterizos con México, lo que causó que se entorpeciera el comercio y el flujo migratorio por varios días. Esta situación dio lugar a un conflicto diplomático con el gobierno mexicano, pero finalmente la situación se resolvió cuando se estableció un acuerdo binacional para reforzar la cooperación antidrogas. Este conflicto sería uno de tantos en la lucha de ambos países en el combate al narcotráfico. Para analistas como Miguel Ruiz Cabañas, estos periodos de crisis al parecer se han relacionado más con factores internos de E.U como son: "el estado general de la economía y la celebración de elecciones que con la dinámica misma del problema del tráfico transfronterizo de drogas"²⁰⁵

En 1986 la administración del presidente Reagan, declaró al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional y uno de los temas prioritarios dentro de la agenda de la política internacional.

²⁰⁴ General Counterdrug.op.cit.p.3

²⁰⁵ Ruiz Cabañas, op.cit. p.103



Durante este periodo, los roces entre ambos países se acentúan, y muchos de los observadores especulan sobre el efecto "venenoso" de los narcóticos en la relación. De acuerdo a esto, el nivel de conflicto entre los dos países parece ser una consecuencia directa del volumen de drogas introducidos de México a los E.U.

Pero curiosamente, las presiones hacia México en el combate al narcotráfico durante la década de lo setentas, habían desencadenado en una política exitosa. A raíz de la "operación intercepción", se presentó una pronta respuesta por parte del gobierno del presidente Díaz Ordaz, quien se mostró dispuesto a colaborar con los E.U. Para mediados de la década de los setentas, el gobierno de Echeverría implementó la más exitosa campaña contra el tráfico de drogas en México: la "Operación Cóndor". Los efectos de esta campaña fueron claramente visibles. De acuerdo con informes del Departamento de Estado de los E.U. "en 1974 la heroína producida en México representaba 85% del total de volumen de droga que llegaba a los E.U. En 1976 el porcentaje era de 53%, y en 1980 era de sólo 37%.

En el caso de la marihuana, el decrecimiento era aún más claro: el cargamento mexicano en el mercado americano era del 90% en 1974, y para 1981 era cerca del 5%."²⁰⁶

Sin embargo, durante la década de los ochentas, resurgió el tráfico de drogas en México. Algunos de los investigadores son de la opinión de que este fenómeno pudo haberse dado por razones climáticas (Por ejemplo: 1984 fue un año de alta precipitación.) Otros de los factores que influyeron fueron: "una mayor dificultad en rociar con herbicidas las plantaciones de droga; una creciente incapacidad y una pobre administración de la burocracia mexicana en la lucha contra el narcotráfico; el resurgimiento de Colombia como un mayor productor de cocaína, lo que incrementó la importancia de México como zona de tránsito de drogas hacia los E.U.; el deterioro de la economía mexicana, lo que provocó que un mayor número de agricultores se dedicaran al cultivo de narcóticos; la corrupción de las fuerzas policíacas mexicanas en la lucha del combate al narcotráfico, además del creciente deterioro de esta campaña como resultado de la inercia burocrática de las dependencias mexicanas."²⁰⁷

También se hace mención que el relativo éxito de la Fuerza de Trabajo de Intercepción de la Florida contra la marihuana colombiana, favoreció el resurgimiento de la plantación de cannabis en México, además de un cambio de actitud en México por parte de las instituciones mexicanas. Al parecer, la determinación que había mostrado el gobierno mexicano en el tema del narcotráfico, se esfumó gradualmente, en parte debido a que en sí, el sistema no percibía al narcotráfico como una amenaza a su seguridad nacional.

Pero el periodo más tenso entre México y los E.U con respecto a este tema, sería durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado. Y es que el vecino del Norte empezaba a recelar cada vez más del gobierno mexicano. La creciente corrupción por parte de los cuerpos policíacos mexicanos, dificultaba establecer una mayor cooperación y confianza entre las autoridades de ambos países. El punto más álgido de la relación fue el secuestro y asesinato en 1985 del agente de la DEA, Enrique Camarena. Ante esta situación, tan sólo dos días después del secuestro, los E.U aplicaron la segunda Operación Intercepción. "La inspección de vehículos

²⁰⁶ Chabat, Jorge. "Drug Trafficking in US-Mexican Relations. What you see is what you get." En *Drug Trafficking in the Americas*, ed. North-South Center Press, University of Miami, 1996, p.375

²⁰⁷ Idem p. 377

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en la frontera fue reemplazado por un cierre parcial de ésta, con el fin de restringir el flujo de drogas a los E.U.²⁰⁸

La tensión se incrementa en 1986, cuando la DEA decide actuar por cuenta propia, entrando en territorio mexicano, secuestrando a René Verdugo Urquidez y llevándose a los E.U. La DEA sospechaba que Urquidez estaba implicado en el asesinato de Camarena. El 8 de marzo de 1986, el gobierno americano decide "cerrar el 75% de sus casas de cambio a lo largo de la frontera con México, arguyendo que esto se debía a la búsqueda de drogas y armas introducidas por terroristas Libios. Un mes después, en abril 16, la embajada de los E.U. suspendió la entrega de visas hasta el mes de agosto, con el argumento de que era por razones de seguridad relacionado a posibles ataques terroristas."²⁰⁹

A partir de 1987 el gobierno de México define al narcotráfico como "un problema de Estado", que constituía una amenaza a la seguridad nacional. Con base en esto, los objetivos de la política antidrogas de la administración del presidente De la Madrid fueron: "salvaguardar la seguridad nacional y proteger las instituciones mexicanas, proteger la salud de la población y combatir la criminalidad, mediante la aplicación de las leyes nacionales correspondientes."²¹⁰

Pero para 1988 empiezan a notarse algunos visos de mejoría en la relación con la subida al poder de Carlos Salinas de Gortari, sin embargo, el tráfico de drogas se había incrementado durante este periodo. Para 1990 más del 75% de toda la cocaína entraba a los E.U. a través de México, el cual permaneció como el mayor productor de marihuana, convirtiéndose también en un importante productor de heroína y de anfetaminas.

El gobierno mexicano estimaba que el comercio de drogas ilícitas estaba generando más de 30,000 millones de dólares al año, sin embargo otros estudios amplían el monto a cerca de 50,000 millones. El comercio de drogas en México, a principio de los noventas, estaba dominado por cuatro carteles. El cartel de Guadalajara, encabezado por Sicilia-Falcón, el cartel de Tijuana, encabezado por los hermanos Arellano Félix, el cartel de Juárez, dirigido por Amado Carrillo Fuentes, hasta su muerte en 1997, y el cartel del Golfo, encabezado por Juan García Abrego, hasta su arresto en 1996.

La administración Clinton hizo todo lo que estaba en su poder para reducir la criminalidad que saturaba el aparato mexicano, y un memorándum escrito por el Departamento de Estado dos años después de ser aprobado el TLC mostraba su preocupación, e identificaba a México "como uno de los más importantes centros de lavado de dinero en el hemisferio occidental, y lo citaba como una de las principales rutas de tránsito de cocaína para los E.U. El reporte concluía con que ningún país en el mundo posee la amenaza de narcóticos más inmediata para los E.U que México."²¹¹

La desconfianza de los E.U. crecía con los acontecimientos de los asesinatos políticos en México, durante la administración de Salinas de Gortari. La creciente militarización de la

²⁰⁸ Chabat.op.cit.p.378

²⁰⁹ Idem.

²¹⁰ Ruiz Cabañas..op.cit. p.117

²¹¹ Cockburn. op.cit.p.362

política antinarcóticos de los E.U y la continua mejora en las relaciones bilaterales, favorecieron los contactos y el nivel de cooperación entre las agencias estadounidenses antinarcóticos y las agencias mexicanas. Sin embargo, para 1990, de nueva cuenta la DEA le provocaría un serio disgusto al gobierno mexicano. La agencia recelaba de las autoridades mexicanas debido al asesinato de Camarena, por lo que decidió ingresar una vez más dentro del territorio mexicano y secuestrar al Dr. Humberto Álvarez Machain, el cual también se le acusaba de estar involucrado en el asesinato de Camarena.

Estos acontecimientos ponen nuevamente sobre la mesa el tema de la cooperación binacional en el combate al narcotráfico, cuestionándose la libertad de acción de los agentes de la DEA en México y la violación de la soberanía mexicana. Pero estos sucesos no impidieron que en junio de 1990 se creara una unidad militar especial dentro de la embajada de los E.U (TAT), esto con el fin de proveer información sobre el narcotráfico en México y ayudar en la planeación de acciones antinarcóticas. Las autoridades mexicanas deciden también autorizarle a los agentes de la DEA portar armas e incluso recibir inmunidad diplomática, lo cual provoca las críticas sobre el papel de la DEA en la cooperación con las autoridades mexicanas en el combate al narcotráfico.

En 1992 la Suprema Corte de los E.U autoriza el secuestro en el exterior de personas sospechosas de estar involucradas en delitos de narcotráfico, aún si esto violaba las leyes internacionales. Sin embargo, el gobierno de Bush excluía a México de tales acciones en el futuro. La reacción del gobierno mexicano ante esta decisión fue el prohibir temporalmente (sólo por 24 horas) las actividades de la DEA en el territorio mexicano y limitar legalmente el rol de la DEA en México, incluyendo la portación de armas e incluso se incrementaron las penas a mexicanos que participaran en el secuestro de personas, con el fin de ser llevadas al exterior.

El su política antinarcóticos, el gobierno del presidente Zedillo persiguió tres objetivos fundamentales: "salvaguardar la seguridad nacional del país, protegiendo la soberanía nacional, la jurisdicción territorial del Estado mexicano y la salud de las instituciones nacionales (públicas y privadas), proteger la salud de los mexicanos, en especial la de los jóvenes, librándolos de peligrosas adicciones a las drogas, y fortalecer la cooperación internacional, bilateral y multilateral con base en el principio de corresponsabilidad que debe prevalecer en la cooperación en este campo."²¹²

La creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) tuvo por objetivo ayudar a evitar el surgimiento sorpresivo de fricciones y malentendidos, y así, reducir las diferencias en la relación bilateral. Para E.U el establecimiento del GCAN representó para México "el reconocimiento de la necesidad de elevar la prioridad política del tema de la cooperación bilateral que su congreso demandaba, además de la posibilidad de iniciar un diálogo continuo sobre las características que el combate al narcotráfico debía tener para los dos países."²¹³

Ambas partes acordaron que el GCAN tendría como objetivos específicos: "establecer e impulsar periódicamente los contactos de alto nivel entre los dos gobiernos; generar un diagnóstico objetivo y compartido de las actividades del narcotráfico en los dos países a fin de

²¹² Ruiz Cabañas., op cit p.117

²¹³ Idem p. 125

establecer una visión común del problema, elaborar una estrategia conjunta de cooperación antidrogas, facilitar la coordinación interinstitucional de las dependencias involucradas en la lucha contra el narcotráfico en cada país, vigilar el respeto y apego a las normas aplicables a la cooperación bilateral en materia antidrogas y evaluar conjuntamente y de manera permanente, la estrategia y los resultados de dicha cooperación.²¹⁴

A raíz de la creación del GCAN se realizó un diagnóstico conjunto sobre el problema, llevado a cabo por expertos de los dos países, publicándose en mayo de 1997. El estudio se reflejó en la "Declaración sobre Cooperación Antidrogas", la cual fue aprobada por los presidentes Zedillo y Clinton en mayo de 1997. La declaración sirvió de base para definir una agenda de cooperación bilateral que tuviera en cuenta todos los aspectos del problema. También se aprobó la llamada "Estrategia Bilateral de Cooperación", que fue aprobada por ambos gobiernos en febrero de 1998. Esta estrategia contempla 16 objetivos concretos de cooperación que incluyen acciones en todos los campos, como "la reducción de la oferta y la demanda, el combate contra las organizaciones criminales, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas y el desvío de precursores químicos, asistencia legal mutua, procesamiento de delincuentes y fugitivos y el incremento de la seguridad fronteriza".²¹⁵

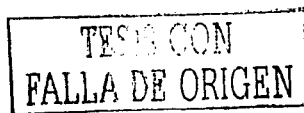
El GCAN, al ser un mecanismo de alto nivel para la cooperación y la negociación, contribuyó a reducir el alto grado de autonomía de algunas agencias de inteligencia estadounidenses en México, específicamente de la DEA. Se establecieron grupos de trabajo sobre cada uno de los aspectos principales del narcotráfico, lo que facilitó un tratamiento especializado en cada rubro. De la misma forma, se amplió y equilibró la agenda de cooperación bilateral, al incluirse por primera vez, los aspectos de reducción de la demanda y el tráfico ilícito de armas, temas que hasta ese momento, no habían entrado en las negociaciones. El establecimiento del GCAN también facilitó el intercambio de información, la cooperación técnica y la capacitación del personal mexicano.

Con la administración del presidente Clinton, y del actual Presidente George W. Bush la relación mejoró sustancialmente, estableciendo mayores canales de comunicación con México, con los cuerpos policíacos mexicanos y en el área de inteligencia militar. La ayuda en cuanto al suministro de equipo y en el área de capacitación y entrenamiento de tácticas antinarcóticos también se incrementó. Pero los E.U. siguen conscientes del alto grado de corrupción imperante en el sistema judicial mexicano. El caso del general Gutiérrez Rebollo durante la presidencia del presidente Zedillo es el más claro ejemplo. Considerando que la corrupción ha permeado las más altas capas del sistema político y militar mexicano, el compartir información de inteligencia relacionada a las organizaciones de narcotráfico, constituye siempre un riesgo para las autoridades de los E.U.

Los E.U. han sufrido durante los últimos años un proceso de revisión y coordinación de sus agencias antinarcóticas, pero ha habido numerosas críticas relacionadas con la ausencia de una revisión y reestructuración profunda de estas agencias, permaneciendo en lo esencial, las mismas políticas de hace décadas. La política antinarcóticos de los E.U. sigue enfocándose en la erradicación de la producción de enervantes y no ha seguido de manera constante una política

²¹⁴ Ruiz, op.cit. p.125

²¹⁵ Idem. p.127



dirigida a la reducción en el consumo interno. El narcotráfico produce al año ganancias de miles de millones de dólares, por lo cual es muy difícil erradicarlo, puesto que no se combate el incentivo principal.

Los E.U han destinado cuantiosos recursos a nivel externo para combatir el problema, recursos que no son solo financieros, sino también en equipo y entrenamiento, los cuales hay que reconocer que no solo son usados en el combate al narcotráfico. Recordemos que en 1994, durante el levantamiento del ejército zapatista, se utilizó equipo proporcionado por los E.U para combatir al EZLN. La comunicación y coordinación entre las autoridades policíacas y militares mexicanas y estadounidenses son cada vez más estrechas, y dicha colaboración tiende a incrementarse en los próximos años.

3.5 México en la Seguridad Nacional Estadounidense en los umbrales del siglo XXI

Hemos visto que el uso del término "seguridad nacional" es un tanto difícil de manejar, debido a que no existe una definición precisa sobre este concepto, pero las interpretaciones actuales sobre este término se derivan de la escuela de política internacional conocida como realismo. Para los E.U este concepto es muy flexible y carece de la connotación que se le ha dado en México. En realidad, la definición misma de lo que son los intereses nacionales tienen un significado diferente para ambos países

Hoy en día, invocar a la seguridad se asocia a la participación de la policía, la defensa y los aparatos de inteligencia con el fin de que definan las políticas correspondientes, eligiendo los medios más apropiados con el fin de conseguir la meta planteada. Por lo regular, "las agencias burocráticas definen las políticas de acuerdo con sus propias misiones y recursos y, en muchas ocasiones, la presencia de agencias de seguridad implica el uso o posible uso de la coerción."²¹⁶

Generalmente los autores estadounidenses emplean el término de "seguridad nacional" con connotaciones diferentes, pero generalmente hacen referencia a la idea "de defensa, la preservación y el ensanchamiento económico capitalista y de los valores asociados a este sistema"²¹⁷. En cambio, la noción de seguridad en México está fundada en el nacionalismo, concibiéndola en término a sus fronteras territoriales, de sus instituciones políticas, de su cultura y de su patrimonio económico, especialmente de sus recursos naturales, es decir, en relación con su soberanía. Por supuesto que estas condiciones tan disimiles en materia de seguridad son producto de las condiciones históricas, de su interpretación y de la evolución misma de sus instituciones. Pero, ¿Qué tan importante es México para los E.U? Indudablemente el vínculo geográfico y la interacción de las relaciones políticas, económicas, culturales e incluso militares han impactado profundamente la psiquis mexicana, aunque quizá no podamos decir lo mismo en el caso de los E.U

²¹⁶ Bailey, John y Goodman, Timothy. "Redefinición de la Seguridad en la relación México.Estados Unidos", en Nueva Agenda Bilateral en la Relación México-Estados Unidos, ed. ITAM, UNAM y FCE, 1998, p.182.
²¹⁷ Aguilar Zinzer. "La seguridad Mexicana vista por E.U". en En busca de la Seguridad..op.cit. p.297

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para los E.U el nacionalismo mexicano es comprensible, pero solo hasta cierto punto. Y es que a fines del siglo XX, el discurso mexicano sobre seguridad nacional se ha quedado rezagado. Las condiciones políticas, económicas y estratégicas a nivel mundial han cambiado profundamente. De ahí el desconcierto de varios sectores políticos de los E.U ante la ausencia de una nueva visión mexicana de la seguridad nacional e internacional.

A lo largo de todo el siglo XIX, México sufrió el proceso expansionista de los E.U, proceso que le costó a México más de la mitad del territorio original. En este periodo, México vivía un proceso de conformación nacional. Durante el siglo XIX México trataba de hacer los primeros intentos por establecer un sistema político y económico, el cual era impedido por los levantamientos, las interminables convulsiones políticas internas, producto de la confrontación entre diferentes facciones. Debido a que la "nación mexicana" estaba por conformarse, es comprensible que ante el caos interno, la ausencia de un ejército entrenado y organizado, la escasa población y control del territorio, se pudiera hacer demasiado por conservar intacto todo el territorio.

Los E.U trataban de alcanzar el océano Atlántico, fortalecerse internamente y resguardar sus fronteras de las amenazas externas, que en este caso, únicamente podían ser europeas. México no constituyó nunca un peligro para los E.U.

A fines de la segunda guerra mundial los E.U se convierten en la potencia mundial, pudiendo apreciarse la nueva correlación de fuerzas en el escenario internacional. Desde este momento en adelante, los E.U llevarían a la práctica a nivel internacional, los conceptos y valores implantados por los llamados "padres fundadores". Sobre todo la creencia política religiosa de la misión divina de "servir a todos los pueblos como ejemplo de democracia y de defender la libertad en el mundo. Este sentido de misión es un componente muy importante de la ideología que otorga legitimidad a las instituciones políticas y que cohesionan a la sociedad norteamericana".²¹⁸

Al terminar la segunda guerra mundial, los E.U llenarían el vacío dejado por las potencias europeas, en el ámbito político, económico y militar. Sin embargo, la confrontación con la entonces Unión Soviética sentaría las bases de un nuevo "orden internacional" y la puesta sobre la mesa de las reglas políticas y estratégicas del juego. Latinoamérica pertenece al área natural de influencia de los E.U, por lo cual este país trató invariablemente de mantener fuera del alcance de la influencia soviética a los países latinoamericanos. E.U sintió amenazados sus intereses y también sus valores occidentales, y en el caso de México, quien ya le proveía de materias primas, especialmente de petróleo, era importante mantenerlo a salvo de la influencia soviética.

En este momento, la doctrina de seguridad implica el cuidado de los intereses económicos estadounidenses, públicos y privados, tales como las fuentes de abastecimiento de materias primas, los mercados y los espacios de inversión. En el caso de México, las condiciones fueron diametralmente diferentes. Especialmente a partir de 1910, el gobierno mexicano se negó a aceptar que su comportamiento pudiera ser gobernado conforme a los criterios de circunscripción, zona de influencia o alianza geopolítica determinada. México siempre ha

²¹⁸ Aguilar Zinser, op.cit. p.297.



rechazado la idea de identificar a otros países como aliados con los cuales deba estar unido por responsabilidades comunes, o bien como enemigos de los que tenga que distanciarse. México considera que el comportamiento internacional debe invariablemente ser regulado por la legislación internacional vigente, considerando el principio de la autodeterminación de los pueblos y la no intervención como parte intrínseca de su política exterior.

Sin embargo, el fin de la guerra fría nuevamente provoca el reacomodo del orden internacional. Con el fin del conflicto con la Unión Soviética, los E.U quedan como la potencia hegemónica mundial. Durante el siglo XX, la mayor preocupación en relación con México fueron los asuntos relacionados a la estabilidad política. Mal que bien, el Partido Revolucionario Institucional le había garantizado a los E.U estabilidad política y económica.

A mediados de la década de los setenta se descubren grandes yacimientos de petróleo en el Golfo de México, lo cual modificó la percepción estratégica que tenían los E.U sobre México.

Con respecto a la relativa independencia sobre la política exterior que tenía México, en realidad durante la guerra fría no era bien visto que México mantuviera una estrecha relación con Cuba o con los gobiernos considerados "cercanos a la Unión Soviética", pero los E.U llegaron a convencerse de esta actitud de cierto liderazgo regional era benéfico incluso para garantizar la estabilidad interna y mantener apaciguados a los sectores de izquierda mexicanos.

Las diferentes administraciones sabían que podían mantener hasta cierto punto, la independencia de la política exterior, siempre y cuando se procurara no lesionar los intereses estadounidenses

Sin embargo, es en la década de los ochentas, cuando se desencadena la crisis financiera a raíz de la caída de los precios del petróleo, lo que le da un giro a la percepción estadounidense sobre México. El gobierno de los E.U se volvería más crítico con respecto a México durante la presidencia de Ronald Reagan (1981-1989), particularmente durante el periodo de los E.U en México, John Gavin (1981-1986). Los blancos de las críticas fueron la corrupción generalizada, el tráfico de drogas y los fraudes electorales, pero también existían diferencias en cuanto a la política que se seguía hacia Nicaragua y El Salvador.

Es en este periodo cuando los E.U aprecian la necesidad de impulsar una modernización en los sectores políticos, perdiendo el Estado mexicano su credibilidad como garante de la estabilidad interna. El viso de resquebrajamiento político aparece en 1988, cuando se celebran elecciones en México, resultando electo Carlos Salinas de Gortari, en medio de unos comicios sumamente cuestionados. Sin embargo, es precisamente en este periodo cuando mejoran notablemente las relaciones entre ambos países. El Tratado de Libre Comercio (TLC) y la apertura comercial fueron el objetivo durante este periodo. Sin embargo, durante las negociaciones se prefirió dejar de lado el espinoso tema del narcotráfico, con el fin de no complicar el proceso de negociación.

El Tratado de Libre Comercio fue finalmente aprobado en los E.U no sin antes presentar una gran batalla en el congreso. 1994 significó para los E.U una nueva preocupación debido al alzamiento zapatista de principios de enero. Para los E.U este levantamiento constituía una seria amenaza para la estabilidad política y económica mexicana, y por supuesto, para los intereses de los E.U en este país. A raíz de estos acontecimientos, los E.U se comprometieron en enviar

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ayuda militar, tanto en equipo, como en entrenamiento. Y aunque públicamente estos recursos fueron justificados como una ayuda en el combate al narcotráfico, realmente estos implementos fueron usados durante el conflicto chiapaneco

A finales de 1994 y principios de 1995 México sufre la peor crisis económica desde principios de la década de los ochenta, además de una serie de crisis políticas debido a los altos índices de corrupción relacionados con el narcotráfico y la relación de varios funcionarios que habían pertenecido al gabinete del presidente Salinas

El gobierno de Clinton defendió el paquete de ayuda a México, calificándolo de "prioritario" para la seguridad nacional de los E.U. y declarando "estamos actuando para apoyar la economía mexicana y para proteger y promover los intereses de los trabajadores estadounidenses."²¹⁹ Debido a la crisis económica mexicana, varios funcionarios estadounidenses discutieron, y en varios casos se opusieron a la ayuda financiera otorgada a México, saliendo nuevamente a la luz pública el mal manejo de los programas económicos, los problemas de corrupción dentro del sistema político mexicano y, como consecuencia, se realizó una revisión de los temas de cooperación bilateral en todas las áreas, desde el comercio hasta los problemas ambientales

Con el fin de la guerra fría, E.U. empezó a darle un mayor peso al combate al narcotráfico y a una serie de amenazas como el terrorismo, el lavado de dinero, etc. A raíz de que el tema del narcotráfico es designado como "amenaza a la seguridad nacional estadounidense", México tendría mayor importancia para los E.U. en el combate a este problema. México, para fines de los ochentas y principios de los noventa se había convertido en la zona de tránsito de los cargamentos de cocaína y heroína provenientes de Sudamérica. Cabe mencionar que ambos países poseen una percepción diferente sobre cómo combatir el problema. Para México, el narcotráfico está directamente relacionado con la demanda, y por lo tanto la mejor forma de combatirlo es atacando este punto. De hecho, este problema pasó a ser considerado como un problema de seguridad nacional, solo después de que los E.U. colocaran el tema dentro de sus prioridades nacionales

Para los E.U. fue entonces prioritaria la participación de México en el combate al narcotráfico. Resguardar la frontera Sur de los E.U. tuvo mayor importancia, siendo los objetivos principales de los E.U. combatir el narcotráfico así como la inmigración ilegal

Para mediados de la década de los noventa, hubo progresos notables en cuanto a la cooperación bilateral en asuntos militares. En octubre de 1995, el Secretario de Defensa de los E.U. realiza una visita a México, lo cual demostraba el intento de acercamiento por parte de los jefes militares estadounidenses con sus contrapartes mexicanos. Ya en 1988 el Departamento de Defensa había comenzado un proceso de revisión interno, en la cual se contemplaba una cooperación militar más estrecha con México

La visita de la máxima autoridad de la defensa de los E.U. se concentró principalmente en la cooperación militar en la lucha contra el narcotráfico, incluyendo una mayor coordinación en el área marítima y aérea, la asistencia en casos de desastres, el entrenamiento militar y en la ayuda

²¹⁹ Bailey, op.cit. p. 197.

de una cierta modernización de los equipos militares, específicamente en lo referente a los sistemas de radar de alta tecnología a través de satélites.

A pesar de los inevitables roces y discrepancias y el tradicional anti-norteamericanismo mexicano, los E.U han visto a México más como un país amigo y aliado y no como un enemigo. Para los E.U queda claro en primer lugar, que debido principalmente a razones geopolíticas, una agresión militar externa hacia México, será considerada como una agresión directa a los E.U, lo cual también nos remite a pensar en la ausencia de una política mexicana de defensa militar. El segundo punto está relacionado con la necesidad de los E.U de que su vecino del sur sea estable, política y económicamente. Buscando salvaguardar su frontera, los E.U apoyarán las condiciones que proporcionen a México un orden interno, lo suficientemente fuerte como para impedir ser suplantado por un gobierno hostil.

La administración del presidente Clinton presentó una visión más amplia sobre los asuntos relacionados a la seguridad, que el que había tenido el presidente Bush, que había dado preferencia a los procesos de democratización en el mundo. En el caso de Clinton, aunque se contemplaba al narcotráfico como uno de los objetivos dentro de la política de seguridad nacional, en realidad durante los primeros años se enfocó más en los asuntos de economía interna, dejando un poco de lado una intervención más activa en los asuntos internacionales.

Para los E.U el narcotráfico y la migración son problemas que amenazan su seguridad nacional, los cuales se les debe hacer frente por diversos métodos, de ahí la necesidad de garantizar el pleno apoyo y cooperación de México en estos rubros, que sin lugar a dudas, constituyen desde hace tiempo, los puntos principales de fricción entre ambos países.

Por otra parte, también los E.U tienen como objetivo garantizar la apertura comercial y los procesos de privatización, y en el aspecto político, tratar de apoyar acciones encaminadas a consolidar el proceso de democratización mexicano.

3.6 Los atentados del 11 de septiembre del 2001. El impacto en la relación bilateral.

Los acontecimientos del pasado 11 de septiembre del 2001 han tenido profundas consecuencias en el ámbito político y económico mundial. Los atentados al edificio al Centro Mundial de Comercio y al Pentágono provocaron la modificación radical en la agenda de la política exterior de los E.U, y por consiguiente, las demás naciones han sentido los efectos. México, por ser el vecino del sur los ha sentido de manera muy especial.

Inmediatamente después de conocerse la noticia, se notaron los primeros impactos de la reacción del sistema político estadounidense ante estos sucesos. El presidente Bush dio la orden de cerrar por completo el espacio aéreo, además de ambas fronteras, lo que provocó la interrupción del flujo de personas y mercancías. Los efectos de esta decisión fueron más notorios en la frontera con México, puesto que esta es considerada como el espacio fronterizo más activo del mundo. El presidente mexicano, Vicente Fox había visitado Washington solo unos días antes de los atentados. Fox se había reunido con el presidente Bush donde se había tocado el tema del proyecto de consolidación de una nueva política migratoria que contribuyera

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

a facilitar la entrada a los E.U. de los trabajadores mexicanos, además de la posibilidad de regularizar los papeles de los trabajadores indocumentados mexicanos radicados en los E.U.

A raíz de los atentados del 11 de septiembre, todos los proyectos bilaterales relacionados con la migración de los trabajadores mexicanos se detuvieron subitamente. La política de "puertas abiertas" a la migración sufrió un duro golpe. Y es que desde hace algún tiempo se habían alzado numerosas voces tanto en los E.U. como en México pugnando por mantener "una política de puertas abiertas a la mano de obra mexicana, sobre todo a raíz de que se puso en marcha el Tratado de Libre Comercio".²²⁰ Después del 11 de septiembre, la seguridad fronteriza se convirtió en un tema central, en un asunto de "seguridad nacional estadounidense". En este momento, el solo hecho de hablar sobre una política "de puertas abiertas" en relación al tema migratorio, "se considera políticamente inconveniente, sino algo tabú".²²¹

El tema que había prevalecido hasta antes de los atentados en la relación bilateral en materia de seguridad era el combate al narcotráfico. En este momento este tema ha pasado a segundo término, cobrando mayor relevancia el combate al terrorismo internacional y evitar el ingreso a territorio estadounidense de personas "sospechosas" de intentar cometer un atentado en los E.U. Como es de esperarse, numerosos grupos que tradicionalmente se habían opuesto a una política más flexible de los E.U. en el tema migratorio y aquellos que han apoyado la militarización de la frontera sur han aprovechado el clima de temor e incertidumbre generado a raíz de los atentados, para realizar un mayor y mejor cabildeo en el congreso y en los poderes locales de los Estados fronterizos. Declaraciones radicales, como las del legislador demócrata por Ohio, James Traficant, se propagaron. Este congresista declaró: "Si 300,000 inmigrantes ilegales logran entrar a Estados Unidos anualmente en busca de mejores formas de vida, no puede dudarse un instante de que un contingente mayor de personas con intenciones malignas podría lograr entrar al país y seguir matando ciudadanos estadounidenses".²²² Lo cierto es que se aplicarán mayores restricciones en la política migratoria estadounidense. Tan solo unos días después de los atentados, se aplicaron mayores controles en el sistema de solicitudes de visa en los consulados y embajadas de E.U., especialmente en México. Estos controles se justificaron gracias "a que se empezó a correr la noticia de que los secuestradores de los aviones utilizados en los atentados habían entrado al país ilegalmente y habían permanecido allí, una vez vencido el plazo de sus visas".²²³

En la frontera con Canadá los controles no son menos rigurosos. Hasta antes de los atentados, esta frontera se caracterizaba por tener una vigilancia mínima. Es sorprendente si hacemos la comparación del número de agentes encargados de realizar labores de vigilancia en ambas fronteras. "Canadá solo tiene 334 agentes en comparación con los más de 9000 asignados a la frontera con México".²²⁴ Después de los atentados es comprensible que la vigilancia se haya incrementado. Sin embargo numerosos críticos de la intensa vigilancia en ambos lados de la frontera han mencionado que la política de los E.U. en este punto funciona como un "efecto placebo", es decir, han cuestionado la política estadounidense de control fronterizo al señalar

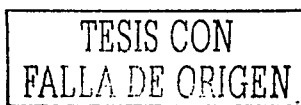
²²⁰ Andreas, Peter., "La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre", en *Foreign Affairs*, vol. 2 no. 1, primavera 2002, p. 166.

²²¹ *Idem*.

²²² Andreas, Peter., op cit. p. 167

²²³ *Idem*, p.169

²²⁴ *Idem*, p.171



que si en México, donde se mantienen una gran cantidad de efectivos, no se ha podido impedir que crucen de manera ilegal miles de personas cada año, mucho menos se puede estar seguro de que en la frontera con Canadá no ingresen personas que tengan la intención de cometer algún atentado. Esto pone en evidencia la política de los E.U en materia de seguridad fronteriza, pero al parecer, la respuesta de los E.U no ha sido el revisar en dónde está el fallo de esta política, sino que por el contrario, la respuesta inmediata ha sido el pedir mayor presupuesto para colocar más puestos de vigilancia, política que acarrea menos problemas y menor costo político

Otro de los temas de mayor impacto en la relación entre México y E.U a raíz de los atentados ha sido el económico. La repentina interrupción del flujo comercial repercutió en ambos países. Comercios establecidos en las ciudades fronterizas del lado estadounidense presentaron un descenso drástico en sus ventas, puesto que un porcentaje importante del consumo es hecho por ciudadanos mexicanos que cruzan la frontera diariamente. De igual forma se redujeron las ventas en el lado mexicano y el sector turístico fue quizás el más afectado. Otra situación que se presentó fue el retraso de las entregas de mercancías, autopartes y diversos tipos de materias primas en ambos lados de la frontera, lo que interrumpió el trabajo de muchas de las maquiladoras asentadas en distintas ciudades fronterizas mexicanas, afectando también el trabajo de muchos negocios establecidos en suelo estadounidense. Si en algún lugar se puede observar claramente la interdependencia económica, éste es en la frontera México-E.U.

Por otra parte, también empezó a discutirse el papel de la Agencia de Aduanas, del Servicio de Inmigración y Naturalización y de la Guardia Costera en el combate al terrorismo. Hasta antes del 11 de septiembre, sus principales tareas estaban enfocadas al combate al narcotráfico. El problema del terrorismo no se encontraba dentro de sus prioridades, pero los últimos acontecimientos han modificado la agenda. Es muy factible que a estas agencias se les asigne un presupuesto especial para el combate al terrorismo y en este rubro se incluya el suministro de tecnología para la detección de personas consideradas por los E.U como "terroristas" o susceptible de cometer algún atentado en suelo estadounidense. De todas formas, como ya se ha comentado en este trabajo, estas agencias han recibido apoyo en equipo y entrenamiento del sector militar para llevar a cabo las operaciones antinarcóticos, especialmente se ha puesto énfasis en la elaboración de un sistema de información coordinado del que puedan hacer uso todas las agencias de inteligencia que están relacionadas con operaciones antinarcóticos. Es probable que esta base de datos se amplie para dar cabida a información sobre individuos relacionados con diversos grupos extremistas. En el caso de los grupos radicales que operan y tienen sede en el territorio de los E.U, el F.B.I es la agencia encargada de monitorear su actividad, pero la información relacionada con estos grupos deberá estar integrada a una red central, de manera que las agencias que realizan su trabajo en ambas fronteras tengan un mayor control, en dado caso de que integrantes de estos grupos realizan viajes fuera de los E.U o tengan contacto con grupos radicales en el extranjero.

A raíz de los atentados, el Congreso de los E.U discutió la aprobación de una serie de medidas que "hubieran permitido la detección indefinida de extranjeros sospechosos de actividades terroristas, la emisión de mandamientos de búsqueda sin notificar a los sospechosos, el uso de grabaciones telefónicas en el extranjero y la entrega a las autoridades por parte de instituciones

de enseñanza, de registros académicos confidenciales²²⁵. Estas medidas finalmente no fueron aprobadas, debido en parte, a la presión de numerosas organizaciones de derechos civiles y a que dichas medidas son anticonstitucionales, puesto que son violatorias a las garantías individuales. De todas formas, el congreso terminó aprobando mayores atribuciones al ejecutivo en la toma de decisiones en casos de terrorismo y, de igual forma, conceden mayores facilidades a todos los órganos policíacos y de inteligencia para realizar, no solo actividades encubiertas en el exterior, sino que les brindan la posibilidad de interrumpir las líneas telefónicas para monitorear las conversaciones de las personas "sospechosas" de estar involucradas en agrupaciones terroristas. Lo anterior puso sobre la mesa el tema de cómo lograr el equilibrio que permita a los ciudadanos el gozar de un cierto número de derechos y libertades básicas dentro de un sistema político cuyos principios descansan en la idea de la libertad, y al mismo tiempo, no se sacrifique el otro objetivo esencial de todo Estado, que es el de garantizar protección ante amenazas internas y externas.

El papel que desempeña el personal militar en la frontera sur de los E.U. también es muy probable que se amplíe. Hasta antes del 11 de septiembre se había discutido el creciente papel de los militares en el combate al narcotráfico en la frontera con México, y las cada vez mayores atribuciones del Departamento de Defensa en la vigilancia fronteriza y los numerosos programas de entrenamiento y suministro de equipo a otras agencias antinarcóticas. Aunque por el momento, el personal militar tiene prohibido realizar detenciones, es probable que se empiece a discutir este punto en el congreso y que en un futuro el personal militar pueda tener la facultad de detener a personas "sospechosas" de intentar cometer algún atentado terrorista en los E.U. Esto inevitablemente nos lleva a pensar en la violación de las libertades individuales de la gente que diariamente cruza la frontera entre México y los E.U., tema que igualmente se ha venido discutiendo dentro del propio sistema político estadounidense y por numerosas organizaciones de derechos humanos dentro y fuera de los E.U.

El combate al terrorismo se agrega el combate al narcotráfico, ambos problemas no necesariamente están vinculados. Sin embargo, el nuevo discurso de seguridad de los E.U. parece no establecer distinciones. E.U. ha empleado muy bien el término de "narcoterrorismo", lo que política y económicamente justifica el presupuesto y el apoyo político para combatir ambos problemas. Pero aquí hay que señalar que no todos los grupos que se dedican al combate al narcotráfico cometen atentados terroristas, y no todos los grupos que cometen atentados terroristas se dedican también al narcotráfico. El peligro es establecer siempre una liga entre ambos problemas, lo cual no siempre es así, puesto que cada situación donde se cometen atentados e intervienen diferentes grupos se presenta de manera diferente. Con esto quiero decir que cada fenómeno se presenta de manera muy particular en diversas partes del mundo, teniendo que analizarse de forma separada, lo cual no quiere decir que los grupos que cometen atentados no tengan vínculos con otros grupos u organizaciones. Hay que recordar que uno de los mayores problemas para lograr un tratado internacional en materia de terrorismo, es precisamente la ausencia de una definición común sobre lo que es "ser terrorista". Como es un término que es usado de muchas formas y que tiene diferentes interpretaciones, tiende a dar lugar a controversias.

²²⁵ La Jornada, 2 de octubre del 2001, p.3

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Las condiciones actuales de la política exterior estadounidense han influenciado la agenda bilateral de combate al narcotráfico, sin embargo se espera que esta relación no sufra cambios drásticos.

Recientemente, la administración del Presidente Vicente Fox contempla la posibilidad de otorgar el permiso para el ingreso de un mayor número de agentes antinarcóticos de los Estados Unidos. La relación entre las agencias estadounidenses y mexicanas puede considerarse buena, sin embargo, los atentados del 11 de septiembre de 2001 han originado la reorientación de los recursos estratégicos de este país para atender la nueva política antiterrorista. Esta estrategia ha impactado en la forma en que son conducidas las operaciones simultáneas de intercepción marítima y terrestre en contra del narcotráfico.

Por otro lado, el Gobierno mexicano continúa con el proceso de reestructuración de sus agencias de combate al narcotráfico con el fin de mejorar la capacidad de respuesta y la coordinación entre sus instituciones. El ejemplo más reciente es la orden de desaparición de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos contra la Salud (FEADS) y la fusión con la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) y la Unidad para el Combate al Lavado de Dinero (UCLD). Sin embargo, el mayor reto constituye el evitar que las agencias mexicanas encargadas del combate al narcotráfico sean infiltradas por la corrupción, lo que inevitablemente provoca la desconfianza, minando el trabajo de inteligencia y los esfuerzos nacionales por combatir este problema.

A pesar de lo anterior, puede mencionarse que el trabajo de los grupos de cooperación bilaterales para el combate al narcotráfico entre Estados Unidos y México ha sido positivo. Considero que estos grupos han sido uno de los aspectos positivos heredados de anteriores administraciones. Los grupos han sido un canal abierto de comunicación entre ambos países donde se abordan los aspectos de trabajo positivos, así como las diferencias que puedan surgir en algún momento determinado. Esto ha evitado que las agendas se "contaminen" con otros temas de cooperación. Y a pesar de las condiciones actuales de la política exterior estadounidense, puede afirmarse que la relación de cooperación entre las agencias de inteligencia antinarcóticos mexicanas y estadounidenses continuará sin mayores sobresaltos durante la administración del presidente Vicente Fox.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Conclusiones.

A lo largo de la historia de los E.U. las agencias de inteligencia han desempeñado un papel preponderante en la aplicación de las políticas de seguridad nacional, tanto a nivel interno, como externo. A través de todo el siglo XX estas agencias han ampliado el número de funciones, incrementándose la complejidad de las interacciones institucionales. Las instituciones generalmente son reticentes al cambio y el conjunto de agencias encargadas de realizar funciones de inteligencia no han sido la excepción.

Para entender su funcionamiento es indispensable estudiar, no sólo el contexto histórico en el que funcionan, sino también hay que tomar en cuenta el mismo desempeño institucional de cada una de estas dependencias. La lucha por entender el proceso de toma de decisiones de cada institución, así como el comportamiento de la gente que las integra, es un componente básico para entender también el funcionamiento del sistema político e institucional de los E.U. El sistema político está organizado por un sistema de pesos y contrapesos, y la interacción institucional funciona como un mecanismo de "poder compartido", aún cuando existe la posibilidad de que exista alguna ineficiencia.

En el caso de las agencias de inteligencia estadounidenses, éstas han sufrido las consecuencias de las políticas implementadas a lo largo de su historia. Su estructura es el resultado de los programas de seguridad nacional implementados durante la guerra fría. Recordemos que hasta antes de la segunda guerra mundial no existía una agencia encargada de coordinar el trabajo de inteligencia de los diferentes departamentos que realizaban la recolección de información proveniente del exterior. Es hasta la administración del presidente Truman, cuando por vez primera se intenta crear una agencia dedicada a coordinar dicha labor. La Agencia Central de Inteligencia (CIA) llevaría a cabo esta tarea.

Cuando comienza el conflicto con la Unión Soviética, las actividades se expanden y se enfocan a impedir la expansión del comunismo, siendo la misión principal, no sólo desarrollar actividades encubiertas en los países comunistas, sino realizar labores de monitoreo sobre la fuerza militar del oponente así como su desarrollo tecnológico. Conocidas actualmente son las numerosas operaciones de la CIA llevadas a cabo en el exterior durante este periodo. Estas operaciones incluían intentar derrocar gobiernos simpatizantes del comunismo alrededor del mundo, puesto que en ese entonces, éstos eran considerados enemigos de los E.U. y una "amenaza a la seguridad nacional estadounidense". Con el fin de lograr este objetivo, las agencias proporcionaron a varios gobiernos apoyo militar, tanto en equipo, como en entrenamiento y asesoría en actividades encubiertas.

Las concepciones en materia de seguridad interna y externa son moldeadas por las presiones producto de los reacomodos en las posiciones de poder de los actores que conforman el sistema internacional en su conjunto. Dichos procesos, de carácter político, económico, social y tecnológico actualmente son mucho más acelerados y las consecuencias internacionales son más difíciles de prever. Tampoco podemos hablar de seguridad interna sin tener que hacer referencia a la seguridad externa. Las condiciones internas en los E.U. hoy en día parecen estar

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

íntimamente relacionadas a las acciones emprendidas con anterioridad en el exterior. Lo difícil de establecer es el grado de influencia que poseen las condicionantes externas en la toma de las decisiones institucionales internas y viceversa.

Precisamente, fueron las actividades encubiertas no autorizadas por el gobierno de los E.U lo que provocó en la década de los setentas que se ordenara una investigación sobre las actividades de estas agencias. El resultado fue la creación en 1973 de los Comités de Inteligencia, tanto en la Cámara de Representantes, como en el Senado. El objetivo fue el tener una supervisión más estrecha de las actividades de la comunidad de inteligencia de los E.U. Durante este período, la ausencia de rendición de cuentas por parte de las agencias de inteligencia constituyó uno de los temas de discusión dentro del sistema político estadounidense. Este es uno de los aspectos más importantes, puesto que se refiere al control y la supervisión que se tiene sobre las actividades de inteligencia dentro y fuera de los E.U. Las agencias tienen la obligación de reportarle a ambos comités todas sus actividades, incluyendo las operaciones encubiertas. Aunque en un principio existía una clara reticencia por parte de las agencias a revelar información confidencial, la colaboración con los comités de inteligencia ha mejorado sustancialmente, pero el manejo de la información confidencial permanece como tema de discusión dentro del sistema político de los E.U, sobre todo a raíz de varios "deslices" cometidos por congresistas de ambas cámaras ante los medios de comunicación. La hipótesis que sostengo en el capítulo dos se confirma. Los comités permanentes de inteligencia constituyen un buen avance en la supervisión de las actividades de la comunidad de inteligencia, pero esto no quiere decir que no haya conflictos y divergencias entre los comités, el ejecutivo y los representantes de la comunidad de inteligencia. Una de las dificultades que se ha presentado consiste en que existen muchos temas relacionados con asuntos de inteligencia son abordados por diferentes comités, pero generalmente las diferencias y proyectos legislativos tienden a resolverse a través de éstos órganos.

Otro aspecto que hay que tomar en cuenta es el relacionado a la inteligencia versus derecho a la información. Aunque efectivamente ha habido una mayor apertura por parte de las diferentes agencias de inteligencia con respecto a dar a conocer al público sus actividades, por ser agencias de seguridad, hay información de carácter confidencial que no puede ser revelada, lo que nos lleva al cuestionamiento de qué tipo de información puede ser revelada y qué tipo de información deberá permanecer como "confidencial". Lo anterior cobra importancia en estos momentos, a raíz de la propuesta de la administración Bush de diseminar información falsa con el propósito de "despistar" al enemigo (individuos pertenecientes al red Al-Qaeda, de Osama Bin Laden), propuesta que desencadenó una oleada de críticas al gobierno estadounidense por parte de los países "aliados" de E.U y además por parte de distintos sectores de la sociedad estadounidense. Las críticas mencionaban el peligro de poner en marcha este tipo de tácticas, puesto que acarrearía una mengua en el de por sí ya deteriorado prestigio de las agencias de inteligencia, además de que dicho plan atenta contra el derecho constitucional a la obtención de información fidedigna. Las numerosas críticas públicas hicieron que finalmente este plan no prosperara. Lo anterior constituye un ejemplo claro de las ventajas de discutir públicamente el papel de los servicios de seguridad de un Estado. Sin embargo, fueron aprobadas medidas tendientes a reforzar el papel de vigilancia de los servicios de seguridad del Estado, específicamente en lo que se refiere a la interceptación de comunicaciones telefónicas sin necesidad de una autorización judicial. El aplicar una política extrema de seguridad inevitablemente contribuye a minar las libertades civiles.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con el fin de la guerra fría se mostró la necesidad de reenfocar los objetivos y las estrategias en materia de seguridad tanto a nivel interno, como externo. Con el fin de estos años de confrontación con la entonces Unión Soviética, empezaron a extenderse las voces relacionadas con la posible reestructuración de toda la comunidad de inteligencia, además de un posible recorte presupuestario y de personal, aunado a la desaparición de varios departamentos, lo cual ya ha empezado a suceder.

La ausencia de "enemigos" invariablemente provoca la paralización y la ausencia de efectividad de este tipo de instituciones, lo que repercute de manera desfavorable en el otorgamiento del presupuesto, en el peso y grado de influencia de éstas dentro del sistema político estadounidense. El desarrollo de la economía y el crecimiento y expansión de las empresas estadounidenses alrededor del mundo, le ha brindado a la comunidad de inteligencia un nuevo rubro del que hacerse cargo. Las empresas y las Agencias de Inteligencia han trabajado de manera conjunta a lo largo del siglo XX, y hoy, esta relación se ha vuelto cada vez más importante, siendo muy difícil establecer la distinción en cuanto a los límites entre funciones y objetivos.

Igualmente, hay que recordar que la expansión de las agencias de inteligencia se dio en el periodo del desarrollo del complejo militar industrial estadounidense. Muchas compañías han trabajado conjuntamente con el Departamento de Defensa y con áreas relacionadas a la inteligencia, sobre todo en el área militar, principalmente desarrollando tecnología y armamento. Entre las compañías más importantes se encuentran la Lockheed Martin, la Boeing/McDonnell Douglas, la Raytheon/Hughes/Texas Instruments, la Nortrop Grumman y la General Electric, entre otras. Existe realmente una poderosa vinculación entre lo económico y lo político. La tecnología empleada por el Departamento de Defensa tiene distintos usos, desde la mejora de la capacidad de alcance de los misiles a el desarrollo de satélites capaces de detectar los números de placa de un automóvil estacionado en casi cualquier lado de la superficie terrestre. La reciente lucha contra el terrorismo de la administración Bush, le ha dado a estas empresas jugosos contratos para suministrarle armamento al ejército en periodos tanto de paz como de crisis.

Uno de los objetivos de la política exterior de los E.U es precisamente el de garantizar los intereses económicos de sus empresas en el exterior, debido a esto, las agencias de inteligencia le han otorgado un amplio espacio a la llamada "inteligencia económica, cuyo objetivo es detectar la sustracción de secretos tecnológicos a sus empresas, es decir, el espionaje industrial. El desarrollo de la tecnología ha modificado y vuelto más complejo el campo de acción de las agencias de inteligencia. Así pues, el número y la forma de los delitos se han diversificado.

La evolución de la tecnología también ha originado discusiones sobre la efectividad de seguir empleando a los espías tradicionales, encargados de obtener información sobre los secretos de otros gobiernos. Lo cierto es que el Estado con mayor capacidad tecnológica va varios pasos adelante en la obtención de información. El uso de los satélites, capaces de rastrear "blancos" en cualquier territorio, ha facilitado la tarea a las agencias de seguridad estatales, sin embargo, sigue necesitándose gente experimentada capaz de infiltrarse en lugares donde los satélites no llegan, como las organizaciones y redes de narcotráfico o grupos que planeen cometer algún

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

atentado terrorista. Siendo el acceso a la información uno de los mayores poderes del Estado, hay que garantizar que ésta pueda ser obtenida y consultada fácilmente por las instituciones del Estado. De ahí el interés en la creación de bases de datos que proporcionen información sobre las mayores organizaciones criminales y que constituirán uno de los instrumentos más eficaces para las agencias de seguridad estatales. Una buena base de datos agiliza, facilita y mejora la coordinación entre las diferentes agencias de inteligencia estadounidenses, además de que una red ampliada con la información de las agencias de inteligencia de los países aliados, mejorará la coordinación entre agencias de seguridad en las operaciones internacionales de búsqueda y captura de individuos pertenecientes a organizaciones criminales transnacionales

Pero la tecnología, así como tiene ventajas, también posee inconvenientes. Uno de los mayores problemas son los delitos de carácter financiero, como el lavado de dinero, que involucra la transacción diaria de miles de millones de dólares, todo a través del uso de los medios electrónicos. Otro delito que tiene preocupados a las autoridades estadounidenses es la violación de los códigos electrónicos de seguridad de las instituciones gubernamentales, especialmente de las agencias como la CIA o el Pentágono por parte de los denominados "hackers", personas que utilizando sus conocimientos en computación, acceden a las terminales electrónicas de las instituciones gubernamentales con el fin de acceder a información confidencial o bien, lanzar "virus" con el fin de contaminar las redes electrónicas e inutilizar los sistemas de cómputo. Indudablemente, la agenda de seguridad a inicios del siglo XXI se ha diversificado.

Durante la administración del presidente Ronald Reagan ya se empezaban a esbozar los temas de la nueva agenda de seguridad de los E.U. Esta administración designaría al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional de los E.U. El narcotráfico y el terrorismo vendrían a ser considerados como los nuevos males de fin de siglo. Y es precisamente durante este período cuando se empieza a contemplar una mayor participación del Departamento de Defensa en las actividades de combate al narcotráfico. Y aunque en un principio el área militar se mostró reacia a inmiscuirse en actividades de tipo policiaco, finalmente terminó por aceptar su nuevo rol. Esto es entendible a partir de las declaraciones realizadas por un alto funcionario del Departamento de la Defensa: "Si hay dinero de por medio, la Defensa terminará por involucrarse en esta misión."²²⁶

Esta reasignación de objetivos ha causado conflictos entre las diferentes agencias de inteligencia, por ejemplo: en el caso del combate al narcotráfico, la creciente militarización de la frontera y el incremento en la participación de efectivos militares en los asuntos relacionados a la seguridad fronteriza, no ha sido bien vista por algunos sectores de la DEA y el servicio de Aduanas, las cuales eran las agencias encargadas de impedir la entrada de los cargamentos de droga a los E.U. La cada vez más amplia participación del Departamento de Defensa en las operaciones antinarcóticos incluye ya la colaboración en las operaciones de intercepción de droga, de vigilancia, el impartir cursos de entrenamiento sobre operaciones antinarcóticos a cuerpos policiacos y militares de otros países.

Igualmente, el Departamento de Defensa provee también de equipo militar y recursos tecnológicos, especialmente aviones, helicópteros y radares a los países que participan en la lucha del combate al narcotráfico.

Lo anterior trae a colación la participación de las agencias antinarcóticos de los E.U. en otros países, especialmente en México. Siendo este país zona de tránsito de la droga proveniente de Sudamérica, para los E.U. ha sido fundamental fortalecer los lazos de comunicación y cooperación en el rubro del combate al narcotráfico. Para los E.U. es muy importante salvaguardar el sur de su frontera, siendo ésta la que ha sufrido los impactos más visibles de las políticas antinarcóticos estadounidenses y las consecuencias de la militarización fronteriza.

La cooperación binacional en este rubro se ha incrementado también desde la década de los ochentas, aunque la relación no ha estado exenta de conflictos. El papel, tanto de la DEA como de otras agencias estadounidenses, como las TAT (Unidad Especializada de combate al narcotráfico) cuya sede se encuentra en la embajada de los E.U. en México, se ha ido ampliando. Cierta es también que la realización de actividades de la DEA en nuestro país ha originado en varios momentos serias críticas de numerosos sectores gubernamentales y no gubernamentales en México. Y es que la agencia ha actuado en varias ocasiones de manera autónoma, sin la autorización y el conocimiento de las autoridades mexicanas. La hipótesis que se maneja en el tercer capítulo también confirma la gran autonomía de las agencias de inteligencia y los conflictos que pueden llegar a desencadenarse entre Estados y también entre instituciones al aplicarse una política determinada. Las políticas, decisiones e intereses institucionales de estas agencias pueden llegar a tener una influencia decisiva en la puesta en marcha de la política exterior estadounidense en materia de seguridad y en la implementación de determinadas estrategias en terceros países.

Tan solo recordemos el secuestro del Dr. Álvarez Machain y su posterior ingreso a los E.U. sin un previo proceso de extradición. Pero quizá la etapa más difícil en la relación bilateral fue en la década de los ochentas, durante el período de Miguel de la Madrid, especialmente a raíz del secuestro y el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena.

Actualmente se ha desarrollado una mejor coordinación entre las agencias antinarcóticos estadounidenses y las autoridades mexicanas, estableciéndose acuerdos de cooperación entre ambas partes. Quizá, uno de los mayores aciertos en el ámbito de la cooperación binacional en el combate al narcotráfico, fue la puesta en marcha del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), especialmente creado con el fin de discutir y resolver los problemas relacionados al narcotráfico, tratando de que los conflictos que se suscitaran, no "contaminaran" la relación entre ambas naciones. Sin embargo, uno de los problemas que ha impedido una mayor efectividad en el combate al narcotráfico, es la creciente corrupción por parte de los cuerpos policíacos y militares mexicanos, aunque se ha tratado de y profesionalizar a estos cuerpos. Para cumplir con este objetivo, se ha buscado fortalecer los lazos de cooperación con las agencias militares de los E.U. De hecho, los E.U. han aumentado el financiamiento y en lo general, la ayuda militar hacia México (en equipo y entrenamiento principalmente). México, como respuesta, también ha optado por militarizar su política antinarcóticos, lo cual ha acarreado a su vez numerosas protestas, cuestionándose la efectividad de esta medida.

Siendo designados el narcotráfico y el terrorismo como los grandes males de fin de siglo, será necesaria una mayor cooperación interinstitucional. Las bases de datos compartidas serán un instrumento indispensable para llevar a cabo un trabajo eficiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En relación a la propuesta de reforma de las agencias de inteligencia estadounidenses, la administración del presidente Clinton trató de hacer una reestructuración y un análisis completo de las agencias encargadas de realizar labores de inteligencia aplicada al combate al narcotráfico. El fin de la guerra fría planteó la posibilidad de reducir el tamaño y el trabajo de las agencias de inteligencia, sin embargo, el peso político de éstas le impidieron al presidente Clinton hacerlo. La reducción de estas instituciones significaba más pérdidas que ventajas, puesto que una reducción en el tamaño y el presupuesto significaba un alto costo para las empresas que durante más de medio siglo le han proporcionado a estas agencias el desarrollo tecnológico que han requerido para desempeñar su trabajo. La gran crítica que se hizo a esta revisión del trabajo de las agencias de inteligencia es que realmente nunca existió el esfuerzo por realizar una reestructuración, sino que únicamente trató de mejorarse la comunicación entre las diferentes agencias de inteligencia. Además, una profunda reestructuración conllevaría a la irremediable pérdida de empleos, lo cual invariablemente tiene en el sistema estadounidense un costo político. Para los E.U ha sido mucho más fácil encontrar nuevos enemigos que lanzar una profunda reestructuración de las agencias de inteligencia. Los acontecimientos del pasado 11 de septiembre del 2001 le han dado al sistema político estadounidense la plena justificación y el convencimiento de realizar una reorientación de los principales objetivos de las agencias de inteligencia estadounidenses a inicios del siglo XXI: el combate al narcotráfico y el terrorismo.

Y como ha sucedido en esta área, también se ha pedido iniciar el proceso de reestructuración de toda la comunidad de inteligencia, lo cual se ha iniciado, pero sólo en ciertas áreas. En realidad la salida más fácil ha sido con mucho, el reasignar nuevos objetivos y prioridades, puesto que las administraciones toman en cuenta el costo político de este proceso.

Otro de los temas importantes son los conflictos entre las diferentes agencias de inteligencia. Por ejemplo, entre la DEA y el FBI. El FBI siempre ha sido renuente a que la DEA participe en actividades policíacas. Es claro que entre instituciones siempre hay conflictos e intereses, sin embargo numerosas departamentos en las diferentes agencias de la comunidad de inteligencia hay duplicación de funciones. Y este es otro de los temas en el que se empezó a trabajar cuando asumió la presidencia William Clinton, sin embargo el proceso de reestructuración no ha llegado a establecer, como hemos visto, cambios de fondo.

Considerando que los E.U poseen una economía altamente militarizada, este país mantendrá, por seguridad nacional, un sistema de inteligencia que, aunque reformado, garantice la continuidad y el bienestar del sistema económico. Una reducción en el tamaño y funciones de este tipo de instituciones significa, tanto una pérdida de empleos y de dinero (en el monto presupuestario anual), como una pérdida en la influencia política dentro del mismo gobierno de los E.U. El sistema armamentístico estadounidense necesita a su vez de las empresas creadoras de tecnología militar, sistema empleado en la nueva política de los E.U en el combate al narcotráfico y en la política de combate al terrorismo. De esta manera, el círculo economía-política-milicia se cierra. Cuando alguno de los eslabones se rompe, provoca un desequilibrio, lo que repercute en algún momento dado en la estabilidad de la estructura misma del sistema político estadounidense.

Los atentados terroristas del pasado 11 de septiembre constituyeron un duro golpe para el país que era considerado por sí mismo como el más seguro del mundo. Estos acontecimientos también demostraron, junto con las fallas de los servicios de inteligencia estadounidenses, la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ausencia de previsión y la falta de una estrategia de seguridad coordinada a nivel interno. Ante una emergencia de este tipo es comprensible el endurecimiento de las medidas policíacas, medidas que hasta este momento no han recibido demasiadas críticas por parte de la sociedad estadounidense, lo cual ha sido apreciado como una respuesta de respaldo o unión hacia las decisiones presidenciales en este tipo de crisis.

Por otra parte, hay que considerar que las nuevas guerras se presentan bajo formas diferentes. No involucran únicamente a Estados, sino que intervienen grupos u organizaciones que trabajan al margen de la legitimidad estatal, que operan en forma de redes, abarcando a individuos pertenecientes a varios Estados. La clandestinidad, la diversidad y la complejidad de objetivos, estrategias y recursos de las diversas organizaciones criminales transnacionales ha modificado la noción tradicional de la guerra, puesto que estas características han llegado a ser determinantes en la definición de estrategias de seguridad de un Estado. El grado de complejidad del escenario ha generado un cierto grado de temor, a ese "algo" que no se conoce, puesto que es muy difícil de prever la forma exacta en que las organizaciones criminales actuarán y tampoco es fácil determinar la base de operaciones de muchas de estas organizaciones, puesto que muchas de ellas carecen de una sede, operan en muchos lugares, de forma descentralizada, organizándose muchos de estos grupos en "celulas", independientes unas de otras. La situación se complica si tomamos en cuenta que los E.U. no tienen la seguridad de que sus ciudadanos o residentes legales no puedan estar colaborando con organizaciones extremistas sin tener que salir de sus casas.

Actualmente la gran mayoría de la información de la cual depende la política exterior estadounidense descansa en los llamados "recursos abiertos, de las publicaciones exteriores y medios de comunicación, reportes diplomáticos de rutina y de las actividades de los reporteros de los diarios, solo una pequeña fracción viene del espionaje o la acción encubierta."²²⁷ Pero esto también depende del tipo de trabajo e información requerida. La infiltración de grupos terroristas o de redes de narcotráfico requiere de un hábil grupo de decodificadores y de personal que obtenga información de primera mano sobre las actividades de estas organizaciones, así como del mantenimiento de las redes de informantes.

La enorme burocracia, la falta de coordinación y comunicación entre los distintos departamentos de las agencias de inteligencia estadounidenses, así como la ausencia de objetivos y estrategias claras ha contribuido a que estas agencias hayan sido tomadas por sorpresa el pasado 11 de septiembre. Lo anterior viene a colación nuevamente con las reformas a las agencias de inteligencia. Entre las propuestas que no prosperaron está que "las unidades de investigación y análisis de la CIA y el Departamento de Estado emerjan como una organización independiente, que sirva a la Casa Blanca y al Pentágono."²²⁸ Esta propuesta de reforma se topó con las tradicionales reticencias institucionales estadounidenses a la centralización, pero desde mi punto de vista, esta opción podría funcionar, puesto que se reduciría el número de unidades de análisis encargadas de procesar la enorme cantidad de información recolectada, reduciéndose la dispersión, facilitando y estrechando la comunicación entre las agencias de seguridad y la instancia donde se toman las decisiones políticas. Esto podría ser de gran utilidad.

²²⁷ Hilsman, Roger., "Does the CIA Still have a Rol?", *Foreign Affairs*, vol. 74, no. 5, Septiembre/Octubre, 1995.

p.113

²²⁸ *Idem*, p.116

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN.

especialmente en casos de emergencia. Pero en este caso nos enfrentamos a un excesivo celo por la independencia institucional en los E.U. Este celo puede incluso ser perjudicial en algunos aspectos, pero el sistema político de los E.U. no es perfecto y por supuesto tiene sus fallas, sin embargo, retomando al teórico Seymour Martin Lipset podemos decir que esto es parte también de los riesgos que el sistema de los E.U. está dispuesto a asumir. Tradicionalmente se ha luchado por tener un gobierno "dividido", descentralizado y lo anterior da por resultado "unas abundantes y poderosas organizaciones de intereses especiales y de cabildeo, así como un mayor número de movimientos sociales"²²⁹ Así que toda reforma que implique un aumento significativo en la centralización de las decisiones es muy factible que enfrente a nivel político numerosas reticencias institucionales.

Personalmente dudo también, que la implementación de un gran número de medidas que otorguen un mayor número de atribuciones a las fuerzas policíacas y a las agencias de inteligencia contribuyan a que la sociedad estadounidense se sienta más segura. Considero que la solución no radica en una mayor restricción de las libertades civiles, sino en una mayor coordinación interinstitucional, la cual incluye la puesta en marcha de una serie de medidas que involucre el diseño de una política de seguridad, con objetivos claros y bien definidos, que contemplen estrategias a corto, mediano y largo plazo, articuladas tanto a nivel interno como externo. Es fundamental que se realicen ajustes en el sistema de análisis de información, el cual permita integrarla con el fin de obtener una visión total sobre un determinado problema de forma ágil y eficiente. El diseño e implementación de estas medidas quizá sea uno de los mayores retos de la administración Bush.

El combate al terrorismo se agrega el combate al narcotráfico, ambos problemas no necesariamente están vinculados. Sin embargo, el nuevo discurso de seguridad de los E.U. parece no establecer distinciones. E.U. ha empleado muy bien el término de "narcoterrorismo", lo que política y económicamente justifica el presupuesto y el apoyo político para combatir ambos problemas. Pero aquí hay que señalar que no todos los grupos que se dedican al combate al narcotráfico cometen atentados terroristas; y no todos los grupos que cometen atentados terroristas se dedican también al narcotráfico.

Por otro lado, deberá observarse el funcionamiento del Nuevo Departamento de Seguridad Interna, institución a la que la administración del presidente Bush le ha otorgado amplios poderes y presupuesto. Sin embargo, esta reestructuración no funcionará si no se garantiza un proceso adecuado de recopilación de las informaciones y del análisis e intercambio de información entre las agencias de inteligencia involucradas, pues si no es así, el sistema de inteligencia permanecerá como un gran sistema burocrático, incapaz de cumplir con los objetivos para los que fue creado.

²²⁹ Lipset, op cit p 47

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AFIA Agencia de Inteligencia de la Fuerza Aérea
BNDD Buró de Narcóticos y Drogas Peligrosas
CIA Agencia Central de Inteligencia
CDICG Grupo Coordinador de Inteligencia Antinarcóticos
CIJ Grupo Central de Inteligencia
CNC Centro de Crimen y Narcóticos
COMSEC Oficina de Seguridad de las Telecomunicaciones
DAICC Centro de Coordinación Doméstica Aduanal de Intercepción Aérea
DCI Director Central de Inteligencia
DDA Directorio para la Administración (CIA)
DDI Directorio de Inteligencia (CIA)
DDO Directorio de operaciones (CIA)
DDS&T Directorio para Ciencia y Tecnología
DEA Administración Antinarcóticos
DIA Agencia de Inteligencia de la Defensa
EPIC Centro de Inteligencia de El Paso
FBI Buró Federal de Investigaciones
FBIS Servicio de Información de Comunicación con el Exterior
FBN Buró Federal de Narcóticos
FinCEN Red de Investigación para crímenes financieros
GAFE Fuerzas Especiales Aeromóviles
HIDTA Programa sobre Áreas de Tráfico de Drogas de Alta Intensidad
HUMINT Recursos Humanos
INS Servicio de Inmigración y Naturalización
INTERPOL Policía Internacional
INM Oficina de Control Internacional de Narcóticos
IRAC Comité de Advertencia sobre Recursos de Inteligencia (NSC)
JCS Comité Adjunto de Jefes
JIATF-East Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Este
JIATF-West Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Oeste
JIATF-South Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur
JTF-6 Fuerza Adjunta 6
NDIC Centro Nacional de Inteligencia Antinarcóticos
NFIP Programa Nacional de Inteligencia Exterior
NIA Autoridad Nacional de Inteligencia
NIC Consejo de Inteligencia Nacional
NIE Estimación Nacional de Inteligencia
NFIC Consejo Nacional de Inteligencia Exterior
NIMA Agencia Nacional de Imágenes y Mapeo
NIFE Programa de Evaluación de Inteligencia Nacional
NNBIS Sistema Nacional de Intercepción Fronteriza de Narcóticos

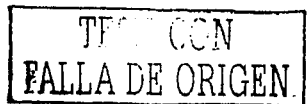
**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

NRO Organización Nacional de Reconocimiento
NSA Agencia de Seguridad Nacional
NSC Consejo de Seguridad Nacional
OMB Oficina de Administración y Presupuesto
ONDCP Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas
ONI Oficina de Inteligencia Naval
OPC Oficina de Coordinación de Políticas
OSS Oficina de Servicios Estratégicos
RISS Sistema de Programas Regionales de Información Judicial
SDI Iniciativa de Defensa Estratégica
SIGINT Señales de Inteligencia
TAT Equipo de Análisis Táctico
TECHINT Inteligencia Tecnológica Militar
TIARA Programa de Inteligencia Táctica y Actividades Relacionadas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Bibliografía

- Adler, Emanuel y Barnett, Michael, Security Communities, edit. Cambridge University Press, 1998, p p. 462.
- Aguiayo Quezada, Sergio., Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición, ed. Siglo XXI, 1997, p p.346.
- Bailey, John y Goodman, Timothy., La Nueva Agenda Bilateral en la Relación México-Estados Unidos, edit ITAM, UNAM, F.C.E. 1998 p p
- Berkowitz, Bruce, D y Goodman, Allan E., Strategic Intelligence for American National Security, edit Princeton University Press, New Jersey, p.p.244.
- Breckinridge, Scott D., The CIA and the US Intelligence System, edit. Boulder & Co. Westview Press, 1986.
- Brown, Harold., Thinking about National Security: Defense and Foreign Policy in a Dangerous World., edit. Boulder & Co. Westview Press, 1983.
- Buzan, Barry., People, States and Fear: the National Security Problem in International Relations, edit Chapel Hill University of North California Press, 1983
- Cambone, Stephen A., A New Structure for National Security Policy Planning, edit. Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C, 1993.
- Chabat, Jorge., Drug Trafficking in the Americas, edit. North-South Center Press, University of Miami, 1996, p p.400
- Cockburn, Alexander y St Clair, Jeffrey., Whiteout: The CIA, drugs and the Press, edit. Verso, 1998, p p 407
- Desh, Michael., "Threat Environments and Military Missions", Civil Military Relations and Democracy, edit. John Hopkins University Press, p.p. 280.
- Domhoff, William G., ¿Quién gobierna Estados Unidos?, edit. Siglo XXI, 1994, p.p.250
- Dowd, Robert H., The enemy is Us. How to Defeat Drug Abuse and End the War on Drugs, edit. Hefty Press, Miami Florida, 1996, p.p 187.
- Dunn, Timothy., The Militarization of the US- Mexico Border 1978-1992, edit. MAS Books, Center for Mexican American Studies, The University of Texas at Austin, 1996, p p.307.
- Emmet Long, Robert., Drugs in America, edit. H.W. Wilson Co, New York, 1993, p.p.250
- Fisher, Louis., Presidential War Power, edit. University Press Kansas, 1995, p.p 245.



- Goldbery, Alfred., The Pentagon: the first Fifty Years, edit. Washington D.C., 1997, p.p.536.
- Holden, Rodes, J.F., Sharing the Secrets: Open Source Intelligence and the War on Drugs, edit. Westport, CT Praeger, 1997, p.p.357.
- Holt, Pat., The U.S Intelligence Community, edit, Routledge, 1993.p.p.
- Holt, Pat., Secret Intelligence and Public Policy. A Dilemma of Democracy, edit, CQ Press. A division of Congressional Quarterly Inc, Washington, D.C, 1995. p.p. 269.
- Inderfurth, Karl., Decisions of Highest Order: Perspectives on the National Security Council, edit. Pacific Grove C.A/Cole Publishing Co. 1998.p.p.
- Johnson, Lock K., Secret Agencies. U.S Intelligence in a Hostile World, edit. Yale University Press, 1998. p.p.
- Kessler, Ronald., The F.B.I. Inside the World Most Powerful. Law Enforcement Agency, edit. Pocket Books, New York, 1993. p.p.
- Kirkpatrick Jr, Layman B., The U.S Intelligence Community, edit. Hill&Wang, New York, 1973, p.p.212.
- Lefever, Ernest W. Godson Roy., The CIA and the American Ethic, edit. Ethics and Public Policy Center, Georgetown University, p.p.161.
- Lieber, Robert., "La Administración Clinton y el Oriente Medio", en La Administración Clinton, edit. UNAM, CISAN. p.p.407
- Lipset, Seymour Martin., El Excepcionalismo Norteamericano, F.C.E, 2000, p.p.447
- Loomis, Burdett A., The Contemporary Congress, edit. St. Martin Press, 1996, p.p.560
- Lopez Garrido, Diego., Terrorismo, Política y Derecho, edit. Alianza. 1987.
- Lord, Carnes., The Presidency and the Management of National Security, edit. New York Free Press, 1988,
- Lowenthal, Mark M., U.S Intelligence. Evolution and Anatomy, 2ed. Center for Strategic and International Studies, Washington D.C, 1992, p.p.178.
- Mangold, Peter C., National Security and International Relations, edit. Routledge, 1990, p p 117
- Mandelbaum, Michael. The Fate of Nations: The Search for National Security in the Nineteenth and Twentieth Century, edit. Oxford Press, 1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

May, Ernest., Rethinking America's Security. Beyond Cold War to New World Order. edit. Norton & Co, 1992

Mc. Farland, Andrew S., Los grupos de presión en el Congreso Norteamericano, edit. Guernica, 1984, p.p.332.

Menges, Constantine Christopher., Inside the National Security Council: The true Story of the Making and Undmaking of Reagan's Foreign Policy. Edit, Simon & Shuster, New York, 1998.

"National Security Strategy of Engagement and Enlargement", edit. The White House, Washington. D.C, 1996,

Quirk, John Patrick., Readings on the Intelligence Community, edit. Guilford Conn, Foreign Intelligence Press, 1988.

Powell W. Walter y Di Maggio, Paul., El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional, edit. F.C.E, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y UAEM, México, 1999.

Ramos, Jose Ma. Las Políticas Antidrogas y Comercial de los E.U en la Frontera con México. edit. COLEF, p.p.133.

Richelson, Jeffrey., The U.S Intelligence Community, edit. Oxford University Press, 1996.

Richelson, Jeffrey., A Century of Spies. Intelligence in the Twentieth Century. Edit. Oxford Press, 1998.

Smist, Frank., Congress Oversees the United States Intelligence Community, 1947. 1989., edit. Knoxville Tx, University of Tennessee Press, 1990.

Toro, Ma. Celia., "México y E.U: el Narcotráfico como Amenaza a la Seguridad Nacional", En busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana. Edit. Siglo XXI, 1990.

Vélez Quero, Silvia Elena., El concepto de seguridad Nacional y su diverso contenido en México y Estados Unidos: de sus orígenes a 1965. edit. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1989.p.p 489

Volkman, Ernest., Warriors of the night: spies, soldiers and American Intelligence, edit. William Morrow & Co., 1985.

Walker, William III., Drugs in the Western Hemisphere. An Odyssey of Cultures in Conflict, Jaguar Books on Latin America, 1996.

Zegart, Amy B., Flawed by Design. The evolution of the CIA, JCS Y NSC, edit. Stanford University Press, California, 1999.

FALTA DE ORIGEN
TESIS CON

Zirnite, Peter., Reluctant Recruits: The US Military and the War on Drugs, edit. WOLA (Washington Office on Latin America), 1997.

Hemerografía

Andreas, Peter., "La redefinición de las fronteras Estadounidenses después del 11 de septiembre, Foreign Affairs, vol.2. no.1, Primavera 2002.

Hilsman, Roger., "Does the CIA Still have a Roll?", Foreign Affairs, vol.74, no.5, Septiembre/Octubre, 1995.

La Jornada, 2 de octubre del 2001, p.3

Rice, Condoleeza., "La promoción del Interés Nacional", Foreign Affairs en Español, vol.79, no.1.

Schwartz, Benjamin C., The Arcana of Empire and the Dilemma of American National Security, edit. Salgamundi, no.101/102, Winter/Spring, 1994, p.p.254.

Documentos Oficiales.

Bush, George., "National Security of United States", edit. White House, 1991, p.p.187.

"Drug Control. DEA's Strategies and Operations in the 1990's", edit. GAO, Washington, Julio de 1999. p.p.68

"General Counterdrug Intelligence Plan", edit. GAO, Washington, febrero del 2000, p.p.59

"National Drug Strategy Report", edit. Whitehouse, 2002. p.p.150

Páginas en Internet

www.dea.gov

<http://www.usdoj.gov/dea/agency/stalling.htm>

<http://www.usdoj.gov/dea/agency/organizational.htm>

<http://www.fbi.gov/aboutus/todaysfbi/hqorg.htm>

www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/html/inshome.html

www.whitehousedrugpolicy.gov/GCIP

www.whitehousedrugpolicy.gov/policy/99/index/contents.html

www.whitehousedrugpolicy.gov/drugfact/drugfact.html

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN