

Revista de Administración Pública

RAP 106, 2002

LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE A LA NUEVA REALIDAD INTERNACIONAL

Francisco Javier Acuña Llamas*

Introducción

El siglo XXI arranca en medio de la globalización la que como fenómeno imparable se presenta como un arma de dos filos para los pueblos y los Estados nacionales, en nuestra época hay interdependencia mundial pero está lejos de haberse logrado una integración.¹

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 dejaron expuesta a los cuatro vientos la vulnerabilidad de la nación más poderosa de la tierra, como lo habríamos comprobado al fin de la segunda guerra mundial, que los grandes avances de la ciencia, la aeronavegación, la cibernética y las telecomunicaciones que achicaron el planeta para satisfacer los sueños –y las pesadillas– del hombre, de repente se volcaron en hipérbole y demostraron una nueva y letal dosis de autodestrucción humana, acontecimientos gráficos de la instalación de la era del terrorismo, una era que apenas empezamos a considerar, una etapa en la que todos los seres vivos del orbe dependemos de modo más intenso de cualquier movimiento que se suceda en nuestra “aldea global” nunca mejor denominada así por Mc Luhan.

Luis Dallanegra sentenciaba en una extraordinaria ponencia que hizo de la nuestra obligada guía: “Lo ocurrido ha matado no solamente a personas sino a ideas: la noción de que la tecnología haría de EUA una fortaleza casi imposible de penetrar”.²

* Investigador y Profesor de la Universidad Anáhuac: Campus Sur.

¹ Clinton, Bill, *Mi visión sobre la paz*, www.elmundo.es/2002/09/11/opinion/1225707.html

² Cfr. Dallanegra Pedraza, Luis, “*Hacia un nuevo orden mundial estratégico militar. El mundo después del 11 de septiembre del 2001*” colocado el 16 de septiembre de 2002 en www.geocities.com., pág. 1 de 39.

Los atentados terroristas ventilan la primera gran crisis del siglo XXI. El tema en puerta es rico en matices y nuestra visualización del mismo se concentrará en examinar la delgada frontera entre la seguridad y los derechos humanos, los signos que arroja esa difícil ecuación: seguridad y derechos humanos a lo largo de los doce primeros meses de que se suscitara los trágicos atentados en Nueva York, nos advierten que en esta encrucijada los derechos humanos vuelven a perder el espacio que tanto había costado alcanzar en el terreno de las relaciones internacionales.³ Los terroristas del 11 S han logrado demostrar que con reducidos medios y una perversa y suicida capacidad se pueden superar los sistemas de prevención elaborados por los científicos e ingenieros, a partir del 11 S, se puede afirmar que, el poder militar no necesariamente constituye una garantía a la seguridad nacional.⁴

Finalmente la historia le viene dando en parte la razón a Samuel Huntington, que en su conocida obra *Choque entre Civilizaciones* auguraba "...las grandes divisiones de la humanidad, así como las fuentes dominantes del conflicto serán culturales..."

Las grandes consecuencias de los atentados terroristas desencadenaron y eso es profundamente cierto, una oleada de sentimientos radicales, intolerancia e irreconciliabilidad⁵ entre lo que puede expresarse como los valores del mundo cultural occidental y los que bajo esa misma premisa pueden considerarse los propios del mundo cultural islámico (disperso en el planisferio). El repudio que históricamente han forjado las grandes conflagraciones y exterminios selectivos han tenido casi siempre un poderoso referente de intolerancia racial o religiosa y normalmente estallan cuando se combinan ambas para darle al conflicto un pretexto de carácter cultural.⁶ Así las cosas el mismo Huntington propone para fines de estudio agrupar a los países en términos de su cultura y civilización, prescindiendo de las clásicas clasificaciones basadas en su adscripción a determinado sistema político, jurídico y económico o a su nivel de desarrollo.

En efecto estamos frente a nuevas formas de guerra y Estados Unidos está frente a un enemigo que no tiene un rostro visible ni fronteras determinadas, ni barcos de guerra.⁷ La estrategia Bush en respuesta a los atentados sobre el eje de una serie de ofensivas y probables intervenciones armadas

³ Cfr. Gros Espiell, Héctor, *Derechos Humanos y vida internacional*, UNAM-CNDH, México D.F., 1995, 312 pp.

⁴ Dallanegra *op. cit.*, pág. 1.

⁵ En ese sentido Aguayo Quezada, Sergio, "Primer aniversario: un balance", periódico *Reforma*, editoriales, 11 de septiembre del 2002.

⁶ Resulta particularmente interesante la obra de Cisneros, Isidro, *Los recorridos de la tolerancia*, y especialmente el prólogo de Alain Touraine, Editorial Océano, México, D.F., 2000, pp. 229.

⁷ Encuentra perfecto encuadre la referencia que hace Aguayo Quezada, Sergio, de la obra de Raymond Boudon, *Effets pervers et ordre social*, Paris, PUF, 1977.

en otros países después de Afganistán bajo el justificante de “la guerra al terrorismo” contra los “Estados fallidos” (caóticos o anárquicos al imperio de la legalidad) que alimentan o promueven el terrorismo ha lanzado una indudable nueva apuesta norteamericana, el “suplir” el rol de la ONU al efecto de aplicar sanciones con o sin el consentimiento de los demás integrantes del Consejo de Seguridad y al margen de los mecanismos internacionales previstos.

La influencia de la cosa norteamericana es determinante y efectiva, por razones de estricta seguridad de la poderosa nación, a partir del 11 de septiembre, la seguridad mundial será variable dependiente de la seguridad interior de EUA⁸ y ello es un hecho cuestionable y lamentable que fácticamente se viene imponiendo.

Repercusiones del 11 S en México

La severa crisis económica que sigue de los atentados de septiembre de 2001, afectó a la aeronavegación espacial con fines turísticos especialmente con perjuicios para la industria sin chimeneas en México y el Canadá. Las cifras estadísticas poco dicen, lo delicado es la tendencia en vísperas de una intervención armada sobre Irak, que haría recrudescer las medidas extremas de seguridad sobre los viajeros hacia cualquier destino próximo a los Estados Unidos o ser el blanco de las eventuales represalias de corte terrorista.

Sin embargo, quizás el más grande de los perjuicios que el Estado mexicano pueda estar registrando al respecto tiene que ver con el acuerdo migratorio en puertas de una eventual negociación bilateral con la administración Bush.

La agenda norteamericana giró ciento ochenta grados y prácticamente se concentra desde entonces en dos prioridades evidentes: la seguridad interna de Estados Unidos y la operación “Libertad Duradera” (o también conocida como guerra preventiva contra el terrorismo). Así las cosas es francamente difícil que prospere una iniciativa de largo acariciada, que cuando fue planteada, vino a generar un océano de expectativas de parte de los millones de nacionales que año con año se trasladan de manera clandestina a los campos de cultivo del vecino país y retornan al cabo de la temporada agrícola, además de los que allá permanecen en similar condición dedicados a otras actividades del mercado laboral informal de la Unión Americana.

La iniciativa de la administración Bush “Seguridad Fronteriza”, aprobada por el Congreso en Mayo de 2002 viene en los hechos a contradecir las intenciones de un acuerdo migratorio como el que se hubiera podido alcanzar antes del 11 S entre México y los Estados Unidos de Norteamérica.

⁸ *Ibidem*, pág. 11.

En algunos círculos de estudio de las relaciones entre Washington y México, se habla de una tensión en la relación bilateral derivada de la limitada reacción del Gobierno mexicano en ofrecer al homólogo toda clase de apoyos frente a la respuesta militar que desde el mismo día de los acontecimientos era predecible ocurriría. La política exterior mexicana, de largo fundada en un ejercicio diplomático a favor de la paz se impuso a sí misma, evitar una reacción de absoluto respaldo a la administración del Presidente Bush, que inclusive hizo mella interna en México al haberse insinuado por el Presidente de la República mexicana, la incompetencia de las Fuerzas Armadas nacionales para participar en cualquier conflicto, lo que fue interpretado como una subestimación de parte del mismo Jefe de las Fuerzas Armadas vs el Ejército Nacional, tradicionalmente leal e institucional al titular del Poder Ejecutivo Federal.

La explicación del Gobierno mexicano por conducto de la Cancillería del cambio de la situación internacional puede sintetizarse con las siguientes expresiones:

...Las perspectivas de un sistema internacional crecientemente integrado y estable se vieron ensombrecidas...

...Esos atentados obligaron a Estados Unidos, cuyo poderío le confiere una influencia determinante en el escenario mundial, a replantear sus prioridades internacionales con el propósito de responder a la amenaza terrorista...

Ante ese escenario, la política exterior de nuestro país ha debido ser ajustada para introducir nuevas acciones y establecer nuevos plazos que hagan posible, en un ambiente radicalmente distinto, alcanzar los objetivos trazados originalmente...⁹

En el contexto hemisférico, justo antes de los atentados del 11 S, el Gobierno mexicano anunció su voluntad de impulsar el replanteamiento del TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) a escasos días de la fecha decidió *denunciar* el tratado, lo que dicho tratado establece un sistema regional de defensa para los estados americanos en el marco de la OEA; que habría brillado por su inutilidad en contadas ocasiones. Por ejemplo en el caso de las Malvinas, cuando la crisis de los misiles rusos en Cuba, etcétera.

Después de la guerra fría dicho tratado podría ser utilizado de manera eficaz en función del nuevo orden mundial, sorprende la actitud de la cancillería, mientras la Sedena y la PGR se coordinan y estrechan vínculos

⁹ Fragmentos del artículo "Aguas Turbulentas", del Canciller Jorge Castañeda G, periódico *Reforma* (editoriales), 11 de septiembre del 2002.

con el ejército y las autoridades policiales de los Estados Unidos en materia de seguridad trasfronteriza y narcotráfico la retirada de México del TIAR se convierte en una premisa extraña, por lo menos en un dato que no favorece a la necesidad de dar una respuesta hemisférica al problema de la inseguridad internacional.

En lo referente a la ratificación del Estatuto de Roma por el Senado de la República, la situación actual es francamente desalentadora, se precisa una reforma constitucional a efecto de contemplar la competencia de la Corte Penal Internacional como instancia máxima, lo que desde la ortodoxia se convierte en una pérdida de soberanía en perjuicio del máximo tribunal del país; la mentalidad que impera en el Senado es a todas luces poco promisorio a cualquier reforma a la Constitución en un tema “tabú” cuando por ahora y desde hace meses esa cuestión suscita la polémica reforma al sistema de energía eléctrica sustentada ante la Cámara alta por el Presidente de la República.

La seguridad nacional y su evolución en la era de la globalización. Una mera referencia

Hace un poco más de diez años Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley¹⁰ compilaron un documento dedicado a examinar y reexaminar las nociones de la seguridad nacional y también a imaginar el futuro inmediato de dicho concepto de cara a la interdependencia de las naciones.

Así, advertían que... desde la perspectiva realista, la defensa de la seguridad nacional generalmente se entiende en términos de los recursos a disposición del poder –principalmente militares– y que esta defensa usualmente se coloca en la cúspide de la escala de prioridades de los Estados-nación.

Al referir la obra de Richard Rockwell Moss, concluían con él que las políticas que buscan garantizar la seguridad de un Estado o régimen no necesariamente están promoviendo la seguridad de la sociedad como un todo o de sus miembros individuales.

Así fuimos enterados de cómo algunos regímenes disponían de un poderoso y sofisticado sistema de “seguridad nacional” sin que sus habitantes estuvieran a salvo de eventuales peligros, los atentados del 11 S confirman plenamente esa hipótesis.

En el hilo argumental de su trabajo –ya sobre la cosa mexicana– enjuician las serias contradicciones entre el discurso y las acciones de los gobiernos

¹⁰ Cfr. Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (compiladores) *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, México, D.F. 1990, pág. 19 y sigs.

posrevolucionarios de corte autoritario: “... Por un lado, se maneja una definición amplia que equipara a la seguridad con el desarrollo, la democracia y la independencia. Por el otro, se mantiene esa visión tradicional que iguala la seguridad nacional con la interna y con el control de las oposiciones por medios autoritarios...”¹¹

En buena parte la explicación de la realidad nacional expone la concentración de los recursos y mecanismos del poder en México durante largo tiempo volcados a asegurar el control político del país desde la certidumbre por parte de la clase gobernante de ser esa la exclusiva empresa a su cargo, confiados en la imposibilidad real de una amenaza a la integridad territorial del país proveniente del exterior por la ventajosa cercanía con Estados Unidos.

Dentro de un amplio “cajón de sastre” fueron incluidos por el sigilo gubernativo todos los medios públicos incluida la información política de nacionales y extranjeros vinculados a los procesos de participación ciudadana en marcha de la conquista de espacios de representación popular desde la oposición; no se diga –por ser atinente– la información estrictamente estratégica del Estado: ubicación y movimiento de tropas, custodia de los mares nacionales y demás datos como una información reservada concerniente a la seguridad nacional, por tanto manejada como críptica.

Una parcela de esa información se ha empezado a volver pública tras la creación de la Fiscalía Especial de los Movimientos Políticos del Pasado y la otra porción podrá conocerse por el efecto diferido de la vigencia de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, recién aprobada.

Está por demás señalar que en lo referente a la inseguridad social de frente a desastres naturales predecibles respecto a los que el Estado debe establecer una serie de políticas públicas permanentes de carácter preventivo, la sola cita de los devastadores efectos de los sismos de 1985 en la Ciudad de México desnudaron una cadena de errores y negligencias que contribuyeron a hacer más cruenta la experiencia y más lenta y caótica la reacción de la autoridad para emprender la organización de la reconstrucción. No faltó la suspicacia que reparaba, precisamente en el trasfondo del manejo de la emergencia ante la inconveniencia política de reconocer las cifras de las víctimas reales, los registros oficiales al respecto se sujetaron a una expresión limitada para justificar la exención de la aplicación del operativo militar que hubiera tenido que asumir el control pleno de la capital del país en posible menoscabo del mando civil de las instituciones nacionales.

¹¹ *Ibidem*. págs. 28 y 29.

La irrupción sorpresiva del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994 y las circunstancias que rodearon los magnicidios de un alto jerarca de la Iglesia Católica en 1993, de un candidato a la Presidencia de la República y del Secretario General del Partido mayoritario del país en el inolvidable 1994 son tan sólo muestras de una realidad nacional diseñada para un control político eficaz bajo el nombre de “seguridad nacional”.

Precisamente, la última etapa de la prolongación del régimen autoritario en combinación con signos y acontecimientos confirmatorios de haber cobrado efectos un proceso de transición a la democracia imparable se acompaña en paradoja con el descomunal aumento de las cifras de delincuencia espontánea y organizada, narcotráfico y la oleada de secuestros que ha colocado a México en la lista de los primeros lugares en el orbe.

La implementación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública y la transformación del sistema policial bajo el nombre de la Policía Federal Preventiva son apenas un significativo primer paso de un sendero por recorrer.

La dualidad de las fuerzas de la globalización, que lo mismo pueden ser utilizadas para construir o para destruir, para unir o para separar.

- Lo que se empieza a denominar: transición del multipolarismo difuso a una reimplantación del unilateralismo condicionado en sus efectos económicos y militares, que se puede condensar en los siguientes rubros:
 - La apertura de fronteras y el aislamiento económico de países; comercio abierto o restringido, facilidad para viajar, comunicaciones instantáneas, transferencias al momento, y un amplio acceso a la información y a la tecnología al servicio de cualquier grupo o entorno de poder;
 - Los viejos enfrentamientos adquieren urgencia aterradora (India vs Pakistán por el territorio de Cachemira, el estancamiento en el conflicto del próximo oriente, la extinción de numerosos pueblos del África y la desestabilización económica y política de buena parte de los países de Asia, de la Europa central –otora comunista– y de América Latina.¹² Grupos violentos que basados en los conflictos ideológico-religiosos reivindican un futuro de exclusión en Indonesia, Filipinas, Colombia, Irán y otros lugares;¹³
 - La política de salvamento de la economía de Rusia con el simultáneo respaldo a los mecanismos de control sobre el

¹² Castañeda, Jorge, “*Aguas turbulentas*” Periódico *Reforma*, editoriales, 11 de septiembre de 2002.

¹³ Clinton, Bill, *op. cit.*

- armamento nuclear en Georgia y algunas otras de las ex provincias de la extinta URSS y la paulatina inclusión de China a las convenciones y prácticas del comercio mundial, bajo el auspicio de Estados Unidos, obliga a cuestionar la sólida presunción de una negativa absoluta de los cinco miembros del Consejo de Seguridad sobre algún eventual ataque a Irak o a otros puntos considerados enclaves del terrorismo internacional;
- El crecimiento del “integrismo” en el mundo musulmán como posible respuesta al autoritarismo y alta corrupción de los regímenes de países árabes calificados como “moderados” como Egipto, Arabia Saudita, la autoridad Palestina y Argelia entre otros;
 - Todo lo anterior se sucede, mientras Europa vive un “eurocentrismo”, basado en la estabilización del euro, la ampliación de la Unión Europea y la imposibilidad de establecer una política exterior común;¹⁴
 - El relativo distanciamiento entre Estados Unidos y la Europa unificada—con la excepción de Inglaterra— es un dato importante;¹⁵ mientras Europa se perfila hacia la construcción de un cuasi federalismo moderno y basa su seguridad en el nuevo orden que impera en el planeta por la vigencia del Derecho Internacional y la fortaleza de los organismos internacionales como la ONU, la Corte Penal Internacional, al contrario de la visión europea, Estados Unidos reivindica la soberanía nacional y de la libertad para tomar decisiones independientes (volviendo al superado esquema del Estado-nación, clásico, previo a la globalización).¹⁶

La cosa americana y el desajuste interno y externo en materia de derechos fundamentales y libertades públicas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos hizo público el 15 de marzo de 2002 que concedía 30 días a los Estados Unidos para aclarar la situación legal de los afganos detenidos en la base estadounidense de Guantánamo en Cuba, la excitativa de la Comisión consiste en obligar a las autoridades norteamericanas a sujetar ante los tribunales ordinarios de dicho país a los detenidos afganos a efecto de que sea resuelta su situación jurídica. Naturalmente, la exigencia de comento ha sido ignorada

¹⁴ Benami, Sholomo, ex ministro de Asuntos Exteriores de Israel, “*La guerra contra el enemigo invisible*”, *El país*, edición impresa, opinión, jueves 12 de septiembre de 2002.

¹⁵ Un dato lo aporta el discurso del Canciller español y Presidente *pro tempore* de la Unión Europea, Josep Piqué refería así el aislamiento del líder Palestino Yasser Arafat, “... *no se le puede pedir que haga el cien por cien de esfuerzos y al mismo tiempo limitar y debilitar su libertad de movimientos...*” citado por Dallanegra, *op. cit.*, pág. 30.

¹⁶ *Cfr.* Díaz De León, Marco Antonio, “El terrorismo como delito en lo internacional y en México” *Iter criminis*, *Revista de Ciencias Penales*, INACIPE, Núm. 1, Segunda Época, México, D.F., 2001, pág. 213-243.

por el Gobierno de Estados Unidos, toda vez que si bien es parte de la OEA, no ha ratificado la Convención Interamericana que creó la CIDH, bajo el recurrente y absurdo argumento de entender que dicha ratificación vendría a interpretarse como una cesión de soberanía en asuntos judiciales.

El asunto ha encendido una alarma sobre el futuro de “detenidos sospechosos” (incluidos norteamericanos) de pertenecer a organizaciones terroristas en franca quiebra con el sistema elemental de respeto a los derechos esenciales de la población.

Lo cual entre otras reacciones fue censurado por la *American Civil Liberties Union*, que elaboró un informe “*Instiable Appetite: The Government’s Demand for New and Unnecessary Powers after September 11*”, en el que cuestiona las medidas de Washington al respecto, se trata quizás la más poderosa réplica doméstica al caso.

El paradigma de la “tierra de las libertades”

La crisis de la democracia norteamericana reviste un lento pero inequívoco proceso de decadencia de las instituciones republicanas y de las propias libertades y derechos fundamentales del ciudadano común, algo que coincide con el agotamiento del modelo o del sistema que fuera en sus días impecablemente implantado desde la misma Constitución de 1787, único texto superior que cuenta con 215 años de vigencia ininterrumpida y desde entonces considerado como un referente obligado, empero, valdría la pena profundizar en el deterioro de un conjunto de instituciones y mecanismos creados por la Constitución que acaso y de modo escalonado han venido a demostrar las debilidades que el largo trance de “normalidad democrática” ha deparado en demérito de los más preciosos anhelos contenidos en la Declaración de Independencia de Virginia de 1776.

Quizás la gran depresión económica de la segunda década del siglo xx, pudiera haber sido el comienzo de una serie de dobleces del pliego de la legalidad cardinal emanada de la Constitución, la proscripción del alcohol pronto demostró los costos de la drasticidad estatal con el surgimiento del inmenso mercado negro y el paralelo funcionamiento de las mafias que controlaron los distritos de tráfico y distribución clandestina de artículos prohibidos, “la solución” de incorporar a las corporaciones policíacas a ex convictos (criminales arrepentidos) bajo la lógica de conocer perfectamente los recovecos de la delincuencia en compensación a la eficacia de control de la criminalidad vino sumando quiebras al planteamiento virginal de la cultura de la legalidad de la cosa americana.

La segunda guerra que abrió el auge de la industria militar y el fomento de la migración masiva de extranjeros puso a prueba los reajustes del mercado del trabajo interno y la progresiva instalación de inmigrantes

indispensables para ciertos sectores del mercado laboral al que ya no intentaban ingresar los nacionales blancos; las desgastantes políticas de discriminación por motivos de origen étnico y/o de pertenencia a “la raza de color” seguidas de las campañas racistas y sus efectos imborrables; la influencia de George Kennan sobre el Presidente Truman para bajo el *leit motiv* de la contención del comunismo, hizo que el mundo viviera 50 años girando en torno de la guerra fría y la justificación de los desorbitantes gastos del presupuesto de defensa en medio de una paz armada de costos descomunales y que ahora tras la desaparición de la URSS dejó en la orfandad ideológica y económica a los antiguos enclaves del eje soviético de influencia mundial, con el inestimable peligro de la seguridad de los arsenales bélico nucleares instalados en los territorios de las ahora repúblicas, algunas inmersas en conflictos independentistas como el caso de Chechenia.

La reivindicación de la pena de muerte en algunos Estados de la Unión con resultados estadísticamente adversos para pertenecientes de los colectivos raciales minoritarios; los reveses del Vietnam y de Bahía de Cochinos, *ad intra* y *ad extra*, con todo aquello de la culpa psicológica de los horrores de una intervención absurda e injustificada y los traumas de los ex combatientes y sus familias; la volcadura del *american way of life*, el magnicidio –inaclarado– de John F. Kennedy; los graves escándalos del *Watergate*, del *Irangate*, la impotencia ante el agravio de la perdurabilidad del régimen de Castro en La Habana, la derrota en Nicaragua, en Guatemala y en El Salvador, la regresión del Gobierno de Noriega en Panamá, entre otros costes parecidos.

Hacia adentro un duro golpe causó el atentado de abril de 1995 en Oklahoma que hizo volar un edificio de la Administración Federal y que causara considerables víctimas, al inicio se interpretó ligado al fundamentalismo islámico, finalmente, las investigaciones revelaron que Timoty Mc Veigh (luego juzgado y ejecutado) formaba parte de una organización terrorista interna; algo similar ocurre en relación con los atentados y la psicosis que se desataran tras los atentados del 11 de septiembre por el envío de cartas con ántrax, que paralizaron el sistema de correos de Estados Unidos.

Los tantos casos de peculados y perjurios de las últimas administraciones, las tremendas consecuencias del desbordamiento de la portación de armas a favor de los particulares que viene arrojando saldos escandalosos de homicidios masivos por parte de estudiantes en los planteles educativos, las políticas de “tolerancia cero” que “limpiaron” de *homeless* la gran Urbe de hierro, pero especialmente, las muy particulares elecciones federales del año 2000, teñidas por la inexplicable y sorpresiva incertidumbre sobre los resultados electorales para la elección del Presidente de Estados Unidos, que había sido siempre el timbre de orgullo más refinado de la grandeza de la cosa americana.

Un alud se viene encima del ideario del ciudadano norteamericano común edificado a principios del siglo xx bajo el influjo de Roosevelt que profetizaba que los Estados Unidos tendría que jugar el rol de la “nación civilizada” del que se derivara el muy cuestionable poder de policía internacional, filosofía acentuada por Wilson con una evidente vocación intervencionista bajo el cobijo de la “justificación” de la fuerza organizada.

En tales circunstancias el ciudadano de Estados Unidos no encuentra explicación razonable a las fisuras que ostenta el emblema de adalid de la democracia contemporánea que con tanto alarde se hiciera pregonar por todos los puntos del globo terrestre. Así se pueden enlistar los rasgos de la política norteamericana y las reacciones en su contra:

- Una endurecida política de Estado como “guerra contra el terrorismo” ha llevado a Estados Unidos a ignorar o perdonar abusos en naciones que decidieron apoyar dicha campaña, mientras eran arrestados ciudadanos estadounidenses como “combatientes enemigos” encarcelados en secreto e indefinidamente sin estar acusados de ningún crimen y sin el derecho a un asesor jurídico.¹⁷
- Estados Unidos se ha convertido en el blanco de reproches y señalamientos de respetadas organizaciones internacionales que vigilan el respeto y la protección de los principios universales de la convivencia democrática.¹⁸
- Centenares de soldados pertenecientes al Talibán capturados durante la invasión de Afganistán fueron transportados bajo condiciones infrahumanas a la base militar de Guantánamo y ahí sujetos a un régimen de excepción que lleva meses bajo la eufemística promesa de que serán juzgados conforme a Derecho.
- Se ha desafiado a la ONU a movilizar los complicados mecanismos de resistencia del Gobierno de Irak a permitir inspecciones sistemáticas irrestrictas sobre sus instalaciones militares y de producción de armas de destrucción masiva ante la amenaza latente de una ofensiva militar contra dicho país, la que ha gravitado sobre el Consejo de Seguridad de la ONU.¹⁹ En síntesis se le ha dado un ultimátum al Secretario General de la ONU a sabiendas de avanzar en un inminente ataque sea cual sea la labor de distensión de aquel al respecto.
- El gobierno norteamericano ha retado al resto del mundo, al renegar de los compromisos estadounidenses con acuerdos internacionales previamente suscritos o en vías de negociación (acuerdos sobre

¹⁷ Carter, Jimmy, “*El inquietante nuevo rostro de Estados Unidos*”, *El país*, edición impresa, opinión, jueves 12 de septiembre del 2002.

¹⁸ Carter, Jimmy, *op. cit.*

¹⁹ Conviene la lectura en extenso del estudio de Fernández Casadevante Romani, Carlos, “El poder y el Derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad” en la obra colectiva coordinada por el autor y Quel, Francisco Javier, *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Ariel Derecho, Madrid, 1997, pp. 40-67.

armas nucleares, la convención de armas biológicas, la protección del medioambiente, las propuestas contra la tortura y castigo a los criminales de guerra), que al ser desconocidos aíslan a Estados Unidos de los intereses comunes de las naciones a las que ahora les exige sumarse sin cortapisas a la “guerra contra el terrorismo”.²⁰

- Prácticamente, el gobierno de los Estados Unidos ha suspendido o abandonado el patrocinio de negociaciones entre palestinos e israelíes, las evidencias confirman un abierto apoyo a las acciones israelíes sobre los territorios ocupados (que en el fondo es la génesis de la histórica violencia que anima a ambos pueblos y de manera exponencial se extiende a todas partes) en franca contradicción al compromiso de acompañar un proceso de pacificación de la zona que culmine con la creación de un Estado Palestino.
- Lo que expone el vuelco de una política más o menos enfatizada desde 1967 y seguida por las distintas administraciones norteamericanas para asegurar la retirada negociada de Israel de los territorios ocupados.²¹

El multiporalismo puede decantarse en un momento crítico hacia una posición hegemónica de unilateralismo selectivo militar condicionado.

Las tensiones contra el sistema internacional aposentado en la ONU²² y las probabilidades de que el conflicto post 11 S, determine un futuro *distinto* –menos promisorio y acotado del que ahora tiene en los hechos– para la Organización de las Naciones Unidas.²³ No se puede ignorar en este apartado de la reflexión en curso, las serias deficiencias financieras que en lo general padecen desde hace décadas, aunque acentuadas en el último lustro, las instancias multilaterales, empezando por la ONU.²⁴ A los graves problemas de viabilidad financiera y presupuestal causados por los adeudos de cuotas de parte de los países miembros, listado encabezado por Estados Unidos.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Clinton, Bill, *op. cit.*

²² Resulta imprescindible la lectura del trabajo de Sánchez Rodríguez, Luis Ignacio, “La reforma de las Naciones Unidas: algunas reflexiones” en la Obra colectiva de Fernández Casadevante Romani, Carlos y Quel, Francisco Javier, *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, *op. cit.*, págs., 24-29.

²³ Es preciso recordar las advertencias a las considerables causas de infuncionalidad (obsolescencia) de la ONU, expuestas por Seara Vázquez, Modesto en “La Organización de las Naciones Unidas: diagnóstico y tratamiento” en la obra colectiva que también coordina, *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1995, págs. 9-38.

²⁴ *Cfr.* Coderch Planas, José, “La financiación de las Naciones Unidas: Problemática actual” en la Obra colectiva de Fernández Casadevante Romani, Carlos y Quel, Francisco Javier, *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, *op. cit.*, págs. 69-82.

Después del 11 S, ante la urgencia norteamericana de legitimar la intervención militar autorizada por la ONU en Afganistán y la amenaza cernida sobre “otros países que protegen o entrenan terroristas”, forzaron el repliegue de Kofi Annan, quien se vio obligado a elogiar la manera en que Estados Unidos enmarcó los ataques en lo autorizado por la carta orgánica de Naciones Unidas, pero con respecto a nuevos ataques en otros países se limitó a decir necesitamos una estrategia amplia que una a todas las naciones y enfoque todos los aspectos del problema.²⁵

Postura tan comprometida como polémica, la del Secretario General de la ONU que fue duramente sentenciada por algunos ex premios Nobel de la Paz en los siguientes términos:

“...Expresamos nuestro profundo rechazo a la doble moral que propicia la agresión militar apoyada en operaciones humanitarias que dejan sin hogar a miles de hombres, mujeres y niños en Afganistán, agudizando el desastre humanitario sin resolver las causas del conflicto; y hacemos un llamado a buscar justicia no venganza...”²⁶

La enérgica misiva fue firmada, por los ocho premios Nobel de la Paz que viven, con la excepción del destinatario, que inexplicablemente fue a su vez galardonado en el 2001 con el Premio Nobel de la Paz.

Otra vigorosa reacción fue emprendida por la Asamblea Nacional de los Derechos Humanos de Chile:

...Exigimos que los Estados respeten los derechos humanos y el derecho humanitario internacional y que lo hagan siempre, en toda circunstancia. Por ello es urgente, que Estados Unidos y Chile, antes de hablar de guerra, ratifiquen el establecimiento de la Corte Penal Internacional como mecanismo necesario de la cooperación internacional, para abordar crímenes internacionales...²⁷

El mismo Juez Baltasar Garzón arremetió contra la actitud de los países de la Unión Europea por su pasividad ante Estados Unidos:

... Que Estados Unidos iba a reaccionar, era lógico y esperado, pero la sumisión simiesca de todos no era previsible...

...Sin embargo, la paz o la libertad duraderas sólo pueden venir de la mano de la legalidad, de la justicia, del respeto a

²⁵ Cfr. Dallanegra Pedroza, Luis, *op. cit.*, pág. 23.

²⁶ *Ibidem*, pág. 24

²⁷ *Ibidem*, pág. 25.

la diversidad, de la defensa de los derechos humanos, de la respuesta mesurada, justa y eficaz...

...es inaplazable la creación de un espacio único universal, lo que supone necesariamente la urgente ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional y la conceptualización del terrorismo como un crimen contra la humanidad, perseguible bajo el principio de justicia penal universal...²⁸

El falaz planteamiento de la legítima defensa ante el Consejo de Seguridad. El Consejo de Seguridad de la ONU, en el punto 3° de la Resolución 1368 del Consejo de Seguridad:

“Insta a todos los Estados a que colaboren con urgencia para someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de estos ataques terroristas y subraya que los cómplices de los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos y los responsables de darles apoyo o asilo tendrán que rendir cuenta de sus hechos”.

La Resolución 1373 del Consejo de Seguridad invoca de la reafirmación:

“... del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva reconocida en la Carta de Naciones Unidas y confirmado en la resolución 1368 (2001)”.

A su vez indica que:

“... todos los Estados tienen el deber de abstenerse de organizar, instigar y apoyar actos terroristas perpetrados en otro Estado o de participar en ellos, y de permitir actividades organizadas en su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos”.

Además, decide que todos los Estados:

“a) Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo, inclusive reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y eliminando el abastecimiento de armas a terroristas.

... b) [...]

... c) Denieguen refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcione refugios;”

²⁸ *Ibidem*, pág. 26.

El problema se agudiza cuando se calculó la suposición –probable– de que los ataques de ántrax hubieran sido obra de un puñado de locos o de un científico renegado “En ese caso, se trataría de un crimen doméstico. El Consejo de Seguridad no estaría legitimado para inmiscuirse”.²⁹

El artículo 24 de la Carta de los miembros de las Naciones Unidas “confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad de la paz y de la seguridad internacionales”.

Cap. V. El consejo de Seguridad, Artículo 24.

1. A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.
2. En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Cap. VI, VII, VIII y XII.
3. El Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales y cuando fuere necesario, informes especiales.

En la Resolución 1373 (2001) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001 a la letra señala:

1. Decide que todos los Estados:
 - a) Prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo;
 - b) Tipifiquen como delito la provisión o recaudación internacionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en sus territorios con intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo;
 - c) Congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión, de las entidades de propiedad o bajo el control, directo o indirecto, de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas y entidades o bajo sus órdenes, inclusive los fondos obtenidos o derivados de los

²⁹ Así lo declaraba un Oficial del Gobierno al *New York Times*, Cfr. Dallanegra Pedroza, Luis, *op. cit.*, pág. 26.

bienes de propiedad o bajo control, directo o indirecto, de esas personas y de las personas y entidades asociadas con ellos;

- d) Prohíban a sus nacionales o a todas las personas y entidades en sus territorios que pongan cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole, directa o indirectamente, a disposición de las personas que comentan o intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella, las entidades de propiedad o bajo el control, directo o indirecto, de esas personas y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas o bajo sus órdenes;

2. Decide también que todos los Estados:

- a) Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo, inclusive reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y eliminando el abastecimiento de armas a los terroristas;
- b) Adopten las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo, inclusive mediante la provisión de alerta temprana a otros Estados mediante el intercambio de información;
- c) Denieguen refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo o presten apoyo a esos actos, o proporcionan refugios;
- d) Impidan que quienes financian, planifican, o cometan actos de terrorismo utilicen sus territorios respectivos para esos fines, en contra de otros Estados o de sus ciudadanos;
- e) Aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos, y aseguren que, además de cualesquiera otras medidas de represión de esos actos que se adopten, dichos actos de terrorismo queden tipificados como delitos graves en las leyes y otros instrumentos legislativos internos y que el castigo que se imponga corresponda a la gravedad de esos actos de terrorismo;
- f) Se proporcionen recíprocamente el máximo nivel de asistencia en lo que se refiere a las investigaciones o los procedimientos penales relacionados con la financiación de los actos de terrorismo o el apoyo prestado a éstos, inclusive por lo que respecta a la asistencia para la obtención de las pruebas que posean y que sean necesarias en esos procedimientos;
- g) Impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en frontera y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje, y mediante la adopción

de medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje;

3. Exhorta a todos los Estados:

- a) Encontrar medios para intensificar y agilizar el intercambio de información operacional, especialmente en relación con las actividades o movimientos de terroristas individuales o de redes terroristas; los documentos de viaje alterados ilegalmente o falsificados; el tráfico de armas, explosivos o materiales peligrosos; la utilización de tecnologías de las comunicaciones por grupos terroristas y la amenaza representada por la posesión de armas de destrucción en masa por parte de grupos terroristas;
- b) Intercambiar información de conformidad con el derecho internacional y la legislación interna y cooperar en las esferas administrativas o judiciales para impedir la comisión de actos de terrorismo;
- c) Cooperar, en particular mediante acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales, para impedir y reprimir los ataques terroristas, y adoptar medidas contra quienes cometan esos actos;
- d) Adherirse tan pronto como sea posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, inclusive el convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 9 de diciembre de 1999;
- e) Fomentar la cooperación y aplicar plenamente los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, así como las resoluciones del Consejo de Seguridad 1269 (1999) y 1368 (2001);
- f) Adoptar las medidas apropiadas de conformidad con las disposiciones pertinentes de la legislación nacional y el derecho internacional, inclusive las normas internacionales en materia de derechos humanos, antes de conceder el estatuto de refugiado, con el propósito de asegurarse de que el solicitante de asilo no haya planificado o facilitado actos de terrorismo ni participado en su comisión;
- g) Asegurar, de conformidad con el derecho internacional, que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por los autores, organizadores o patrocinadores de los actos de terrorismo, y que no se conozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas;

4. Observa con preocupación la conexión estrecha que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos

- y otros materiales potencialmente letales, y a ese respecto pone de relieve la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas en los planos nacional, subregional, regional e internacional, para reforzar la respuesta internacional a ese reto y amenazas graves a la seguridad internacional;
5. Declara que los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que financiar internacionalmente actos de terrorismo, planificarlos e incitar a su comisión también es contrario a dichos propósitos y principios de las Naciones Unidas;
 6. Decide establecer, de conformidad con el artículo 28 de su reglamento provisional, un Comité del Consejo de Seguridad integrado por todos los miembros del Consejo, para verificar la aplicación de la presente resolución, con la asistencia de los expertos que se consideren apropiados, y exhorta a todos los Estados a que informen al Comité, a más tardar 90 días después de la fecha de aprobación de la resolución y con posterioridad conforme a un calendario que será propuesto por el Comité, de las medidas que hayan adoptado para aplicar la presente resolución;
 7. Pide al Comité que establezca sus tareas, presente un programa de trabajo en el plazo de 30 días después de la aprobación de la presente resolución y determine el apoyo que necesita, en consulta con el Secretario General;
 8. Expresa su determinación de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la aplicación plena de la presente resolución de conformidad con las funciones que se le asignan en la Carta;
 9. Decide seguir ocupándose de la cuestión.

Es decir, se cuenta con un marco regulatorio que naturalmente requiere ser observado para evitar el terrorismo, pero es imprescindible la sujeción de todos los estados a la Corte Penal Universal.

A modo de conclusiones

La seguridad nacional como concepto ha experimentado en las últimas décadas una transformación que la hizo ser –en regímenes autoritarios– un saco donde se guardaban toda clase de políticas y acciones gubernamentales bajo la lógica de la arbitrariedad de la clase gobernante para mantener el control político del país, lo que se denominaba eufemísticamente: las decisiones para asegurar el orden y la paz interna.

El concepto de la inseguridad pública (la peligrosidad de un lugar por las condiciones de los índices de delincuencia espontánea y organizada que caracterizan una plaza o ciudad) frente a lo que desde la previsión normativa se supone es una tarea principal de la autoridad pública, desalentar la delincuencia mediante programas y acciones concretas y en su caso combatirla conforme a la ley para impedir la impunidad.

El concepto de la seguridad nacional ha experimentado una evolución importante en la era de la interdependencia económica y geopolítica, la globalización que todo lo ha cruzado derribando las murallas comerciales y tecnológicas entre los pueblos y además por el influjo de la tendencia democratizadora que obliga al Estado a reducir el voluntarioso saco de la inseguridad nacional, para sólo guardar en él los asuntos relacionados con la seguridad territorial, el manejo de tropas y de armamentos autorizados y la estrategia e inteligencia militar materias propias de los rubros anteriores; las políticas de respuesta inmediata ante catástrofes (planes de contingencia de macroescala que pueden suponer la evacuación) para evitar males sociales colaterales, así también lo referente a las políticas de inteligencia y estrategia conjunta de corte policial para la investigación y la persecución de la delincuencia organizada que comete normalmente los delitos más graves como narcotráfico, tráfico de personas, de armamento etcétera.

A partir de esta distinción la voz “seguridad pública” es un bien colectivo que existe (que es tangible) y que es percibido por el ciudadano común en términos de la confianza y la tranquilidad que tiene por vivir en determinado sitio, a su vez la noción de seguridad pública o *sensu contrario* la de “inseguridad pública” resulta de un parámetro que mide el riesgo (relativo, el absoluto es utópico) de vivir en un lugar determinado, lo que inevitablemente conlleva a conectar la idea de la seguridad pública con un factor determinante de la calidad de vida a favor o en demérito de la población.

En esa línea argumental es perfectamente posible relacionar el tránsito que una sociedad democrática y moderna exige a su Gobierno del Estado del malestar al Estado del bienestar. Ahora bien, la interdependencia y la globalización pueden lo mismo fortalecer la seguridad interna (pública) de un lugar presumiblemente seguro y confiable o generar como lo vimos en el caso de los atentados terroristas del 11 S desquiciar sorpresivamente la seguridad nacional y la seguridad pública del país más rico de la tierra y con ello la del mundo moderno que naturalmente reacciona como hemos visto con nuevas fórmulas de comunicación y de mecanismos de prevención ante los embates del terrorismo.

El terrorismo –que siempre ha existido en el sentido limitado de sus expresiones– es entonces el nuevo y poderoso agente que viene a transformar irremediamente la tranquilidad relativa de la humanidad elevando los índices de angustia relacionados con los actos cotidianos más “normales” que la globalización ha impreso en las sociedades en desarrollo y de las denominadas desarrolladas, como viajar en avión, recibir correspondencia por correo o vivir y/o trabajar en un lugar próximo a un símbolo de “occidente” como puede ser la sucursal de un banco norteamericano, una firma automotriz, una franquicia de comida rápida

norteamericana, etcétera; no se diga vivir en países pertenecientes a los que la represalia de la administración Bush considera “Estados caóticos”.

En el trance de los efectos relacionados con la psicosis que ha despertado y aumentado el terrible espectáculo de las torres gemelas abrazadas por las llamas y en descenso las medidas preventivas ordinarias para el acceso a lugares públicos, aeropuertos y otros servicios masivos de comunicación y transporte se han radicalizado al nivel de convertirse en procedimientos conculcatorios de los derechos fundamentales y las libertades públicas de las personas en muy diversos contenidos, por citar tan sólo un ejemplo, las revisiones a las personas y a sus pertenencias más íntimas antes, durante y después de embarcar; la discriminación por motivos de origen o religión se han agudizado y con ello se recrudecerán las fórmulas para restringir los flujos migratorios con acciones que de largo han sido abusivas y hasta crueles contra los migrantes, cuando una muy importante población mundial es migrante por diversas causas y razones.

El derecho a la información de las personas se limita –otrora por arbitrariedad gubernativa– ahora por volver a considerarse en algunos de sus contenidos como “cuestiones de seguridad nacional”. De ello la comunicación cibernética y de telecomunicaciones no está exenta de intervenciones ilegales bajo la precaución gubernamental de impedir la preparación de eventos terroristas, lo que de suyo supone por las cuestiones la conocida guerra informativa, que en un momento puede implicar verdaderas situaciones de pánico, etcétera.

En suma la difícil ecuación histórica que debe brindar el Estado democrático de derecho por la suma de derechos humanos y seguridad es hoy otra vez una falacia y sus efectos nos acompañarán quizás por largo tiempo lo que nos debe impulsar a imaginar las nuevas coordenadas de una actitud ciudadana que rechace por convicción toda manifestación de terrorismo y que a la vez entienda que el reto de vivir en democracia no puede ni debe suponer la cancelación de libertades esenciales por la incompetencia del Estado en construir las nuevas y sofisticadas maneras de prevenir actos de terrorismo que nos hundan en la desesperación paradójica de la modernidad.