



30
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

292500
"LA COOPERACIÓN MILITAR DE
ESTADOS UNIDOS COMO
INSTRUMENTO DE CONTROL Y
SEGURIDAD HACIA MÉXICO."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
MARCO ANTONIO MECALCO RAYA

ASESOR:
LIC. OSCAR NOÉ TORRES TECOTL.

MÉXICO 2001.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

"La ignorancia puede llegar a ser el peor enemigo de la humanidad.

Apoyados en la ignorancia de algunos, otros pretenden prevalecer, trascender y ser mejores que los demás.

De igual manera, por ignorancia pueblos enteros callan y son humillados.

Sin embargo, la ignorancia puede ser el motor que anime la necesidad de comprensión, entendimiento e interacción entre los seres vivos que habitan este planeta."

Marco A. Mecalco Raya
13/08/2001

Agradecimientos

A mis abuelos, Hermelindo (✚), María del Jesús (✚) y Edmundo (✚), por todo su amor, cariño y tenacidad que hoy son reflejo de la persona que soy.

A mis Padres, Felix y Patricia y a mis hermanos, Edgar y Humberto, a quienes respeto y quiero mucho, gracias por toda su comprensión y por entender el alejamiento de mi dedicación.

A mis tíos, Francisco y Dolores, por todo su apoyo y por acogerme como un miembro más de su familia.

A mis tías Lorenza y Martha, gracias por procurarme y tratarme como un hijo más.

A todos mis primos y primas, por estar conmigo en las buenas y en las malas y con quien quiero compartir todos mis triunfos.

Al profesor Óscar Noé Torres Tecotl, por sus enseñanzas y consejos, así como por contribuir positivamente en mi formación y desarrollo.

A mis excelentes amigos Alicia, Blanca, Cecilia, Josefina, Mónica, Mayomi, Efrén y Aurelio, gracias por todo su apoyo y preocupación.

Finalmente, deseo agradecer a todos aquellos que han contribuido a fortalecer y mejorar mi educación en beneficio de un mejor desempeño como ser humano.

Índice General

LA COOPERACIÓN MILITAR DE ESTADOS UNIDOS COMO INSTRUMENTO DE CONTROL Y SEGURIDAD HACIA MÉXICO

| | |
|-----------------------------|--------------|
| Introducción general | I-XVI |
|-----------------------------|--------------|

CAPITULO 1

| | |
|---|-------------|
| Conceptualización y orientación de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina en los noventa. | 1-34 |
|---|-------------|

| | |
|--------------|-----|
| Introducción | 1-3 |
|--------------|-----|

| | |
|---|------|
| 1.1. Naturaleza y conformación de la política exterior estadounidense | 3-11 |
|---|------|

| | |
|---|-------|
| 1.2. El nuevo rol de América Latina y su importancia en la estrategia de Estados Unidos | 11-17 |
|---|-------|

| | |
|---|-------|
| 1.2.1. Repercusiones y perspectivas para América Latina después del fin de la Guerra Fría | 17-21 |
|---|-------|

| | |
|--|-------|
| 1.3. La redefinición de las estrategias ante nuevos enemigos comunes | 21-25 |
|--|-------|

| | |
|---|-------|
| 1.4. La nueva política de Estados Unidos hacia América Latina | 25-27 |
|---|-------|

| | |
|---------------------------------|-------|
| 1.4.1. La Cumbre de la Américas | 27-28 |
|---------------------------------|-------|

| | |
|---|-------|
| 1.4.2. Resultados y mandatos derivados de la Reunión de Miami | 28-29 |
|---|-------|

| | |
|---|-------|
| 1.4.3. La cuestión militar y la política hemisférica de defensa | 29-34 |
|---|-------|

CAPITULO 2

| | |
|--|--------------|
| Evolución de la cooperación militar entre México y Estados Unidos | 35-88 |
|--|--------------|

| | |
|--------------|-------|
| Introducción | 35-37 |
|--------------|-------|

| | |
|-------------------------------|-------|
| 2.1. Orígenes y consolidación | 37-42 |
|-------------------------------|-------|

| | |
|---|-------|
| 2.1.1. Los primeros contactos y el nuevo acercamiento | 42-50 |
|---|-------|

| | |
|-------------------------------|-------|
| 2.1.2. Ámbitos de cooperación | 50-52 |
|-------------------------------|-------|

| | |
|--|-------|
| 2.1.3. Limitantes y perspectivas de la cooperación | 52-59 |
|--|-------|

| | |
|--|-------|
| 2.2. México en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos | 59-69 |
|--|-------|

| | |
|---------------------------|-------|
| 2.3. Factores vinculantes | 69-73 |
|---------------------------|-------|

| | |
|--|-------|
| 2.3.1. Democracia, Fuerzas Armadas y Seguridad | 73-80 |
|--|-------|

| | |
|-------------------------------------|-------|
| 2.3.2. Importancia del narcotráfico | 81-85 |
|-------------------------------------|-------|

| | |
|---|-------|
| 2.3.3. El papel de los derechos humanos | 85-88 |
|---|-------|

CAPITULO 3

| | |
|--|---------|
| El caso específico de la visita de buques militares en el acercamiento entre ambos países | 89-124 |
| Introducción | 89-90 |
| 3.1. La visita de buques militares. Marco de referencia | 91-97 |
| 3.2. Marco jurídico internacional y ámbito de competencia | 97-99 |
| 3.2.1. Legislación internacional. Análisis del contenido normativo sobre buques | 99-105 |
| 3.3. Marco jurídico nacional | 105-106 |
| 3.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | 106-108 |
| 3.3.2. Establecimiento del régimen administrativo de competencia | 108-112 |
| 3.4. Procedimiento que aplica el Gobierno de México para gestionar la visita de buques militares extranjeros a territorio nacional | 112-113 |
| 3.4.1. Requisitos necesarios | 113-114 |
| 3.4.2. Importancia del procedimiento a la luz del Derecho Internacional | 114-120 |
| 3.5. La visita de buques militares de Estados Unidos a puertos mexicanos, 1992-1996 | 120-124 |

CAPITULO 4

| | |
|---|---------|
| Resultados y perspectivas de la cooperación militar México-Estados Unidos | 125-157 |
| Introducción | 125-126 |
| 4.1. Significado del intercambio de visitas de Secretarios de Defensa entre México y Estados Unidos | 126-131 |
| 4.2. Lineamientos de la cooperación | 131-134 |
| 4.2.1. Posición de México | 134-135 |
| 4.3. Creación de grupos de trabajo | 135-136 |
| 4.3.1. Campos de cooperación. Avances y resultados | 136-151 |
| 4.4. Proyecciones de la cooperación | 151-157 |

CONCLUSIONES

158-167

BIBLIOGRAFÍA

168-178

ANEXOS



INTRODUCCIÓN GENERAL

Diez años después del final de la Guerra Fría Estados Unidos y América Latina se encuentran en una etapa de transición y frente a una nueva realidad internacional que les exige definición y acción.

Esta disyuntiva presenta, por una parte, a un Estados Unidos que se enfrenta ante él mismo como un poder único y sin rival o competidor en los ámbitos militar, económico, político y cultural; y por la otra, a una América Latina virtualmente transformada gracias a la ola democratizadora y la instrumentación de reformas económicas orientadas hacia el libre mercado.

Bajo esta perspectiva y durante el recorrido histórico de la década de los noventa Estados Unidos ha comprendido que el fortalecimiento económico y militar son tan importantes como siempre lo han sido y que mucho de lo que espera del mundo depende de los compromisos, acercamientos y liderazgo que este país decida instrumentar.

Es indudable que las expectativas generadas ante un posible cambio de dirección en materia de política exterior, tras la conclusión del enfrentamiento bipolar, ha ocasionado que los debates académico y gubernamental se friccionaran e incluso se enfrentaran al toparse con la disyuntiva de entender de qué manera debe, Estados Unidos, respaldar la proyección de sus intereses y valores a escala mundial; en qué forma tiene que enfrentar las limitantes de este poderío; y cómo compartir las responsabilidades con otros países para diseñar la clase de mundo en el cual este país quiere vivir.

Así, ante la disyuntiva de mantenerse al margen (aislacionismo) o intentar compartir su liderazgo (cooperación internacional) para construir el mundo de la postguerra fría, es donde se cree necesario conocer la forma en que América Latina se insertaría en esta dinámica de cambio, propiciando con ello, el surgimiento del debate para definir el nuevo sentido de las relaciones y la forma de interactuar entre Estados Unidos y los países latinoamericanos.

Sin duda alguna, las acciones y los intentos desarrollados ante un probable cambio de orientación en la política exterior estadounidense se ha fundamentado en la necesidad de superar la vieja concepción que prevaleció durante la Guerra Fría, la cual se basó en la estrategia de la contención como objetivo principal, para darle cabida a la explicación de los nuevos retos y amenazas que presenta el mundo de la postguerra fría.

Esta necesidad, como lo manifestó el académico estadounidense William E. Oldom en su artículo publicado en la revista *American Outlook* del influyente think tank Hudson Institute, ha traído como consecuencia que varios autores, todos ellos de diversas corrientes de pensamiento, hayan sugerido algunos avances e ideas teórico-conceptuales para tratar de moldear y explicar las necesidades de una nueva estrategia para dirigir la política exterior de Estados Unidos ante los reajustes del contexto internacional. Entre



los más prominentes postulados se encuentran: Paul Kennedy y su tesis de la caída de las grandes potencias; Michael Doyle y su paradigma de la paz democrática; Francis Fukuyama y su argumento del final de la historia; Patrick Buchanan y su férrea defensa por el regreso al aislacionismo estadounidense; Samuel Huntington y su teoría del choque de civilizaciones; y Zbigniew Brzezinski y su estrategia del gran tablero o juego de ajedrez.

Sin embargo, pese a todas las recomendaciones, sugerencias y propuestas de nuevos lineamientos teóricos, el debate académico y gubernamental se ha enfrascado en descifrar la manera en que Estados Unidos debe entender su ubicación y participación en el mundo de la postguerra fría. Por consiguiente, la principal pregunta a resolver es ¿Qué hacer para administrar la inmejorable posición de Estados Unidos como única potencia?

Para dar respuesta a esta interrogante las variables a considerar, hasta el momento, giran en torno a la proyección y definición de sus intereses y valores a escala mundial, la aceptación de las limitantes a su poderío y la forma en que otros países (aliados) pueden participar en la construcción de este nuevo mundo; es decir, el debate se finca en el regreso a un aislacionismo ultraconservador o la creciente necesidad a establecer una estrategia de cooperación internacional que le permita avanzar la proyección de sus objetivos.

La comprensión del tránsito de una etapa histórica (fin del enfrentamiento bipolar) hacia otra propiciada por las transformaciones de la realidad internacional, que al final del camino muestra las modificaciones sufridas en el orden mundial que prevalecía anteriormente, revela que en la década de los noventa Estados Unidos aprendió que no se debe, ni puede, retraer de los acontecimientos mundiales; es decir, que su aislamiento es imposible.

No obstante lo anterior, cabe tener en consideración que el replanteamiento de las necesidades y responsabilidades de Estados Unidos se han visto absorbidas por la tendencia, que paralelamente al derrumbe del esquema socialista, surgió como el motor de los cambios y transformaciones del acontecer mundial en la era de la postguerra fría: la globalización.

De hecho, hoy, es muy difícil dejar de señalar que los intereses internacionales más fuertes de Estados Unidos en la era de la globalización son económicos, y tienen que ver con ventajas financieras, tecnológicas y comerciales y con acuerdos y regímenes internacionales que apoyan sus intereses.

De esta manera, durante la década de los noventa tanto en el norte como en el sur, predominaron tres escuelas de pensamiento sobre la forma en que evolucionarían las relaciones interamericanas, una vez concluida la Guerra Fría. Los argumentos de estas tres corrientes fueron los siguientes:

1. La primera sostenía que el fin de la lucha bipolar de las potencias y los cambios políticos y económicos en América Latina, conducirían a una era de cooperación excepcional en el hemisferio occidental. Bajo esta óptica, una vez desaparecida la preocupación de la amenaza global que representaba la Unión Soviética, se pensó que Estados Unidos se podría concentrar en la construcción de relaciones más sanas y



estables con sus vecinos latinoamericanos a través de la ampliación de las exportaciones e inversiones, el aumento de la estabilidad regional y la promoción de la democracia y los derechos humanos.

2. La segunda tesis proponía la posibilidad de que Estados Unidos retomara la práctica de un intervencionismo frecuente e injerencista en América Latina. Este punto de vista se fundamentaba en el hecho de que sin la preocupación de una represalia de la otra potencia, Estados Unidos quedaría en completa libertad y con la probabilidad de ejercer su poderío por todo el mundo, incluida, obviamente, la región latinoamericana, para enfrentar el problema del narcotráfico, frenar la inmigración, imponer sus conceptos ambientales, promover sus preferencias políticas, valores e instituciones o, simplemente para extender su influencia.
3. La tercera idea señalaba que no habría ni una estrecha cooperación interamericana, ni un intervencionismo injerencista por parte de Estados Unidos o una intensificación de los conflictos, sino más bien una gran desatención de este país para el área de América Latina.

Independientemente de los argumentos de cada una de estas escuelas, lo cierto es que, hasta el momento, ninguna de las tres líneas de pensamiento permite explicar los diversos patrones que han manifestado las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en los últimos años. De hecho, un análisis realista y consciente permite observar la existencia de algunos elementos de cada una de las tres formas de interpretación o predicción del desarrollo de las relaciones interamericanas.

Sin duda las desigualdades e incompletas transiciones hacia regímenes de gobierno democrático y economías de mercado en América Latina han estimulado la retórica general y oficial de la interacción entre Estados Unidos y Latinoamérica. Sin embargo, es justo reconocer el papel que han jugado las transformaciones internacionales y los reacomodos que han sufrido las relaciones interestatales en el continente americano a partir de la conclusión de la Guerra Fría, lo que permite observar que la actual interacción interamericana es complicada, contradictoria, difícil de definir y muy diferente a la que se hubiera esperado hace poco más de diez años.

Es por ello que, la complejidad de las relaciones interamericanas contemporáneas están necesariamente condicionadas por el desarrollo del contexto internacional, por las transformaciones que se producen en América Latina y el Caribe y por los cambios que se experimentan en Estados Unidos. De ahí, el hecho de enfatizar la gran influencia que el final de la Guerra Fría ha tenido en la redefinición de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

Sin embargo, aunque algunos autores señalan que los puntos focales de la nueva tónica de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en los albores del presente siglo están menos relacionados que antes a los aspectos de seguridad y geopolítica —ya que en el pasado estos dos temas y adicionalmente el factor ideológico tendieron a comprometer regionalmente a Estados Unidos— al menos en el sentido político manifiesto, hoy los problemas vinculados a estos dos temas son más específicos y locales. En este sentido, las preocupaciones estadounidenses en América Latina guardan, actualmente, mayor relación con asuntos prácticos de protección comercial y finanzas, por una parte, y por la



otra sobre la gestión de problemas compartidos que no pueden resolver por sí solos los países de manera individual, por ejemplo: el narcotráfico, la salud pública, la migración, el medio ambiente, la aplicación de la ley, corrupción, etc.

Es por ello que lejos de minimizar el vínculo de los aspectos de seguridad y geopolítica del contenido de los temas que conforman la agenda de las relaciones interamericanas (promoción y fortalecimiento de la democracia y economías de libre mercado), el componente de la seguridad no desaparece del todo, es más prevalece como trasfondo real de la interacción entre Estados Unidos y América Latina como se podrá observar en el desarrollo de este trabajo.

De hecho, el camuflaje que el aspecto de seguridad tiene en el ámbito interamericano, presente en las relaciones de Estados Unidos y Latinoamérica en los último 100 años, hoy día, simplemente ha brincado a la esfera de los asuntos económicos, en donde la concepción de la seguridad se manifiesta en la necesidad de garantizar la apertura y el acceso a los mercados de la región, al tiempo que se enfatiza la necesidad de fortalecer los regímenes e instituciones democráticas del continente, mediante el combate a las amenazas que le representan el narcotráfico, la corrupción, el tráfico de armas, los flujos migratorios y los peligros del estallido de crisis y desequilibrios económicos de la región.

De esta manera, ante los grandes cambios manifestados en el orden internacional a partir de 1989 y el reto de propiciar una nueva y mejor relación con los países del hemisferio occidental que le permitiera enfrentar la amenaza que representan los nuevos temas que conforman lo que algunos autores, entre ellos Roberto Russell y Mario Ojeda, han denominado como "agenda negativa" o "temas de segundo orden". Estados Unidos se vio obligado a diseñar una nueva estrategia de acercamiento con los países del continente y del mundo entero, particularmente, en lo que ellos han dado en llamar la lucha contra las amenazas transnacionales a su seguridad nacional.

Así pues, el fin de la lógica de confrontación que persistió durante los años de la Guerra Fría trajo consigo un escenario completamente diferente al que prevaleció por más de cuarenta años. De hecho, en una percepción más específica, el final de esta confrontación parece abrir un mayor espacio de acción e influencia para otros actores no estatales y privados en América Latina y el Caribe.

En este sentido, como lo señalara Abraham Lowenthal en su más reciente artículo publicado en la revista *Foreign Affairs* en Español:

En América Latina, Microsoft es hoy mucho más importante que la Infantería de marina. American Airlines y United Airlines significan más que la Fuerza Aérea de Estados Unidos o la División 82ª Aerotransportada. CNN y el cable Bloomberg tienen mucho más influencia que la Voz de las Américas. La AIG (empresa de seguros) guarda más significado que la AID (Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional). En muchas circunstancias, Human Rights Watch es más poderosa que el Pentágono, y Moody's, la agencia de corrección de inversiones en la bolsa, suele ser más importante que la Agencia Central de Inteligencia (CIA). El Foro Económico Mundial de Davos, una organización privada, tiene mucho más influencia que la Organización de Estados Americanos (OEA).

Sin embargo, como lo indica el investigador sudamericano Roberto Russell, Estados Unidos se mantiene como el actor clave para la región, particularmente, porque cuenta con un mayor poder relacional y estructural que el resto de los Estados:



...[Estados Unidos] tiene más poder que ningún otro Estado para hacer que otros hagan lo que no harían si pudieran y continuar siendo el actor principal en las estructuras primarias del sistema mundial, es decir, las estructuras de seguridad, de producción y de conocimiento.

No obstante lo anterior, las limitantes para hacer efectiva esta gran influencia le impiden convertirse en el todo poderoso para imponer su voluntad y sus intereses, por lo que se ha visto en la necesidad de incentivar y, en algunos casos, privilegiar la cooperación internacional con otros países para garantizar lo que mejor le conviene, tal como lo señala Abraham Lowenthal:

Aunque indudablemente Estados Unidos sigue siendo el país más poderoso –por mucho en las esferas militar y tecnológica- pero también, y de modo muy importante, en lo económico y lo cultural, en algunos sentidos tiene menos posibilidades que hace veinte años de garantizar la salvaguarda de sus intereses. Los dirigentes estadounidenses y el público en general perciben los límites del poder de su país, incluso en un momento unipolar. Estados Unidos pudo invadir fácilmente Granada, Haití o Panamá para provocar cambios en sus gobiernos, pero no fue capaz de controlar lo que después ocurrió en ellos. Puede bombardear Irak, pero no puede garantizar que cumpla las resoluciones de las Naciones Unidas. A pesar de lo que digan los titulares pasajeros, no es en modo alguno evidente que Washington pueda imponer una paz duradera en los Balcanes o en Medio Oriente. Washington no puede revivir por sí solo la economía japonesa, asegurar el equilibrio financiero de Brasil, garantizar la estabilidad política de Indonesia, frenar el letal narcotráfico con América Latina o inducir políticas democráticas en China o en Cuba, y puede que no sea capaz de evitar una devaluación en China. En todos estos casos, Estados Unidos tiene gran influencia, pero carece de la capacidad para imponer su voluntad o para obligar a otros a aceptar los intereses estadounidenses como propios. Estados Unidos nunca a tenido suficiente poder unilateral para moldear el mundo a su antojo, ni siquiera en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial; pero hoy, a pesar de su superioridad militar, es menos capaz que nunca desde 1945 de garantizar unilateralmente los resultados que le convengan. Estados Unidos necesita cultivar la cooperación internacional y recurrir a la persuasión para obtenerla; no puede imponerla con éxito. Esto es tan cierto en el caso de América Latina como en el de cualquier otra parte del mundo.

Es por ello que en lo relativo a las actitudes políticas de Estados Unidos hacia la región, el fin de la Guerra Fría se convirtió en el factor que despertó el interés por reorientar su influencia para determinar y acentuar la importancia de los temas económicos, así como dar un peso cada vez mayor a aquellos asuntos como: narcotráfico, terrorismo, medio ambiente, proliferación de armas, etc.

Ante este nuevo contexto, Estados Unidos ha tenido que experimentar cambios en sus objetivos de política exterior y de seguridad. De tal suerte que, la redefinición de los objetivos de su política de seguridad hemisférica puede resumirse, concretamente, en los siguientes propósitos: institucionalizar las relaciones civico-militares, orientar las acción de los militares latinoamericanos hacia la seguridad externa y la cooperación multinacional y contener la proliferación de armas convencionales y de destrucción masiva.

Sin embargo, los peligros que esto representa para América Latina pueden ser muy costosos, sobre todo si se considera que para conseguir estos objetivos existen contradicciones entre la teoría y la práctica, manifestadas en:

- 1) la falta de consenso que se muestra en el discurso "institucionalista" y multilateral y una política realista con un fuerte componente unilateral.
- 2) los nuevos enfoques chocan con las perspectivas tradicionales de la estructura militar.



3) el apoyo a la reorientación de actividades militares hacia la seguridad externa contrasta con el énfasis puesto en la necesidad de recurrir a las fuerzas armadas en temas definidos como de seguridad interna, tales como: terrorismo y narcotráfico.

De acuerdo con Roberto Russell, el mayor peligro podría radicar en un nuevo intervencionismo dirigido esencialmente a proteger intereses estadounidenses afectados por los temas de la agenda negativa, dando lugar a distintas versiones de diplomacia coercitiva y unilateral. Ejemplos palpables en este sentido en los últimos años son la invasión de este país a Panamá por cuestiones vinculadas con el narcotráfico a principio de los noventa y los ataques militares de Estados Unidos a Sudán y Afganistán en 1998 por tolerar y fomentar el terrorismo.

Es por ello que, ante la sensibilidad que despierta abordar el ámbito de la seguridad en el esquema regional, Estados Unidos ha decidido privilegiar el acercamiento y la cooperación militar como parte de los nuevos vínculos que este país promoverá en el ámbito regional, particularmente, por conducto del combate al narcotráfico como factor de amenaza a su seguridad y por consiguiente para la seguridad de los países de América Latina.

Es pues, en este contexto, donde se ubican e insertan los siguientes objetivos generales del presente trabajo, mediante los cuales se pretende:

- Confirmar que la cooperación militar de Estados Unidos con América Latina, y en particular con México, forma parte de los propósitos de la nueva estrategia de seguridad nacional que Estados Unidos instrumenta en su actual política exterior para mantener el equilibrio y el control institucional en la zona de acuerdo a sus intereses; y
- Conocer e identificar los lineamientos estratégicos de la política exterior de Estados Unidos, a través de los cuales se ha desarrollado la instrumentación de mecanismos para mejorar, ampliar y mantener la cooperación militar con América Latina, enfatizando el caso de México.

Para tratar de establecer lo anterior, algunos de los objetivos específicos a desarrollar a lo largo de esta investigación serán:

1. Analizar la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina.
2. Precisar e identificar el nuevo papel de América Latina dentro de los objetivos estratégicos de Estados Unidos en la región.
3. Definir las estrategias ante el surgimiento de propósitos comunes para combatir y enfrentar las nuevas amenazas.
4. Conocer los rasgos de la evolución de la cooperación militar entre México y Estados Unidos, así como los mecanismos establecidos para ello.
5. Destacar la ubicación e importancia de México en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos.
6. Analizar el peso específico de temas como democracia, narcotráfico y derechos humanos en la agenda de seguridad de Estados Unidos.



7. Destacar la importancia de la visita de buques militares de Estados Unidos en el acercamiento y cooperación militar entre México y Estados Unidos.
8. Determinar el significado del intercambio de visitas entre los Secretarios de Defensa de México y Estados Unidos.
9. Identificar los lineamientos de la cooperación militar entre México y Estados Unidos, así como el establecimiento de grupos y áreas de colaboración.
10. Evaluar los avances y la proyección de esta cooperación.

Para lograr lo anterior, se tratará de identificar la estrategia y los intereses que el gobierno de Estados Unidos instrumentó para atraer el interés de las Fuerzas Armadas de México hacia este nuevo programa político-asistencial, con la intención de formalizar un canal de comunicación que permitiera el tratamiento y desahogo de los temas que este país pudiera proponer a su contraparte mexicana.

Como lo atestigua la historia la relación entre Estados Unidos y los países de América Latina está marcada por una tensa y dramática convivencia, en la que la orientación de la política exterior (intereses) de este país ha transitado por diversas etapas y facetas que muestran un registro deficitario para las naciones latinas.

Sin embargo, las motivaciones políticas y económicas que han esgrimido esos intereses siempre han girado en torno al eje de la seguridad. De esta manera, como lo señala el Coronel del ejército estadounidense, Glenn R. Weidner, desde la instrumentación de la Doctrina Monroe y pasando por el rechazo al comunismo la política de Estados Unidos se ha orientado a reaccionar hacia aquéllas amenazas externas que afectan principalmente a la región.

Bajo este argumento, en su momento, se fundamentó la política de asistencia para combatir la insurgencia en los años sesenta y ochenta (apoyo externo a los movimientos revolucionarios), al insertarla en el contexto del enfrentamiento Este-Oeste.

Asimismo, el hecho de que el progreso económico y el bienestar de los intereses comerciales de las transnacionales estadounidenses se encuentren vinculados, en la actualidad, a la percepción de evitar un ambiente de inestabilidad política en la región, permite establecer que la política exterior de Estados Unidos en Latinoamérica se encuentra dominada por intereses de seguridad.

En este sentido, el cambio generado en la percepción del concepto de seguridad a partir del colapso de la ex-URSS, que concluyó con el fin de la Guerra Fría, permite apreciar la reorientación de la política exterior de Estados Unidos hacia la región, en la que actualmente América Latina se presenta ante Estados Unidos como una región de múltiples oportunidades y retos que flotan entre lo positivo y lo negativo.

Es decir, que van desde la tendencia democratizadora, estabilidad internacional, crecimiento económico e integración hasta la persistencia de corrupción aguda, movimientos insurgentes, violaciones a los derechos humanos y un arraigado crimen organizado, percepciones en las que sin duda la preocupación central de Estados Unidos



gira en torno a la potencial amenaza que éstas representan para sus intereses de seguridad y bienestar.

Al respecto, diversos documentos de análisis coinciden en resaltar que los principales lineamientos de política exterior de Estados Unidos durante los noventa se han fincado en la exaltación de tres objetivos fundamentales: 1) expansión y crecimiento económico; 2) establecimiento y protección de gobiernos democráticos; y 3) promoción de los principales valores de la idiosincrasia estadounidense (derechos humanos, combate a las drogas, control de flujos migratorios, etc.).

Lineamientos que se enmarcan dentro de la estrategia global de política exterior de este país, cuyo objetivo fundamental ha sido buscar la consolidación de un medio ambiente propicio para mantener la seguridad y bienestar de Estados Unidos, sobre todo ante la incertidumbre de la etapa de la postguerra fría y frente a la proclamación del surgimiento de un "Nuevo Orden Mundial".

Aquí cabe resaltar que las directrices de política exterior hacia América Latina se encuentran vinculadas a los objetivos de seguridad nacional de Estados Unidos, tal y como la Oficina de Asuntos de Seguridad Internacional del Departamento de Defensa lo señalara en 1995:

"The strategic Challenge for the United States in its neighborhood is to leverage our defense assets in support of national security goals than embrace the promotion of democracy and open markets as well as the core function of protecting American lives and well-being. A democratic and prosperous hemisphere is a safe and secure environment for ourselves and our neighbors."

Asimismo, establece que:

"Our strategy of engagement puts a high premium on military-to-military avenues to expand and deepen contacts with defense organization in the region."

Como se puede observar el cambio de percepción en la política exterior de Estados Unidos en América Latina se encuentra sujeto a las dificultades, retos y oportunidades que presenta el contexto internacional, situación por la cual resulta de sumo interés analizar la influencia de cada una de las circunstancias y consecuencias externas que puedan modificar o reorientar las relaciones de Estados Unidos con la región.

En esta breve descripción del cambio en la política exterior de Estados Unidos en América Latina se inserta la importancia de analizar la evolución y actual desarrollo de la cooperación militar entre México y Estados Unidos.

Este interés es motivado, fundamentalmente, por la participación de las fuerzas armadas de ambos países en el establecimiento de políticas de acercamiento derivadas del tratamiento y combate de fenómenos como el narcotráfico, crimen organizado y consolidación de la democracia. Ambitos en los que las fuerzas armadas han cobrado protagonismo, pero también acumulan críticas.

De esta manera, de acuerdo a los argumentos de los investigadores Adam Isacson y Joy Olson, quienes sostienen que si bien es cierto que la cooperación y la asistencia militar



entre Estados Unidos y los países la región existen desde por lo menos hace un siglo, también es verdad que hoy día las relaciones entre las fuerzas armadas se encuentren en la mira de la opinión pública y bajo el escrutinio del Congreso estadounidense.

Este cambio de percepción ha permitido abrir el debate y la curiosidad de conocer, establecer y comprender los vínculos militares entre México y Estados Unidos. Lo que permitirá conocer las diferentes etapas que muestra el desarrollo de estas relaciones, así como resaltar el incremento que en los últimos 5 años han manifestado los contactos militares entre ambos países.

De esta manera, el origen de las relaciones militares entre México y Estados Unidos se encuentra en la cooperación que ambas naciones establecieron con motivo de la Segunda Guerra Mundial y que se tradujo en la creación de la Comisión Conjunta de Defensa México-Estados Unidos.

Los primeros contactos entre ambas fuerzas armadas tienen su punto de partida en la cooperación que se estableció para hacer frente a la amenaza que representó la expansión del fascismo y del dominio japonés en el pacífico.

El inicio de lo que en apariencia se encaminaba a establecer una intensa colaboración en el ámbito militar, cimentó las bases de la estructura que conduciría el acercamiento entre las fuerzas castrenses de ambos países.

Sin embargo, lo que en un principio parecía ser el inicio de una buena relación de cooperación terminó siendo una relación distante; es decir, la naciente relación militar nunca se consolidó, ya que para mediados de la década de los años cincuenta y pese a la persistencia de las instituciones creadas durante la Segunda Guerra Mundial, ésta se volvió casi insignificante.

No obstante lo anterior, en un nuevo intento por lograr un acercamiento y colaboración la estrategia de Estados Unidos se ha fincado en aprovechar y explotar una de las cinco áreas de comunicación establecidas durante la Segunda Guerra Mundial, la cual a la fecha, ha logrado consolidar un mayor contacto entre las fuerzas armadas de los dos países.

En efecto, la interacción entre las fuerzas armadas ha sido el rubro que mayor avance a logrado y a través de la cual, la parte mexicana se ha mostrado más dispuesta a la cooperación. Esta aparente disposición, que inicio con el incremento de los contactos entre fuerzas navales, se ha consagrado a la fecha con la creación de un Grupo de Trabajo sobre Cooperación en Materia de Defensa, derivado del intercambio de visitas que los secretarios de defensa tanto de Estados Unidos como de México, se efectuaron entre 1995 y 1996.

Por todo lo anterior, se hace necesario conocer los pasos que ambos gobiernos han dado en la consecución de esta nueva etapa de cooperación militar, así como los elementos externos que posibilitaron lo que hoy se observa como un potencial y real vínculo militar entre México y Estados Unidos.

De ahí, que se haya contemplado la necesidad de considerar y analizar la visita de buques militares estadounidenses a puertos mexicanos como parte de la iniciativa estadounidense



para llevar a cabo un acercamiento cauteloso y apegado a los límites jurídicos que regulan el desempeño de las fuerzas armadas mexicanas.

Adicionalmente, el análisis de este tipo de visitas también fue considerado por ser una actividad poco explorada. En tal virtud, la incorporación de la visita de navíos militares estadounidenses a México cobra bastante importancia en la medida en que desde la pasada década se han venido incrementando, propiciando con ello el acercamiento y la reanimación de la interacción entre las fuerzas armadas de ambos países.

De igual manera, esta actividad toma relevancia si se considera que dentro de la amplia gama de temas que conforman la agenda de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, hasta hace algunos años era imposible contemplar la posibilidad de que el aspecto de la cooperación militar pudiera tratarse de manera directa, formal e institucionalizada.

Es más la sensibilidad del tema, generalmente, hizo que estuviera vetado de la temática bilateral. Empero, a partir de la visita del Secretario de Defensa de Estados Unidos a México realizada en 1995, se formaliza la incorporación de los temas militares o de defensa en los asuntos de cooperación de la relación bilateral.

En consecuencia, ante la falta de difusión de esta nueva actividad dentro de la agenda bilateral de México y Estados Unidos, se encontró propicia la ocasión para realizar esta investigación, sobre todo, por el interés y escueto conocimiento del tema, pero también por la necesidad de descubrir el papel que esta actividad ha venido desempeñando en los últimos años como parte de la estrategia que Estados Unidos ha diseñado e instrumentado para lograr el establecimiento de un canal de comunicación bilateral, que permite el intercambio y el acercamiento entre las fuerzas armadas de ambos países, así como con los del resto de América Latina.

De tal suerte que, la interacción entre los Estados es tan amplia y diversa que algunas de las áreas y contactos que sostienen son poco conocidas. En el caso de México y Estados Unidos la relación que ambos comparten caracterizada por la magnitud, dinamismo y complejidad de los aspectos que abarca, así como por la riqueza y diversidad de la agenda, permite generar la inquietud necesaria para abordar el interesante tema de la cooperación militar.

No obstante lo anterior, esta relación se ha ido moldeando y transformando de acuerdo con los avances que los vínculos bilaterales han construido. La institucionalización de la relación México-Estados Unidos ha permitido superar la percepción de una agenda desorganizada y contaminada y ha permitido el establecimiento de un nuevo entendimiento entre ambos países para fincar lo que en principio podría vislumbrarse como una relación más prospera y compartida.

Empero, aunque las diferencias persisten, hoy se observa una relación más estructurada que permite distinguir el conflictivo momento que se vivió durante la primera mitad de la década de los ochenta, situación que algunos autores, entre ellos el Embajador mexicano Walter Astié Burgos, han catalogado como la etapa de la "crisis diplomática" más importante en la relación de las dos naciones.



Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los ochenta esta situación empezó a cambiar, al grado de que hoy existen una serie de mecanismos (75) que propician un mejor entendimiento en la discusión de los problemas más sensibles de la relación bilateral; no obstante, debe resaltarse que esta institucionalización compromete cada vez más el nivel de cooperación en asuntos que históricamente se han mantenido con ciertas reservas, como es el caso de la cooperación militar.

En este contexto, cobra importancia la necesidad de analizar la evolución de los vínculos militares entre México y Estados Unidos. Este análisis permitirá conocer el origen de la estructura establecida para tal fin, para luego tratar de detectar la estrategia que el gobierno estadounidense ha desarrollado con la finalidad de lograr un cauto pero significativo contacto con las fuerzas armadas mexicanas.

La cautela con la que se ha dado este acercamiento, permite detectar y destacar los pasos y las implicaciones que esto ha de significar para México. Por lo que, el estudio y análisis de la visita de buques militares estadounidenses permitirá descubrir el hilo conductor de la estrategia que Estados Unidos diseñó para fincar los primeros contactos de orden militar con México en los últimos años.

En consecuencia, los fructíferos resultados evidenciados, hasta el momento, por la instrumentación de la estrategia ha sido determinante para llevar a cabo un plan mucho más amplio que abarcaría, a la postre, el acercamiento y la colaboración con los otros dos sectores de las fuerzas armadas: ejército y fuerza aérea.

La consideración de los contactos navales como estudio de caso, también, implicará conocer la política que el Gobierno de México utiliza para regular esta actividad y determinar la manera en que se fue dando este acercamiento. Para tal efecto, cabe señalar que la interacción entre las fuerzas navales de ambos países se ha presentado, en la medida en que el gobierno estadounidense ha utilizado la visita de sus buques militares a puertos mexicanos como el principal componente facilitador de esta interacción.

Una vez manifestada la importancia de la visita de buques militares en el ámbito bilateral, también se señalará que la realización de esta actividad (visitas) no es privativa de la relación entre México y Estados Unidos; por el contrario, es una práctica internacional fundamentada en los lineamientos que el Derecho Internacional del Mar establece; así como, en los preceptos jurídicos que cada Estado determina para la gestión de este tipo de visitas.

Lo que en estricto sentido permite inferir la existencia de un procedimiento homogéneo, que da a los Estados la posibilidad de desarrollar esta actividad, mediante el establecimiento de conceptos y canales que faciliten su desenvolvimiento.

Es pues, en este contexto que la presente investigación enfatizará la importancia del tema militar y los medios por los cuales se ha instrumentado su incorporación en la agenda bilateral. Cabe señalar que, la decisión de incluir dentro de la estructura de este trabajo el desarrollo del tema de las visitas de buques militares, se hace con la intención de demostrar que el constante arribo de buques estadounidenses a México, permitió el establecimiento del mecanismo a través del cual se formalizaría la cooperación militar



México-Estados Unidos, estableciendo con ello un factor de presión y control hacia nuestro país.

En este sentido, el análisis del incremento de las visitas durante los primeros seis años de la década de los noventa (1991-1996), revelaran el incansable interés estadounidense por lograr imponer su visión y obligar a México a sentarse a negociar y establecer el canal que permitiera una comunicación más directa entre militares.

De igual manera, también resulta trascendental para esta investigación estudiar esta situación por el avance de los diferentes intereses que Estados Unidos tiene para con México. Aquí toma relevancia el hecho de que aprovechando esta vinculación, los estadounidenses pretenden ampliar los incipientes lazos de comunicación en materia militar para impulsar la agenda de seguridad que Estados Unidos maneja para la región y hacer de esta simple cooperación un instrumento de sujeción y control a los designios de este país.

Para tal efecto, y teniendo en consideración la importancia que representa el conocer de mejor manera los vínculos militares de México y Estados Unidos, así como los objetivos y los antecedentes históricos, se plantean las siguientes hipótesis:

- En la medida en que se conozcan los factores que obligaron a Estados Unidos a replantear su papel en el contexto internacional, será más fácil entender y ubicar la proyección de los intereses de seguridad nacional que este país persigue en el ámbito internacional, particularmente, en la región de América Latina.
- La sutileza con la que Estados Unidos y México han reanimado sus vínculos militares, hace necesario conocer y analizar los elementos y objetivos de la estrategia que ha permitido establecer los elementos de una cooperación más amplia y abierta entre ambos países.
- Con el análisis del significado de la visita de buques militares de Estados Unidos a puertos mexicanos, se podrá visualizar y entender la finalidad de la estrategia que este país instrumenta para fomentar y, hasta cierto punto, propiciar la cooperación y el acercamiento militar con México.

Con esta lógica la metodología para el desarrollo de este proyecto de investigación se hará a partir de los supuestos propios de dos corrientes teóricas: el realismo político y el institucionalismo neoliberal, particularmente, porque ambas corrientes se han constituido en herramientas analíticas de gran utilidad para examinar la probabilidad de conflicto y cooperación entre países como México y Estados Unidos.

De esta manera, a lo largo de los primeros dos capítulos se podrán visualizar y contextualizar las divergencias manifestadas para redefinir la política exterior de Estados Unidos ante la presencia de una nueva realidad internacional a través de los postulados básicos del paradigma realista, los cuales de acuerdo con los académicos Oscar Mejía y Arlenen Tickner, son:



- El Estado es el actor más importante para comprender las relaciones internacionales. Este postulado parte del supuesto de que la política implica una lucha por el poder en donde cada actor persigue su propio interés, para ser propiamente actor, es necesario tener suficiente poder. De acuerdo con los realistas, sólo el Estado reúne dicho poder y lo ejerce de manera unitaria y racional.
- Existe una marcada distinción entre política interna (doméstica) y política exterior (internacional). Bajo este criterio la sociedad internacional es caracterizada por una situación de anarquía, en donde no existe ningún ente central que reúna suficiente autoridad, como para regular las relaciones entre los Estados. Como resultado, el poder del Estado en el escenario internacional solo se limita con el poder de los demás actores. En cambio, la política interna se presenta dentro del marco de un pacto social, en donde el Estado monopoliza el uso legítimo de la fuerza y puede regular las acciones de los diferentes actores. Dada esta diferencia, los procesos internos no pueden, ni deben, afectar la política internacional de una nación.
- Las relaciones internacionales constituyen una lucha por el poder y la paz. En este postulado el realismo hace una división tajante entre la alta política, conformada por asuntos de índole político-militar que tengan que ver con el aumento del poder nacional y el mantenimiento de la paz, y la baja política, constituida por asuntos relacionados con los socioeconómico, lo diplomático y lo moral, que no afectan directamente al interés nacional, definido siempre en términos de poder.

Sin embargo, la presencia de estos elementos en la interpretación del complejo debate por definir la nueva dimensión del concepto de seguridad estadounidense, no brinda las herramientas suficientes para entender la existencia de aspectos característicos del realismo político indentificados en el surgimiento de Estados Unidos como única potencia dominante, luego del triunfo de la corriente capitalista una vez finalizado el enfrentamiento ideológico-militar que prevaleció durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX. Este déficit teórico abre la posibilidad de considerar la vigencia de términos como anarquía, Estado, soberanía, interés nacional y seguridad, ante la presencia de una realidad sustancialmente diferente e incluso con un claro perfil hacia la conformación de una realidad global.

Así, el debate que actualmente existe entre los teóricos de la seguridad estadounidense y que en estricto sentido se ha centrado en tratar de definir la permanencia de una visión estrecha del concepto de seguridad, en la que prevalezca el dominio de la esfera militar para interpretar y consolidar el poderío de Estados Unidos; o bien, aceptar la necesidad de considerar la ampliación de este concepto para darle cabida a temas de orden económico, social e incluso cultural, para proyectar e interpretar los intereses de este país en el mundo.

De tal suerte que, en el intento por reinterpretar la presencia de Estados Unidos en el acontecer mundial actual, enfrenta el reto de redefinir la existencia de la cooperación con otros países, concebida solo a través del establecimiento de alianzas o coaliciones estratégicas para lograr el balance de poder y la continuidad de los intereses estadounidenses en las diferentes regiones del mundo, o perfilarse hacia una política unilateral que incentive la imposición de los intereses estratégicos de Estados Unidos a toda costa, incluso en detrimento de su prestigio.



Esta disyuntiva abre la posibilidad de utilizar de manera complementaria los postulados que refiere el institucionalismo neoliberal (interdependencia), los cuales derivan en la posibilidad de la cooperación interestatal y su capacidad para promoverla. Lo que permitirá entender y comprender de mejor manera los propósitos de este trabajo.

En este caso, la utilización de esta teoría permitirá observar que la interacción necesaria y constante entre México y Estados Unidos ha llevado a ambos países a buscar fórmulas para disminuir los efectos de la anarquía, la posibilidad de conflicto, encontrar mejores formas de cooperación compatibles con los intereses de sus respectivas ciudadanía y contar con mayor predictibilidad sobre las futuras acciones de cada uno.

En este sentido, si bien la búsqueda de fórmulas institucionales de cooperación entre México y Estados Unidos no es un elemento novedoso, si lo es el hecho de que esta tarea se ha intensificado a partir de finales de los años ochenta, de tal manera que la institucionalización de las relaciones entre los gobiernos de México y Washington pareciera surgir como patrón recurrente a seguir para tratar los temas comunes.

Con esta lógica, es posible argumentar que la estrategia que México y Estados Unidos han seguido para lograr prolongar las condiciones favorables que surgieron a finales de los ochenta entre ellos, cuenta con dos elementos clave:

- Por un lado la instrumentación de la política de la "compartimentación" de la agenda; y
- Por el otro la institucionalización de la relación bilateral, la cual ha proporcionado la infraestructura institucional básica para desahogar diferencias sobre diversos temas, incluidos los más sensibles o delicados.

De ahí, la utilidad de esta corriente para entender lo concerniente a la disposición del Gobierno de México por decidir participar y negociar los aspectos básicos de la cooperación militar y en general de la política de defensa; toda vez que su reticencia a ello, sería el síntoma de un posible conflicto en el tratamiento de temas clave y álgidos, como el narcotráfico, dentro de la relación bilateral.

De tal suerte que, entre mayor interdependencia existe entre dos unidades o actores, mayores son las posibilidades de cooperación entre ellos, como parece vislumbrarse con la incorporación de los temas militares a la agenda bilateral. Sobre todo si se tiene en consideración que la institucionalización de la relación estaría completa con su inclusión a esta dinámica; ya que por un lado, se cuenta con los vínculos políticos entre gobiernos (institucionalización de la relación bilateral), por el otro la existencia de una sociedad económica ya definida y en funcionamiento (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), y por último, se estaría intentado cerrar el círculo mediante el acercamiento militar (política de defensa).

De ahí, que la investigación se haya apoyado en su totalidad en el análisis de textos especializados y, por consiguiente, las fuentes documentales que se utilizarán sean en su mayoría bibliográficas y hemerográficas, principalmente, de revistas especializadas sobre el tema. Asimismo, se aprovecharon las ventajas que hoy día ofrece el acceso a la red mundial de información (Internet), para consultar y obtener la mayor cantidad de



cooperación en materia de defensa y que tuvieron como resultado la creación del Grupo de Trabajo sobre Cooperación en Materia de Defensa, el cual esta orientado a combatir al narcotráfico.

De esta manera, la materialización de la cooperación a través de dicho grupo de trabajo, presupone que en el futuro se vislumbre una mayor colaboración en este campo y con la posibilidad de que se amplíe a áreas que todavía, hoy, son susceptibles para el Gobierno Mexicano, particularmente, aquellas relacionadas con la participación en fuerzas multinacionales y la celebración de ejercicios y maniobras conjuntas; así como y el establecimiento o uso de bases militares.

•



Capítulo

1

CONCEPTUALIZACIÓN Y ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS HACIA AMÉRICA LATINA EN LOS NOVENTA.

...desde hace varios años, México es una especie de estado colchón (buffer state), donde Estados Unidos corrió su frontera estratégica hacia el Suchiate para frenar en Chiapas, y no en Arizona, California, Nuevo México o Texas, la migración y el terrorismo.

*Raymundo Riva Palacio.
Editorialista de Milenio Diario.*

SUMARIO

Introducción; 1.1. Naturaleza y conformación de la política exterior estadounidense; 1.2. El nuevo rol de América Latina y su importancia en la estrategia de Estados Unidos; 1.2.1. Repercusiones y perspectivas para América Latina después del fin de la Guerra Fría; 1.3. La redefinición de estrategias ante nuevos enemigos comunes; 1.4. La nueva política de Estados Unidos hacia América Latina; 1.4.1. La Cumbre de las Américas; 1.4.2. Resultados y mandatos derivados de la reunión de Miami y 1.4.3. La cuestión militar y la política hemisférica de defensa.

INTRODUCCIÓN

Como lo atestigua la historia la relación entre Estados Unidos y los países de América Latina esta marcada por una tensa y dramática convivencia, en la que la orientación de la política exterior (intereses) de este país ha transitado por diversas etapas y facetas que muestran un registro deficitario para las naciones latinas.

Sin embargo, las diversas y múltiples motivaciones políticas y económicas en que se han esgrimido esos intereses siempre han girado en torno al eje de la seguridad. De esta manera, como lo señala el Coronel Glenn R. Weidner desde la instrumentación de la Doctrina Monroe y pasando por el rechazo al comunismo la política de Estados Unidos se ha orientado a reaccionar hacia aquellas amenazas externas que afectan principalmente a la región.¹

Al amparo de este argumento, en su momento, se fundamentó la política de asistencia para combatir la insurgencia en los años sesenta y ochenta (la cual consistió en el apoyo externo a los movimientos revolucionarios), al insertarla en el contexto del enfrentamiento Este-Oeste.

¹ WEIDNER, R. Glenn. *Overcoming the Power Gap: Reorienting the Inter-American System for Hemispheric Security*, United State Army, Senior Army Fellow, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, June 1998, p. 2, en <http://www-benning.army.mil/usarsa/academic/iamsnar.htm>



Asimismo, el hecho de que el progreso económico y el bienestar de los intereses comerciales de las transnacionales estadounidenses se encuentren vinculados, en la actualidad,² a la percepción de evitar un ambiente de inestabilidad política en la región, permite establecer que la política exterior de Estados Unidos en Latinoamérica se encuentra fuertemente dominada por intereses de seguridad.³

En este sentido, el cambio generado en la percepción del concepto de seguridad a partir del colapso de la ex-URSS, que concluyó con el fin de la Guerra Fría, permite apreciar una reorientación de la política exterior estadounidense hacia la región, en donde actualmente América Latina se presenta ante Estados Unidos como una región de múltiples oportunidades y retos que flotan entre lo positivo y lo negativo.

Es decir, que van desde la tendencia democratizadora, su impacto en la estabilidad internacional, el crecimiento económico e integración hasta la persistencia de aspectos como: corrupción aguda, movimientos insurgentes, violaciones a los derechos humanos y un arraigado crimen organizado,⁴ percepciones en las que sin duda la preocupación central de Estados Unidos gira en torno a la potencial amenaza que éstas representan para sus intereses de seguridad y bienestar.

Al respecto, diversos documentos de análisis coinciden en resaltar que los principales lineamientos de política exterior de Estados Unidos durante los noventa se han fincado en la exaltación de tres objetivos: 1) expansión y crecimiento económico; 2) establecimiento y protección de gobiernos democráticos; y 3) promoción de los principales valores de la idiosincrasia estadounidense en la actualidad (derechos humanos, combate a las drogas, control de flujos migratorios, etc.).⁵

Propósitos que se enmarcan dentro de la estrategia global de política exterior de este país, cuyo objetivo fundamental ha sido buscar la consolidación de un medio ambiente propicio para mantener la seguridad y bienestar de Estados Unidos, sobre todo ante la incertidumbre de la etapa post Guerra Fría y frente a la proclamación del surgimiento de un "Nuevo Orden Mundial".

Aquí cabe resaltar que las directrices de política exterior hacia América Latina se encuentran vinculadas a los objetivos de seguridad nacional de Estados Unidos, tal y como

² Para entender de mejor manera esta conexión y el papel que debe jugar el sector privado y las ONG's estadounidenses dentro del esquema de los objetivos estratégicos que se ha planteado Estados Unidos en la consolidación de las llamadas reformas de segunda generación en el desarrollo de los regímenes democráticos en América Latina, se recomienda consultar el texto de discurso de la Cuarta Conferencia Anual de las Américas pronunciado por el Subsecretario Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado de Estados Unidos. ROMERO, F. Peter, *U.S. Policy in the Western Hemisphere in the New Century*, Miami, Florida, september 15, 2000, p. 1-5, en <http://www.state.gov/www/regions/eur/>

³ WEIDNER, R. Glenn. *Overcoming the Power Gap...* *Op. Cit.*, p. 2.

⁴ Institute for National Strategic Studies, "The Americas", en *Strategic Assessment 1998: Engagin Power for Peace*, National Defense University, Washington, D.C., 1998, en <http://www.ndu.edu/inss/sa98/sa98cont.html>

⁵ Sobre el particular se puede consultar: Office of International Security Affairs. *United States Security Strategy for the Americas*, Department of Defense, september 1995; ROMERO, F. Peter. *U.S. National Interests in the Western Hemisphere*, Conferencia dictada en la U.S. Air Force Academy and the American Assembly of Columbia University, Colorado Springs, Colorado, 23 de febrero, 1999; Institute for National Strategic Studies, "The Americas", en *Strategic Assessment...* *Op. Cit.*



la Oficina de Asuntos de Seguridad Internacional del Departamento de Defensa lo señalara en 1995:

The strategic Challenge for the United States in its neighborhood is to leverage our defense assets in support of national security goals than embrace the promotion of democracy and open markets as well as the core function of protecting American lives and well-being. A democratic and prosperous hemisphere is a safe and secure environment for ourselves and our neighbors.

Asimismo, establece que:

Our strategy of engagement puts a high premium on military-to-military avenues to expand and deepen contacts with defense organization in the region.

Como se puede observar el cambio de percepción en la política exterior de Estados Unidos en América Latina se encuentra sujeto a las dificultades, retos y oportunidades que presenta el nuevo e incierto contexto internacional, situación por la cual resulta de sumo interés analizar la influencia de cada una de las circunstancias y consecuencias externas que puedan modificar o reorientar las relaciones de Estados Unidos con la región.

Para tal efecto, se tratará de analizar la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina con el ánimo de precisar e identificar el nuevo papel de Latinoamérica dentro de los objetivos estratégicos de Estados Unidos en la región, así como definir las estrategias ante el surgimiento de propósitos comunes para combatir y enfrentar las nuevas amenazas.

1.1. NATURALEZA Y CONFORMACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE

Para poder ubicar y hablar de política exterior, primeramente, es necesario establecer de manera breve y concreta el ámbito y la conformación de ésta. En un intento por lograr lo anterior, baste señalar que en el amplio espectro que conforman las ciencias sociales existe una área de estudio denominada ciencias políticas, dentro de la cual se inserta una especialidad académica muy específica llamada relaciones internacionales.

Esta última, tiene como objetivo el análisis de los fenómenos internacionales que se producen a partir de las relaciones que se originan desde fronteras nacionales diversas a través de la política exterior, originado con ello la existencia de una política internacional.⁶

La existencia de una política internacional, cuyo objetivo es conocer cómo se establecen los vínculos entre los poderes políticos de las naciones, qué forma revisten esas relaciones, cómo se establecen y transforman y, cómo se confrontan y desaparecen. Permite contar con una excelente herramienta mediante la cual se pueden analizar las interacciones entre los Estados.

Bajo esta visión el resultado que se obtiene es que la proyección de las relaciones internacionales se da a través de la política exterior y de la política internacional entre Estados.

⁶ MORENO, Pino Ismael. *La diplomacia. Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, México, Acervo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1996, p. 17-19.



Pero ¿cuál es el significado de política exterior? De acuerdo con el internacionalista Edmundo Hernández-Vela:

*Es el conjunto de decisiones y acciones por las que cada sujeto de la sociedad internacional, q.v., define su conducta y establece metas y cursos de acción, en todos los campos que trascienden sus fronteras; así como medidas y acciones emprendidas en su realización.*⁷

Dicho de otra forma, la política exterior:

*...es la proyección, más allá de las fronteras, de los objetivos nacionales de un Estado; su característica esencial es el interés nacional.*⁸

Pero ¿De qué manera trasciende la política exterior hacia el campo de la política internacional? Para establecer esta relación, es conveniente definir el concepto de política internacional, para lo cual recurriendo, nuevamente, a Hernández-Vela se establece que:

*Es el conjunto de interacciones de cada sujeto de la sociedad internacional (q.v.) con los demás, como resultado de su política exterior (q.v.).*⁹

En este sentido, de acuerdo con el Embajador Ismael Moreno Pino la política internacional se entiende como:

*...el resultado del enfrentamiento de ese interés nacional [política exterior] con los intereses nacionales de otros Estados; [y] su característica esencial es el conflicto.*¹⁰

Ante esta perspectiva se puede inferir que la política exterior es la proyección de los objetivos nacionales de un Estado más allá de sus fronteras. Este argumento permite entender la influencia que determinada política tiene en el desarrollo del acontecer internacional y en la interacción de un país con la sociedad internacional¹¹ o con un grupo de naciones determinadas.

En este contexto, no es extraño señalar que desde las primeras expresiones de política exterior de Estados Unidos, éstas hayan sido políticas de corte defensivo¹¹ a través de las cuales buscó eliminar una confrontación directa con las principales potencias coloniales, en

⁷ HERNÁNDEZ-VELA, Salgado Edmundo. *Diccionario de política internacional*, México, Porrúa, 1988, 198 pp.

⁸ *La Diplomacia... Op. Cit.*, p. 18.

⁹ HERNÁNDEZ-VELA, *Op. Cit.*

¹⁰ MORENO, Pino, *Op. Cit.*, supra nota 6.

¹¹ Enténdase por Sociedad Internacional la: *Asociación de colectividades humanas, organizadas jerárquicamente de acuerdo a su poder, q.v., regida por un incipiente orden internacional. Los sujetos de la sociedad internacional son los Estados, las organizaciones intergubernamentales, las empresas transnacionales y multinacionales y algunos grupos de presión internacional.*, en HERNÁNDEZ-VELA, Edmundo, *Op. Cit.*, p.137.

¹¹ Al respecto, baste señalar la idea del Presidente George Washington de evitar tanto el involucramiento de Europa en América como de Estados Unidos en Europa, a través de esta idea, conocida como la doctrina de las dos esferas, Washington recomendó como primordial política exterior a seguir que Estados Unidos debería permanecer apartado de las luchas y conflictos del continente europeo; lo cual equivalía a aconsejar la separación de los mundos, el oriental y el occidental. Por lo que señaló: "Europa tiene un conjunto de intereses elementales, sin relación con los nuestros o muy remotamente ligados a ellos. De ahí que se vea frecuentemente mezclada en controversias, cuyas causas son del todo extrañas a nuestras empresas. Será poco cuerdo, por nuestra parte, unimos con ligas artificiales en las vicisitudes ordinarias de su política o con las combinaciones y pugnas ordinarias de sus amistades o enemistades.", véase "Los precursores de Monroe", en FABELA, Isidro. *Las doctrinas Monroe y Drago*, biblioteca Isidro Fabela, obra diplomática, Volumen II, Instituto Mexiquense de Cultura, México 1994, p. 29-36.



ese momento (Gran Bretaña, España, Francia) y más recientemente evitar la propagación de su enemigo más visible, el comunismo.

Por lo que, la política internacional de Estados Unidos durante sus primeros años fue mantenerse al margen de los acontecimientos surgidos en esa etapa de su historia, fundamentalmente, porque su interés nacional era cimentarse y fortalecerse como nación, evitando con ello una confrontación directa con esas potencias.

De esta manera, históricamente el estudio y desarrollo de la política exterior de Estados Unidos se ha tratado de abordar a través de dos ideas: *aislacionismo* e *internacionalismo*,¹² mediante las cuales se ha pretendido explicar su participación en el ámbito internacional.

Sin embargo, esta consideración es debatible sobre todo por el involucramiento que este país ha tenido en la política internacional a partir de su participación en la Primera Guerra Mundial, acontecimiento que le permitió surgir y consolidarse como actor de peso y decisión en el escenario mundial.

Pero sin duda la falta de activismo de Estados Unidos en la escena internacional en algunas etapas históricas de su surgimiento, consolidación y expansión han motivado cierta notoriedad. No obstante, las actitudes asumidas por este país en los diferentes contextos ofrecidos por el devenir internacional se determinaron por la preservación de sus intereses.

Con ello se entiende que la capacidad de reacción en cada una de estas circunstancias siempre ha sido en la medida en que sus intereses se han visto amenazados y su objetivo por sobrevivir como una nación libre y democrática ha peligrado. De ahí que cuando sus intereses no corrieron ningún peligro, tampoco existió la necesidad de involucrarse en acontecimientos que no tendrían ninguna repercusión directa en ellos.

La tesis que marca el desarrollo, y en cierta medida, el activismo estadounidense en el contexto internacional, ha sido propiciada por acontecimientos ajenos, pero que conforme transcurrieron y se agudizaron pasaron a formar parte de las amenazas que perjudicarían la seguridad y los intereses de Estados Unidos.¹³

¹² Un estudio interesante sobre la orientación estadounidense de la política exterior que atiende desde el origen mismo de esta nación y los elementos que la conforman, se encuentra en: SPANIER, John. *La política exterior norteamericana a partir de la Segunda Guerra Mundial*, traducción de Cristina Piña, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1991, 388 pp.

¹³ Como ejemplo de esto, el historiador John Spanier señala que en la medida en que Estados Unidos observaba que los conflictos en Europa ponían en peligro su supervivencia (*Guerras Mundiales*), Estados Unidos empezó a considerar las posibilidades de su participación en ellos, al respecto menciona que: *La seguridad norteamericana estaba amenazada porque cualquier Estado, especialmente, un Estado que era antidemocrático así como no democrático, que controlaba todos los recursos -humanos, naturales e industriales- de Eurasia, el Medio Oriente y África y que organizaba dichos recursos y los transformaba en poderío militar, algún día podría ser capaz de atacar América del Norte, por lo que: La razón más inmediata para la intervención de Estados Unidos era que la seguridad de una América democrática estaba inextricablemente relacionada con la supervivencia de otras democracias, especialmente Francia y Gran Bretaña, en consecuencia: ...la meta de la política exterior norteamericana nunca había sido solamente la seguridad de Estados Unidos como mero territorio; el objetivo había sido defender la seguridad de una América democrática. Una América democrática exigía que los valores democráticos florecieran internacionalmente.*, en SPANIER, John. *Op Cit.*, p. 16-17.



Al respecto, cabe señalar que de acuerdo con el historiador estadounidense, John Spanier, la seguridad de Estados Unidos es un concepto muy amplio, el cual siempre ha implicado más que la seguridad física del territorio (amenazas reales); es decir, también contempla la defensa de valores ideológicos, propios de la idiosincrasia estadounidenses: democracia y libertad individual, los cuales según Spanier se vieron amenazados durante las dos conflagraciones mundiales en las que participó Estados Unidos, aparentemente sin más causa justificable que los ataques alemanes de 1917 (*hundimiento de embarcaciones por submarinos*), así como el ataque japonés de 1941 (*Pearl Harbor*).¹⁴

Es por ello que, durante el siglo XIX la política exterior de Estados Unidos se caracterizó por su creciente aislacionismo, sobre todo, porque su interés nacional era consolidarse como nación al tiempo que se fortalecía como futuro líder del continente americano, tal y como lo señala John Spanier:

*La prioridad de las tareas políticas y económicas internas, una característica de Estados Unidos desde sus orígenes, demostró que Estados Unidos se había aislado con éxito de la política de fuerza europea. En su carácter de nación con vecinos en el norte y en el sur que no representaban una amenaza, y rodeada de peces al este y al oeste, Estados Unidos podía dar por sentada la seguridad. Libre de amenazas externas, podía centrarse en su desarrollo como sociedad democrática.*¹⁵

Sin embargo, este aparente aislacionismo del ámbito internacional que le permitió alejarse y evitar su involucramiento en la política de fuerza** que privó en Europa durante gran parte del siglo XIX, no es compartido por el desarrollo histórico de América Latina.

Por el contrario, esta región ha sido la que más activismo estadounidense ha observado durante gran parte del recorrido histórico del continente. Lo que significa que la conformación de los lineamientos de política exterior de Estados Unidos inevitablemente ha contemplado al continente americano y en consecuencia a los países que lo integran.

La muestra más palpable de ello se encuentra en lo que al postre se conocería como la *Doctrina Monroe*. Empero, no se descarta que con anterioridad Estados Unidos ya hubiera delineado ciertas aspiraciones que guiarían su conducta para obtener su óptimo desarrollo como nación a costa de los incipientes nuevos Estados independientes del continente.

Lo anterior, en palabras del investigador John Saxe-Fernández significa que:

*...el impulso para establecer una zona de "exclusividad geopolítica" hemisférica, precozmente concebida por Jefferson, Madison y Monroe, ha sido un rasgo permanente de la "geografía política" de Estados Unidos.*¹⁶

Es por ello que, ante la percepción de ver atacados sus intereses nacionales (independencia y valores: democracia y libertad) y por ende su seguridad nacional por potencias europeas que buscaban recolonizar sus antiguas posesiones en América,

¹⁴ SPANIER, John. *La política exterior... Op. Cit.*, p. 13-30.

¹⁵ *Ibidem*.

^{**} Para una comprensión más exacta del término de política de fuerza, véase SPANIER, John. *La política exterior norteamericana...Op. Cit.*, p. 13-30.

¹⁶ SAXE-FERNÁNDEZ, John. "Seguridad nacional mexicana en la posguerra fría", en *Seguridad y soberanía en América Latina, Revista Sociológica*, No. 25, UAM-Azcapotzalco, México, mayo-agosto de 1994, p. 149-169.



Estados Unidos se vio en la necesidad de proteger su independencia, mediante el enarbolamiento de una política exterior defensiva, a través de la cual evitaría cualquier injerencia en los asuntos internos de los países del continente por alguna potencia europea, temores que a la postre han significado velar no solamente por su seguridad sino por la de los demás.

Esta percepción le obligó a incorporar a la región de América Latina dentro de su esquema de seguridad y por ende de política exterior, tal y como el diplomático e internacionalista mexicano, Isidro Fabela, lo señaló:

El espíritu primordial de la Doctrina Monroe fue defensivo; de ningún modo y en ningún momento fue de agresión hacia los pueblos iberoamericanos; al contrario, la expresada declaratoria se levantó como un parapeto entre el imperialismo europeo y las jóvenes nacionalidades americanas, que, acabando de recobrar su independencia al inaugurarse el siglo XIX, eran entonces codiciadas, y podían serlo en el futuro, por las grandes potencias europeas.¹⁷

Por consiguiente, si la Doctrina Monroe fue el resultado de las necesidades políticas (interés nacional) que surgieron en Estados Unidos con motivo de sus luchas libertarias y después de su independencia como Estado soberano, es lógico pensar que el papel de los demás estados del continente sería de vital importancia para su consolidación, por ello Fabela manifestó:

Los Estados Unidos comprendieron entonces que su seguridad nacional era inseparable de la seguridad de los nuevos Estados americanos, objeto directo de las amenazas que entonces se levantaban en Europa contra la independencia y la libertad del Nuevo Mundo; y fue por esto por lo que el mensaje de 1823 declaró que los Estados Unidos considerarían cualquier tentativa de parte de los gobiernos europeos para extender su sistema a cualquier porción de este hemisferio "como peligrosa para nuestra paz y seguridad"; y fue por la misma razón que el propio mensaje declaró que los Estados Unidos mirarían toda interposición europea con el propósito de oprimir o controlar a las naciones americanas que habían declarado su independencia "como la manifestación de una disposición de enemistad hacia los Estados Unidos". La preservación de las naciones latinoamericanas, en su independencia, en su soberanía, en su integridad, como esencial a la paz y seguridad de los Estados Unidos, fue y es el objeto de la Doctrina Monroe.¹⁸

Dicho de otra manera y de acuerdo con el investigador Carlos Bosch García:

La relaciones de los países latinoamericanos con los Estados Unidos no hubieran tenido el desarrollo molesto, y a veces traumático, que las caracterizó de no ser porque la esperanza de hegemonía de éstos

¹⁷ FABELA, Isidro. **Las doctrinas Monroe y Drago**, biblioteca Isidro Fabela, obra diplomática, Volumen II, Instituto Mexiquense de Cultura, México 1994, p. 9.

¹⁸ De acuerdo con Isidro Fabela, la esencia del Mensaje conocido como Doctrina Monroe se encuentra en las cuatro afirmaciones contenidas en los párrafos 7, 48 y 49 del discurso que el Presidente James Monroe leyó ante el Congreso el 2 de diciembre de 1823. Estas cuatro condiciones son: Primera: "...los continentes americanos, por la libre e independiente condición que han asumido y que mantienen, no deberán ser considerados ya como susceptibles de futura colonización por cualesquiera de las potencias europeas". Segunda: "No hemos intervenido ni intervendremos en las colonias o dependencias de cualquier potencia europea". Tercera: "Debemos declarar sinceramente en atención a las amistosas relaciones que existen entre los Estados Unidos y aquellas potencias, que cualquiera tentativa de su parte para extender su sistema a otro lugar de este hemisferio, lo consideraríamos como peligroso para nuestra paz y tranquilidad. Pero cuando se trate de gobiernos que hayan declarado y mantenido su independencia, y de acuerdo con justos principios, hayan sido reconocidos como independientes por el gobierno de los Estados Unidos; cualquier intervención de una potencia europea, con objeto de oprimirlos, o de dirigir de alguna manera sus destinos, no podrá ser vista por nosotros sino como la manifestación de una disposición hostil hacia los Estados Unidos". Cuarta: "Nuestra política con relación a Europa, adoptada al comenzar las guerras que desde hace tiempo han agitado aquella parte del globo, es, sin embargo, la misma, a saber: no intervenir en los asuntos interiores de ninguna de aquellas potencias"; en FABELA, Isidro *Op. Cit.*, p. 3-4.



se vio amenazada al abrirse un período de competencia con las naciones europeas, con motivo de la independencia de aquellos.¹⁹

No obstante, con el paso del tiempo esta Doctrina degeneró en un instrumento político que justificó y cobijó la larga lista de excesos realizados por Estados Unidos en la región latinoamericana.

De esta manera, entre 1904 y 1905 el Presidente Theodore Roosevelt desarrolló lo que vino a conocerse como el "Corolario Roosevelt"²⁰ a dicha Doctrina. Roosevelt y sus sucesores aplicaron este Corolario hasta 1929 cuando el Ejecutivo declaró que la Doctrina Monroe garantizaba únicamente oposición a una acción europea en contra de naciones hemisféricas, no una intervención estadounidense en los asuntos internos de estos Estados (política del Buen Vecino).

Esta interpretación se convirtió en parte de la política de "Buena Vecindad" del Presidente Franklin D. Roosevelt hacia la región. A pesar de que la Doctrina Monroe fue invocada en ocasión de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, en realidad se hizo anacrónica desde la Primera Guerra Mundial, cuando Estados Unidos se hizo tan poderoso que no pudo confinar su influencia sólo al continente americano.

De esta manera, a lo largo del siglo XX y, particularmente, en el contexto de la Guerra Fría Estados Unidos se fue involucrando en una serie de conflictos en los que vio amenazados sus intereses y por ende su seguridad.

Estas amenazas, identificadas en primera instancia como el nazismo y el fascismo y, posteriormente, materializadas en la contención del comunismo, se pueden apreciar en el siguiente resumen histórico que muestra la periodicidad de las estrategias que Estados Unidos instrumentó para hacer frente a dichas amenazas en el ámbito latinoamericano, las cuales abarcaron las siguientes etapas:

...de 1939 a 1945 el enemigo son los países del Eje; de 1945 a 1960 el adversario es principalmente externo (la URSS y el campo socialista) pero con contraparte interna: los partidos comunistas latinoamericanos. Iberoamérica es percibida como zona abastecedora de materias primas estratégicas al mundo occidental. Prevalece la concepción de la represalia nuclear masiva ante la amenaza de la Unión Soviética en Europa, y de intervención militar directa frente a cualquier situación de peligro en América Latina, área de influencia única de Estados Unidos. De 1961 a 1970, predominó la estrategia de la reacción flexible, producto del empate nuclear, la proliferación de pequeñas guerras y tumultos y en particular el triunfo de la revolución en Cuba y la expansión de los movimientos guerrilleros. Esto implicó una estrategia de contrainsurgencia mediante el uso del sistema interamericano, la OEA y otros canales gubernamentales. De 1971 a 1980, después del masivo entrenamiento y equipamiento militar proporcionado a América Latina, se pasa a la Doctrina Nixon o de vietnamización latinoamericana: las

¹⁹ BOSCH, García Carlos. *La base de la política exterior estadounidense*, México, UNAM, 1975, p. 12.

²⁰ De acuerdo con Jorge I. Domínguez, "...tal Corolario tuvo un ámbito geográfico limitado al Caribe, Centroamérica y al Norte de Sudamérica. Se caracterizó por intervenciones militares unilaterales por diversos motivos, incluyendo la protección de ciudadanos de Estados Unidos. Se caracterizó también por la extensión de facto de la legislación civil y criminal norteamericana para así perseguir, aprehender y castigar a "criminales" en estos países vecinos. Fue consecuencia de ese Corolario también la disposición de Estados Unidos a derrocar gobiernos. Y, desde luego, no se consultaba a los gobiernos latinoamericanos. Buscaba el Corolario también el saneamiento de las finanzas públicas de estos países. Llegó a su culminación bajo Woodrow Wilson, quien buscó también promover regímenes democráticos a través de la intervención estadounidense", en DOMÍNGUEZ, I. Jorge. "La política de la Administración Bush hacia América Latina", en MARQUEZ, Padilla Paz Consuelo et al. *La Administración Bush*, México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 1991, p. 146.



fuerzas armadas debían de ser las principales responsables ante problemas de orden interno y no las fuerzas norteamericanas. De 1981 a 1989 con Reagan y Bush se elabora la estrategia de la guerra de baja intensidad.²¹

Todo lo anterior se puede sintetizar al señalar que, con las amenazas enfrentadas durante las dos Guerras Mundiales la participación de Estados Unidos en la política internacional se hizo cada vez más recurrente y en cierta medida permanente. Esta participación constante tuvo como fundamento la aparición de una nueva amenaza para los intereses estadounidenses, la cual se materializó en la contención del socialismo como peligro para la libertad individual y la democracia, valores indispensables de su ideología.

En este sentido, de acuerdo con el historiador estadounidense J.B. Duroselle²² el intervencionismo estadounidense surge a partir del inicio de una nueva etapa en la que Estados Unidos se encaminaría al surgimiento del poder mundial. Dicha nueva etapa se fincaría en dos elementos íntimamente relacionados, a saber: una *fase expansionista* que confluiría en la consolidación de una etapa de *imperialismo colonial*.²³

En este contexto, la historia de la política de Estados Unidos en América Latina -así como el pensamiento teórico y los supuestos que la sustentan- no han cambiado mucho desde que el estratega Alfred Thayer Mahan y el Presidente Roosevelt articularon por primera vez una política coherente e integrada para la región.

En realidad, la estrategia política no ha cambiado demasiado desde los días del presidente James Monroe y la famosa doctrina que lleva su nombre. Los fundamentos de la política han sido notablemente coherentes y continuos durante esta larga historia, más allá del partido o administración que estuviera en el poder.²⁴

De esta manera, de acuerdo con los investigadores Terry Deibel y John Gaddis, las piedras fundamentales de la política estadounidense en Latinoamérica, según lo demuestra el resumen histórico han sido:

- **Proteger el "suave bajo vientre" de Estados Unidos.** La preocupación estratégica primordial se ha centrado en la pequeñez, debilidad e inestabilidad crónica de las naciones del sur, con el consecuente temor de que alguna potencia extranjera hostil sacara ventaja de esta debilidad para establecer una base en la región del Caribe desde la cual lanzara ofensivas contra Estados Unidos.

²¹ PIÑEYRO, José Luis. "Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: visión histórica y teórico-política", en Seguridad y soberanía nacionales en América Latina, *Revista Sociológica*, No. 25, UAM-Azcapotzalco, México, mayo-agosto de 1994, p. 75-94.

²² DUROSELLE, J.B. *Política exterior de los Estados Unidos 1913-1945*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, 515 pp.

²³ Duroselle menciona que el imperialismo tuvo como doctrinario al Almirante Alfred Thayer Mahan, cuya aportación al pensamiento político y estratégico mundial (geopolítica) es en sí considerable, ya que su concepción del "poderío marítimo" y de la estrategia naval, como fundamento de su teoría de dominio, dieron a Mahan la clave del diseño de toda una estrategia en la que se fincaría el deseo de hegemonía estadounidense. Dicha hegemonía debería apoyarse en la adquisición de colonias, que en la concepción de Mahan serían representadas por las bases militares permanentes más allá de las fronteras de Estados Unidos y la existencia de una poderosa marina de guerra. *Ibidem*.

²⁴ DEIBEL, L. Terry, y GADDIS, L. John. *La Contención. Concepto y política*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editorial Latinoamericano, 1992, 458 pp.



- ② **Mantener acceso a las materias primas, productos primarios, mercados y reserva laboral de la región.** Este objetivo implica apoyar una política de libre comercio, mercados abiertos e inversiones estadounidenses fáciles y directas. La actitud económica de Estados Unidos en el área también se ve como una manera de mantener la estabilidad y desalentar a posibles compradores.
- ③ **Alejar a las potencias extranjeras hostiles, de la esfera de influencia estadounidense.** En el pasado esto significó realizar acciones dirigidas contra Rusia, España, Francia, Gran Bretaña y Alemania, y desde la Segunda Guerra Mundial hasta la caída del muro de Berlín significó excluir del área a la Unión Soviética. Hoy día, esta hostilidad no tiene un rostro o nombre definido, es más, tan ambiguo es que corre de extremo a extremo: de las amenazas transnacionales hasta la supuesta presencia china en el Canal de Panamá.
- ④ **Mantener la estabilidad a fin de que sustente los intereses expuestos.** En general, este postulado fue interpretado como un pedido de apoyo a cualquier gobierno favorable a los intereses estadounidenses que ocupara el poder, mientras también mantenía abiertas las líneas de comunicación a la oposición moderada.

Lineamientos que en mucho, son compartidos por Abraham Lowenthal al establecer que:

Durante más de un siglo, la preocupación por la seguridad ha determinado la política estadounidense, pero esta preocupación se ha ido alterando por los cambios en el equilibrio de poder internacional y en la tecnología. [De esta forma] Mantener las estaciones de carbón en el Caribe fuera de un control potencialmente hostil fue una de las preocupaciones centrales durante el siglo pasado y hasta principios del siglo XX. Asegurar el abasto de hule, madera de balsa, quinina, cobre, estaño y otros materiales estratégicos fue importante durante la primera mitad del siglo XX, especialmente durante los años de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, durante los años de guerra, fue medular el control de campos de aterrizaje, para evitar la interferencia nazi en el abasto de los aliados y proteger de cualquier posible invasión alemana proveniente de África Occidental al hemisferio. En los últimos años, los objetivos han sido evitar que los soviéticos instalen bases de lanzamiento de proyectiles y de submarinos nucleares, la exclusión de fuerzas hostiles de combate, proteger el canal de Panamá y las vías marítimas, mantener bases militares en Centroamérica y el Caribe, y asegurar el abasto de materias primas estratégicas.

La especificación de estas "pedras fundamentales básicas", así nombradas por Terry Deibel y John Gaddis, formó parte de una estrategia histórica a largo plazo de exclusión y contención, de la cual surgen los siguientes corolarios:

- ✓ Coherentemente la política estadounidense se ha ocupado más de aquellos países de América Central y el Caribe que están "cerca de casa", que de los países de Sudamérica.
- ✓ La política estadounidense en el área ha estado orientada históricamente por las crisis; es decir, que como la política estadounidense ha sido esencialmente defensiva en una área a la que no consideraba muy importante, sólo ha respondido a las crisis después de que éstas ocurrieron, en lugar de desarrollar una política más positiva, madura, a largo plazo y anticipadora.
- ✓ Se acordó una importancia secundaria a la democracia y los derechos humanos. Sólo se estimuló la democracia y los derechos humanos mediante una política fuerte, en la medida en que ayudarían a asegurar la estabilidad y a proteger los intereses fundamentales, pero sin que fueran un aspecto fundamental de la política estadounidense.
- ✓ Lo mismo vale para el desarrollo económico y social. Se enfatizó a esos programas como medios para preservar la estabilidad cuando las naciones del área estaban



amenazadas. En épocas sin crisis, sin embargo, la actitud solía ser de "negligencia benigna".²⁵

Bajo estos parámetros, Deibel y Gaddis, concluyen que:

*...la política básica de Estados Unidos hacia Latinoamérica ha sido una política de hegemonía, contención y equilibrio de poder. Ahora bien, la cuestión es si estas bases históricas de la política, que todavía sostienen gran parte del pensamiento político de hoy, siguen siendo útiles e importantes bajo las condiciones en las que se encuentran Estados Unidos y los Latinoamericanos.*²⁶

La validez de este argumento que permite inferir que la política exterior de Estados Unidos hacia la región se encuentra fuertemente vinculada a dos factores nodales: los aspectos de seguridad y el fuerte arraigo a los temores del pasado. Aseveración que Abraham F. Lowenthal justifica al señalar que:

*Los principales conceptos subyacentes en la política de Estados Unidos hacia América Latina se derivan, principalmente, del siglo XIX y XX. Durante esa época, las amenazas militares directas a Estados Unidos surgieron en o a través de América Latina y el Caribe.*²⁷

Justificación por la cual resulta de sumo interés establecer la importancia y el papel de América Latina en la estrategia de política exterior de Estados Unidos, una vez concluida la Guerra Fría. Perspectiva que permitirá observar el giro o los cambios en la política e intereses de este país hacia la región, sobre todo a partir de este histórico suceso.

1.2. EL NUEVO ROL DE AMÉRICA LATINA Y SU IMPORTANCIA EN LA ESTRATEGIA DE ESTADOS UNIDOS EN LOS NOVENTA

Es innegable que América Latina ha cambiado tanto en el plano político, económico e incluso en su interacción internacional.²⁸ También, es indudable que los cambios experimentados, en el contexto internacional, a partir de la conclusión de la confrontación Este-Oeste han contribuido a consolidar e incluso a profundizar estas transformaciones.²⁹

Resulta evidente que la realidad internacional cambió radicalmente a partir de 1989 y que en la actualidad la comunidad internacional se encuentra en una etapa de transición en busca de lo que algunos han dado en llamar el Nuevo Orden Internacional.

La realidad que la Guerra Fría representaba y en donde la contención del comunismo dominó la esfera internacional, ha sido superada. Hoy la realidad internacional se ubica

²⁵ DEIBEL, L. Terry, y GADDIS, L. John. *La Contención.... Op. Cit.*, p. 357.

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ LOWENTHAL, F. Abraham, *La convivencia imperfecta. Los Estados Unidos y América Latina*, traducción de Manuel Arbolí, México, Nueva Imagen, 1989, p. 76.

²⁸ Al respecto, ver el amplio análisis que realiza Abraham F. Lowenthal en su libro *La convivencia imperfecta. Los Estados Unidos y América Latina*, respecto a la evolución y desarrollo que los países latinoamericanos han experimentado desde la década de los sesenta, así como la importancia de esa transformación para la década de los ochenta, en la que Estados Unidos empezó a percibir la necesidad de orientar una nueva forma a su política hacia esta región.

²⁹ RUSSEL, Roberto. "Cambios y continuidades en las relaciones internacionales", *Revista Capítulos del Sistema Económico de Latinoamérica (SELA)*, No. 47, Argentina, julio-septiembre 1996, p. 17-35.



ante una dinámica etapa de cambios y nuevos retos, de la cual sólo se conocen algunos aspectos que permiten orientar el análisis de la transformación del contexto internacional.

Para tal efecto, el investigador sudamericano Roberto Russel ha identificado tres aspectos fundamentales dentro del debate que analiza estas transformaciones, a saber: el fin de la Guerra Fría, el fenómeno de la globalización y la crisis del orden westfaliano.³⁰

Por su parte, Abraham F. Lowenthal señala la existencia de cinco alteraciones importantes de índole internacional, que a su vez repercutieron en la transformación de las relaciones interamericanas: el colapso de la Unión Soviética; el fin de la guerra fría y la reafirmación de Estados Unidos como potencia mundial dinámica; la amplia validación de la democracia política y el libre mercado; la difusión del poder económico hacia Europa y Asia; y la subyacente reestructuración de la economía mundial.³¹

Estos elementos, que en menor o mayor medida, han exigido a América Latina su transformación gradual y radical para enfrentar, y con ello, evitar quedarse al margen de los nuevos retos que plantea el contexto internacional, forman parte de los aspectos que han incidido en los cambios que se perciben en la relación entre Estados Unidos y América Latina.

De esta forma, se puede apreciar que durante el período de la postguerra, las relaciones hemisféricas fueron concebidas por Estados Unidos en el marco de una estrategia global, cuya coherencia ideológica permitió una articulación regional de sus objetivos políticos, económicos y de seguridad.

La política hemisférica de la Guerra Fría definida como de la "contención" centró su preocupación en la protección de la integridad continental contra la amenaza militar soviética y en el acceso seguro a las materias primas de la región, dejando los objetivos y las tareas para el desarrollo político y económico en el hemisferio subordinados a los intereses estadounidenses de seguridad.³²

Sin embargo, las transformaciones del sistema internacional entre las que se pueden señalar una mayor interdependencia entre diversos actores estatales y no gubernamentales (ONG's) y la desaparición de la amenaza soviética, han contribuido a cambiar el alcance y contenido de la política exterior de Estados Unidos.

De tal suerte que:

*[Si bien] Los temas ideológicos y de seguridad ocuparon el centro de las relaciones interamericanas en la década de los ochenta; los temas de discusión para la década de los noventa tienen cada vez mayor relación con los más mundanos temas económicos.*³³

³⁰ Si se desea conocer los alcances y perspectivas de cada uno de estos cambios manifestados en el actual contexto de las relaciones internacionales, véase RUSSEL, Roberto. "Cambios y... Op. Cit., p. 18-28.

³¹ LOWENTHAL, F. Abraham. "Estados Unidos y América Latina en la década de los noventa: los cambios en los intereses y políticas estadounidenses ante un mundo nuevo", en *La nueva agenda interamericana*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Estados Unidos Informe Trimestral, México, Vol. III, No. 1, primavera de 1993, p. 71-92.

³² MORANDÉ L. José A. "Política hemisférica de los noventa: elementos del debate estratégico en los Estados Unidos", *Revista de Estudios Internacionales* del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, No. 114, Chile, abril-junio 1996, p. 175-185.

³³ LOWENTHAL, F. Abraham. "Estados Unidos y América Latina... Op. Cit., p. 71.



Así, desde el momento en que ya no existe mayor amenaza a la seguridad e intereses estadounidenses en el hemisferio, emerge una agenda continental más consensual entre políticos y especialistas de este país, reforzada por el compromiso creciente de los líderes de los gobiernos del hemisferio con la democracia y la reforma y libertad económica.

Sin duda las transformaciones más radicales y visibles en el continente americano han sido concretamente en dos ámbitos: en lo político (ola democratizadora) y en lo económico (inserción a la globalización), como una exigencia de las nuevas pautas del contexto internacional, encabezado por Estados Unidos.

En este sentido, el investigador Francisco Rojas Aravena³⁴ menciona que desde la década de los ochenta América Latina empezó a presentar cambios fundamentales en lo político y en lo económico, que se agudizaron con el fin de la Guerra Fría. Aportación que el sociólogo e investigador José Luis Piñeyro ratifica al señalar que:

A lo largo de la década comprendida entre 1979 y 1989, suceden acontecimientos cruciales que inciden en la conceptualización de los que podemos llamar militares latinoamericanistas. Las dictaduras militares de seguridad nacional panamericana (Argentina, Brasil, Uruguay y Chile) o las tradicionales (Nicaragua, Bolivia, Haití y Paraguay) son desmanteladas mediante procesos armados o político-electorales, iniciándose así una tortuosa y contradictoria instauración de regímenes civiles. La transición a la democracia electoral fue acompañada del triunfo de la política económica neoliberal a lo largo de todo el Continente.³⁵

Francisco Rojas explica que los cambios en América Latina en el ámbito político se centraron en el proceso de "redemocratización" que se gestó desde mediados de esa década y que culminó en forma concomitante con el fin de la guerra fría, y enfatiza que la democracia que caracteriza hoy a los gobiernos latinoamericanos; es el valor central por el cual propugnan las elites políticas de la región. De tal manera que la democracia se ha constituido en la principal tendencia hemisférica en lo político y en uno de los principales objetivos de la política de seguridad nacional de Estados Unidos.³⁶

De igual forma señala que América Latina decidió buscar una nueva inserción en la economía internacional, con el objetivo de no quedar marginada de la tendencia económica llamada globalización. La estrategia central para lograrlo consistió en desarrollar acuerdos de complementación comercial e integración económica en las diversas subregiones, permitiendo con ello la apertura comercial para el desarrollo del

³⁴ ROJAS, Aravena Francisco. "Las medidas de confianza mutua y la seguridad del hemisferio occidental", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED), No. 52, México, octubre de 1997, p. 29-46.

³⁵ PIÑEYRO, José Luis. "Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: Visión histórica y teórico-política", en Seguridad y Soberanía Nacionales en América Latina, *Revista Sociológica*, No. 25, UAM-Azcapotzalco, México, mayo-agosto 1994, p. 75-94.

³⁶ Al respecto, la Dra. Lilia Bermúdez en su más reciente artículo identifica el tema de la "promoción de la democracia" como uno de los principales objetivos dentro de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos. De hecho señala que este tema se ubica como el tercer objetivo central de la agenda de seguridad, fundamentalmente, porque: "...una de las metas de la política al respecto es proteger y ampliar los valores e intereses históricos de la sociedad estadounidense, por lo cual la democracia, en cuanto a valor, se asume como fundamento de la política de seguridad nacional." En una subsecuente reflexión la Dra. Bermúdez muestra mayor profundidad al señalar que: "En el ámbito político, la percepción estadounidense de la amenaza seña la ruptura de la nueva estabilidad internacional, por tanto, la promoción de la democracia se considera el mejor seguro para garantizar la irreversibilidad de los cambios en el antiguo mundo socialista y en los países del sur que han accedido a ella, pero que aún resultan vulnerables por la fragilidad de sus instituciones." Véase BERMÚDEZ, Torres Lilia. "La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias", *Revista Mexicana de Política Exterior* de la Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero, número 59, México, febrero 2000, p. 32-72.



libre comercio regional (integración hemisférica) y en consecuencia un mejor ámbito de desarrollo para posibilitar el flujo e intercambio comercial y financiero dentro del esquema global.³⁷

Así, con el arribo de la década de los noventa y asolada con el peso específico de los cambios en el orden internacional, resultaba difícil predecir si América Latina quedaría fuera del mapa de los intereses de Estados Unidos, o si esta región adquiriría mayor importancia.

La existencia de esta ambivalencia permitió profundizar el debate sobre el papel que Latinoamérica jugaría en los intereses estadounidenses y las tendencias que se manifestarían para ello.³⁸

A la postre, la idea de conceder mayor atención a los países de América Latina y en consecuencia al hemisferio occidental en su totalidad, supuso de acuerdo con Abraham F. Lowenthal, los siguientes aspectos de importancia:

*América Latina...es importante para Estados Unidos por su recuperación y su potencial económico, por los efectos de la migración, por el papel de la región al afectar problemas tales como el comercio de estupefacientes y el deterioro del medio ambiente y por su relevancia para los valores básicos de la sociedad estadounidense, en particular el respeto a los derechos humanos.*³⁹

Aspectos que en mucho, hoy, forman parte de los intereses de política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, los cuales se enmarcan dentro de su estrategia de política económica internacional, consistente en promover la expansión de la economía global.

Estrategia en la que Estados Unidos ha establecido como prioridades los siguientes dos objetivos: a) negociar acuerdos comerciales para abrir nuevos mercados a los bienes y servicios estadounidenses, y b) fortalecer los valores democráticos en el mundo como resultado de la promoción del libre comercio.⁴⁰

³⁷ Sobre el particular, en un documento del *Institute for National Strategic Studies* (INSS), un *think tank* de la Universidad de la Defensa Nacional de Estados Unidos, se manifiesta que la decisión de los líderes políticos de la región latinoamericana en el sentido de modificar el modelo de sustitución de importaciones por el de libre mercado con orientación a fortalecer el crecimiento de las exportaciones, fue el detonador que permitió la recuperación económica y el hecho de que América Latina fuera observada como una región que resurgió después de una larga depresión o recesión para ubicarse como una importante y dinámica zona económica. De tal suerte que la consolidación de la reforma económica a través de la consecución de la estabilidad macroeconómica, desmantelamiento de políticas e instituciones proteccionistas y estatistas, estimulación de la iniciativa privada, atracción de inversión extranjera y la aceptación de colaborar estrechamente con Estados Unidos, permitió apreciar el movimiento de los diferentes países y subregiones del Continente hacia la integración intra-regional (MERCOSUR, MCC, CARICOM, G-3 y más recientemente TLCAN y ALCA) como punto de partida para lograr que América Latina se vinculara a la economía global. Ver *Institute for National Strategic Studies*. "Chapter Six: Western Hemisphere", en *Strategic Assessment 1995. U.S. Security Challenges in Transition*, National Defense University, Washington D.C., 1995, en <http://www.ndu.edu/inss/sa95/sa95cont.html>

³⁸ Lowenthal identificó dos tendencias muy marcadas en el debate interno de Estados Unidos sobre el nuevo papel que América Latina desempeñaría:

- Quienes argumentaban que América Latina sería de menor interés para Estados Unidos, se fundamentaban en el argumento de que a medida que la Ex-Unión Soviética redujera su participación en la región, Estados Unidos reduciría también la atención que le prestaba.
- La tesis contraria señalaba que las tendencias en América Latina afectarían cada vez en mayor medida y significado a Estados Unidos, y que por lo tanto, Washington se vería forzado a prestar atención al hemisferio occidental, incluso más que en el pasado.

³⁹ LOWENTHAL, F. Abraham. "Estados Unidos y América Latina... *Op. Cit.*, p. 79.

⁴⁰ Dirección General para América del Norte. "Política exterior de Estados Unidos", en *Carpeta Informativa sobre Estados Unidos*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, diciembre de 1998.



Por consiguiente, la política específica de Estados Unidos para América Latina también considera temas políticos como la democracia, combate al narcotráfico y respeto a los derechos humanos, mismos que se han propuesto como objetivos clave en su política hemisférica y mediante los cuales ha orientado sus negociaciones en la Cumbre de las Américas.⁴¹

Esta mezcla de factores económicos y políticos dentro de los objetivos e intereses de Estados Unidos hacia la región, fue resaltada por el Subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, Peter F. Romero, durante una conferencia dictada en 1999 y en la que señaló:

*The security and well-being of the United States are more closely tied to the nations of the Western Hemisphere than to any other region of the world. Our geographical proximity, huge volume of trade, and commonality of outlook have brought the countries of this hemisphere closer together than any previous time in our history. The sense of community has been growing in this part of the world. It was made manifest in the Summit of the Americas process, and it contributes greatly to the pace and prosperity of us all.*⁴²

Con este argumento, Romero, reconoce que los cambios en las esferas económica y política en los países de la región han sido históricos, permitiendo un inmejorable panorama para crear, por un lado, un nuevo paradigma (*new paradigm*) en las relaciones Estados Unidos-América Latina, y por el otro, señala que Latinoamérica nunca había estado más preparada para interactuar conjuntamente con Estados Unidos en la misma dirección (existencia de consenso).

Asimismo, manifestó que, hoy, el panorama es amplio y único con cooperación mutua y propósitos comunes, aspectos que permiten que en la agenda de la Cumbre de las Américas y en aquellas de orden bilateral con los países de la región, se tenga la responsabilidad de compartir numerosos objetivos.

Por lo que expresó que en el umbral del Siglo XXI, los objetivos de Estados Unidos en el hemisferio serán los siguientes:

- *To continue the expansion of economic growth and prosperity that we have enjoyed over the past decade, and see that the benefits of this prosperity are shared as widely as possible;*
- *To consolidate the gains made in the establishment and protection of democratic government throughout the region, and to promote the widest possible respect for human rights;*
- *To help improve the judicial systems of the nations of the hemisphere in order to guarantee justice for all our citizens;*
- *To put end to the flow of illegal narcotics into the United States and to help other countries combat the insidious effects of their own drug problems, and*
- *To help promote sustainable economic development while protecting the environment.*⁴³

⁴¹ Sobre el particular, Washington ha identificado tres temas fundamentales: 1) Creación de una Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005; 2) Fortalecimiento de la democracia, incluyendo la transición pacífica y democrática en Cuba; y 3) Combate a las amenazas del narcotráfico y el crimen organizado, la corrupción, el tráfico de migrantes y el terrorismo, en Dirección General para América del Norte. "Política Exterior... *Op. Cit.*

⁴² ROMERO, F. Peter. *U.S. National Interests in the Western Hemisphere*, Remarks to the U.S. Air Force Academy and the American Assembly of Columbia University, Colorado Springs, Colorado, february 23, 1999, p. 1-5, en http://www.state.gov/www/regions/wha/wha_99speeches.html

⁴³ *Ibidem*, p. 1.



Ante esta perspectiva la importancia de América Latina se fundamenta en la obtención de los niveles más dinámicos de crecimiento de los últimos años, al tiempo en que los mercados de los países desarrollados alcanzaban un alto grado de madurez. Así, en el marco de este panorama, Latinoamérica presenta las más atractivas oportunidades de comercio e inversión provocando que los países industrializados se insertaran en una fuerte competencia por posicionarse a fondo en estos nuevos mercados.

En este contexto, Estados Unidos encabezó las acciones de liberalización comercial y de promoción de negocios en la región, con el propósito de retomar la iniciativa para establecer una zona de libre comercio continental para el año 2005 (ALCA), propuesta durante la Cumbre de Miami en 1994, como una prioridad de la política exterior estadounidense.

Sin embargo, el promisorio panorama que auguraba el fortalecimiento de las relaciones de Estados Unidos con América Latina se vio ensombrecido por dos factores: 1) la imposibilidad de la Administración Clinton por lograr que el Congreso aprobara su iniciativa⁴⁴ para obtener la autoridad o facultad para negociar acuerdos comerciales por la vía rápida (*fast track*),⁴⁵ y 2) el inicio de la crisis financiera en los mercados asiáticos (efecto dragón) y las consecuencias que ésta trajo para las economías de la región durante los primeros meses de 1998 (devaluación de sus monedas) y su propagación a otras economías como la rusa y la brasileña en 1999.

No obstante, el panorama continúa siendo halagüeño para la región ya que en un informe que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dio a conocer durante 1997 señaló que los países de América Latina lograron captar, pese a todo, un total de 44 MMD de inversión directa, manifestando que la estabilidad y las medidas de liberación en la zona fueron los factores para lograr la captación de inversión extranjera.⁴⁶

Asimismo, el reporte de la CEPAL dado a conocer en 1998 indica que los índices de inversión en la región no fueron tan malos pese al adverso panorama, ya que América Latina logro concentrar 76,797 MD de Inversión Extranjera Directa (IED). De igual manera, el informe correspondiente a 1999 señala que América Latina obtuvo 85,920 MD, por este mismo concepto.⁴⁷

⁴⁴ Cabe señalar que a la fecha el Congreso ha rechazado en dos ocasiones esta iniciativa, en ambas, no se logró contar con el apoyo legislativo necesario para aprobar dicha autoridad. Cabe destacar que, en la primera aunque se logró contar con el apoyo del Senado (69 votos a favor vs. 31), en la Cámara de Representantes no se logró obtener los votos necesarios (218) para aprobar la iniciativa; por lo que, el Ejecutivo decidió anunciar el 10 de noviembre de 1997 que la votación de la autoridad de negociación de vía rápida sería aplazada indefinidamente. Recientemente, se ha dado a conocer que es probable que el Ejecutivo vuelva a presentar a votación, probablemente en abril de 1999, la consideración de su propuesta de *fast track*, ver "Solicitud EU 'fast track'". *Reforma*, México, 12 de enero de 1999; y "Viable la aprobación del *fast track* en EUA". *El financiero*, año XVII, No. 5006, México, 12 de enero de 1999.

⁴⁵ La ambiciosa iniciativa que el Ejecutivo estadounidense presentó al Congreso para obtener la citada autoridad (*Export Expansion and Reciprocal Trade Agreement Act of 1997*) comprendía un lapso de ocho años, 1998-2005, y con la posibilidad de renovación. Con este proyecto se pretendía que en un período de cuatro años (antes de 1º de octubre del 2001) el Ejecutivo negociará, aprobará e instrumentará los acuerdos comerciales necesarios; asimismo, contemplaba que con la renovación de la autoridad, el Presidente podría negociar reducciones arancelarias recíprocas durante este período, aunque con la posibilidad de extender este plazo hasta el 30 de septiembre del 2005. Con lo cual, se entiende la intención de la Administración Clinton por mantener el compromiso adquirido para la liberalización comercial del proceso de Área de Libre Comercio de las Américas.

⁴⁶ Dirección General para América del Norte. *Carpetas Informativas... Op. Cit.*

⁴⁷ GAZCÓN, Felipe. "Inversión extranjera de 10 mil mdd", *El financiero*, México, 19 de enero del 2000.



No obstante lo anterior, la incertidumbre y creciente preocupación de Estados Unidos durante los dos últimos años de la década de los noventa se centraron en las posibles repercusiones de acontecimientos, que se creían superados en la región, sobre todo aquellos concernientes al ámbito político, tales como: la elección de Hugo Chávez en Venezuela (populismo); el conflicto en Colombia que amenaza con desestabilizar la región (insurgencia y violencia); la intención de reelección de Fujimori en Perú (fragilidad de la democracia) y los resientes disturbios socioeconómicos en Ecuador, que amenazaron con reinstalar una dictadura militar en la región, entre otros.

Aspectos, que algunos sectores académicos en Estados Unidos han calificado como posibles amenazas a su seguridad nacional⁴⁸ e incluso algunos otros han manifestado como consecuencia de la importancia que Estados Unidos dio a los problemas de otras regiones descuidando, por tanto, los acontecimientos y su desarrollo en América Latina.⁴⁹

1.2.4. REPERCUSIONES Y PERSPECTIVAS PARA AMÉRICA LATINA DESPUÉS DEL FIN DE LA GUERRA FRÍA

Las transformaciones políticas y económicas generadas en América Latina durante los ochenta fueron años de avance político y desastre económico, por una parte, los regímenes militares y las dictaduras personalistas cedieron su lugar a gobiernos civiles democráticos. Por la otra, mientras Latinoamérica se abría en lo político, la mayoría de los países enfrentaron también una dolorosa contracción económica iniciada con la crisis de la deuda que acosó a toda la región en 1982 y hasta fines de 1990, situación que derivó en una enorme merma regional del ingreso per cápita con una caída mucho más severa en ciertos países y subregiones.⁵⁰

Así, a principios de la década de los noventa gran parte de América Latina experimentó tensiones crecientes entre la liberalización política y la económica, entre la apertura política y la apertura de mercado. Cambios que condicionaron las relaciones en el hemisferio occidental, y que como lo señala Francisco Rojas,⁵¹ repercutieron en la forma en que los actores de cada región percibieron y definieron los cambios globales y sus efectos regionales y nacionales para determinar sus acciones.

⁴⁸ Al respecto, véase el artículo de SCHULZ, E. Donald. "The United States and Latin America: A strategic perspective", en MANWARING, G. Max (Comp.). *Security and civil-military relations in the new world disorder: The use of armed forces in the Americas*, anthology from a Symposium cosponsored by the Chief of Staff, United States Army, the George Bush School of Government and Public Service, and the U.S. Army War Colleges, september 1999, p. 1-19.

⁴⁹ Al respecto, en una reciente investigación realizada con el patrocinio del Programa para las Américas y el auspicio del *Center for Strategic and International Studies*, un prestigioso y poderoso *think tank* ubicado en Washington, D.C., se reconoce que Estados Unidos ha descuidado sus relaciones con América Latina, particularmente, con la región sur del continente. Dicho documento señala "In the last decade, while relative stability, peace, and democracy have prevailed in Latin America, political and economic crises in other parts of the world have diverted the attention of U.S. leader away from important issues in the Americas." Si se desea ampliar sobre los objetivos generales de esta publicación se recomienda ver FAURIOL, A. George y PERRY, J. William. *Thinking Strategically About 2005: The United States and South America*, en Center for Strategic and International Studies, Americas Program, december 1999, en <http://www.csis.org/pubs/sa2005.html>

⁵⁰ ROJAS, Aravena Francisco. "Williamsburg: ¿Un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?", *Revista de Estudios Internacionales* del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, No. 114, Chile, abril-junio 1996, p. 139-164.

⁵¹ *Ibidem*.



En este sentido, la oportunidad de aprovechar el proceso de apertura política y económica, así como el espacio generado por el fin del enfrentamiento bipolar para buscar una mejor inserción en el contexto internacional, obligó a rediseñar las medidas político-estratégicas para enfrentar las nuevas preocupaciones y los cambios que sufrieron las antiguas políticas (*contención del comunismo*).⁵²

Esta situación fue descrita, en su momento, de la siguiente manera:

*El sistema internacional se ha movido desde las relaciones internacionales de seguridad a las relaciones internacionales de mercado. Este cambio también obliga a un reacomodo y reajuste en las alianzas estratégicas.*⁵³

Con esta perspectiva, la región Latinoamericana inició una etapa de reacomodo frente a la nueva situación internacional, en la que algunos efectos positivos como la legitimación de la democracia, la expansión del respeto a los derechos humanos y una tendencia al crecimiento económico aunado a un proceso de integración regional con proyección hemisférica y global, se hicieron patentes.

Sin embargo, a la fecha, estos elementos positivos continúan conviviendo con algunos signos negativos, tales como: la fragilidad de los procesos democráticos, la persistencia de situaciones de violencia y terrorismo, las crecientes dificultades de gobernabilidad y las inestabilidades en el modelo de inserción económica y financiera global.

Ante este panorama es indudable que en esta transición regional han incidido diversos cambios entre los que destacan: el fin de la Guerra Fría y la desaparición del bloque soviético; la diversidad regional, expresada en diversas agrupaciones y formas de concertación; el unipolarismo regional y el mayor peso estadounidense como potencia hegemónica; la redemocratización regional; las dificultades para aplicar los ajustes económicos generados por las tendencias globales; y la falta de propuestas hemisféricas efectivas, capaces de asumir la cooperación en seguridad como una opción viable.⁵⁴

De estos cambios, el de mayor significado ha sido el final de la Guerra Fría, a partir del cual se observa la declinación de un orden mundial (*collapse of the bipolar world power*

⁵² De hecho, en la primer estrategia de posguerra fría diseñada por el gobierno de Estados Unidos se reconoce que con el fin de la confrontación bipolar y el colapso del dominio soviético en la Europa Oriental, se daba por terminada la Guerra Fría y se iniciaba una nueva era llena de incertidumbres. Al respecto, el entonces Presidente George H. Bush señaló que: *A new world order is not a fact; it is an aspiration and an opportunity...This new era offers great hope, but this hope must be tempered by the even greater uncertainty we face.* La aspiración y los temores del Presidente Bush se fundamentaron en la aparición de nuevas crisis e inestabilidad que obligarían a Estados Unidos a modificar no sólo su seguridad sino la manera de concebirla, situación que le llevo a considerar que: *"In the emerging post-Cold War world, international relations promise to be complicated, more volatile and less predictable."* Véase **National Security Strategy of the United States**, White House, august 1991, p. 1-34.

⁵³ ROJAS, Aravena. "Williamsburg... *Op. Cit.*, p. 141.

⁵⁴ Al respecto, la viabilidad de conformar una seguridad hemisférica es muy debatible. De hecho, especialistas en el tema coinciden en señalar que la discusión en materia de seguridad se encuentra estrechamente vinculada a dos factores que complican su consolidación. El primero de ellos se refiere a la relación entre el enfoque global y el regional, es decir no existe consenso en cuanto a la tendencia a seguir. El segundo se relaciona con la incompatibilidad de las agendas de seguridad de los distintos miembros de una región, lo que impide conformar una comunidad con identidad de propósitos en materia de seguridad. Si se desea profundizar sobre este tema se recomienda consultar la publicación de la Secretaría de Relaciones Exteriores-Instituto Matías Romero dedicada a la OEA hacia el siglo XXI, particularmente, el artículo de GÁLVEZ, González Sergio. "Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica", *Revista Mexicana de Política Exterior*, número 54, México, junio 1998, p. 68-91.



paradigm) y el inicio del debate acerca de las transformaciones del nuevo contexto internacional.

Para el investigador Roberto Russell el fin de esta confrontación se puede abordar en dos etapas. La primera que comprende desde 1989 hasta el fin de la guerra del Golfo Pérsico, en la que debería prevalecer una visión normativa del orden mundial basada en los supuestos básicos del internacionalismo liberal (democracia y libre mercado), como postulado.

De acuerdo con este autor, para cumplir las expectativas de esta primer etapa deberían concretarse tres condiciones primordiales para el establecimiento de un orden mundial, a saber:

- ◆ Implantación de regímenes democráticos a escala planetaria;
- ◆ Realización de acuerdos entre países para mantener la seguridad colectiva y cooperativa; y
- ◆ Funcionamiento de una economía liberal⁵⁵

La segunda etapa, que abarca desde la conclusión de la Guerra del Golfo hasta el presente, ha sido calificada por algunos autores no como el fin sino como el retorno a la historia (aparición de fantasmas del pasado como: nacionalismos, fundamentalismos, etc.) donde hechos como la desintegración de Yugoslavia, la guerra de Ruanda, la tragedia de Somalia, los conflictos en la ex-periferia interna del imperio soviético, el auge del fundamentalismo, pusieron término al optimismo propio de la primera fase, dando paso a lo que algunos autores han llamado el "nuevo desorden internacional".

Así, la incertidumbre generada por el fin de la Guerra Fría y las repercusiones que trajo para el caso específico de América Latina han sido planteadas desde diversos puntos de vista que involucran los viejos y nuevos objetivos e intereses de Estados Unidos en la región. Algunas de estas visiones van desde el ámbito de la seguridad, la reforma política y económica, hasta la consagración de lo que algunos otros han llamado la consolidación de la democracia capitalista.

Al respecto, el Coronel Glenn R. Weidner aprecia que con el fin de la Guerra Fría diversos analistas vieron en el concepto de seguridad en el continente americano como el punto central para ubicar un intenso debate que podría influir en la revisión de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. De esta forma, Weidner señala que:

Since the collapse of the bipolar world power paradigm in 1991, the concept of security in the Americas has under intense review. Some have seized upon the end of the Cold War as an opportunity for the progressive disarmament of the southern portion of the hemisphere; adopting a "Costa Rican model" with respect to defense establishments would redirect scarce resources to the critical social needs of developing countries and curb the tendency of the region's militaries to intervene in political activity. Interstate security, for these analysts, would be guaranteed by international organizations and moral suasion, as well as the inherent limiting effect of consigning marginally effective military establishments to scrap heap. Internal security would be assured by social and economic progress and the limited activities of civilian police forces. Others see such a move as at best, naive, and at worst, an attempt by the United States to abolish military forces in Latin America in order to consolidate its hegemony, and coopt the armed forces as paramilitary police in order to combat narcotics production...Generally, they would prefer to modernize

⁵⁵ RUSSELL, Roberto. *Cambios y continuidades... Op. Cit.*, p. 18-24.



*and professionalize the militaries of the region commensurate with current threats to the stability of democratic regimes and the resource limitations which characterize less-developed nations.*⁵⁶

Por su parte, el investigador Francisco Rojas concentra su análisis en dos elementos centrales: 1) la diversidad regional y los procesos de redemocratización y 2) la apertura económica.

Respecto del primero, argumenta que al desaparecer el marco del conflicto bipolar y mirar hacia la región latinoamericana se constata que no hay ningún régimen inclusivo, por consiguiente América Latina aparece como una región dispersa. Situación que impide la estructuración de políticas generales capaces de contener los intereses del conjunto de actores de la región.

Es precisamente en este período cuando los vínculos y la cooperación comercial se incrementan, pero a la vez cobran fuerza conflictos de delimitación de fronteras. El fuerte incremento de las tendencias integracionistas de inicio de los años noventa no eliminan la percepción de una América Latina disgregada en diversas regiones, por el contrario la acentúa. Sin embargo, no se debe perder de vista que los cambios presentados en el contexto internacional afectaron de distinto modo a las dos grandes áreas -Cuenca del Caribe y Sudamérica- del continente, efectos que a su vez contienen propuestas de vinculación y concertación diferentes.

La dispersión y diversidad estructural que presenta la región, pese a los esfuerzos de una práctica integracionista, ha influido en la falta de una posición homogénea para insertarse en la tendencia global. Lo anterior, se puede observar de mejor manera si se consideran parámetros tales como: desarrollo, estabilidad, crecimiento económico, conflictos internos y formas de reconciliación nacional, aspectos que en menor o mayor medida han afectado los procesos de gobernabilidad en cada área o subregión del hemisferio.

Dentro del segundo elemento, Rojas, contempla los efectos del ajuste económico y la coincidencia de éstos con la tendencia democratizadora en la región, aspectos que determinaron la forma en que cada país decidió adoptar sus reformas para insertarse en la economía internacional.

En síntesis, todo lo anterior, sugiere la necesidad de ver y tratar de manera específica las transformaciones que experimentaron cada uno de los países o subregiones del continente para adaptarse a los cambios y avatares del escenario internacional. De tal suerte que los efectos más visibles en cada una de las zonas del hemisferio se manifestaron de la siguiente manera:

a) Norteamérica (el caso de México)

La divergencia entre los países de la región siempre ha sido mayor que la supuesta por la mayoría de los políticos estadounidenses, pero en la actualidad las diferencias son más pronunciadas que nunca. Para el caso de México se vislumbró una integración hacia Estados Unidos en términos económicos y demográficos a través del comercio y del masivo flujo de personas a Estados Unidos (migraciones).⁵⁷

⁵⁶ WEIDNER, Glenn R. *Overcoming the power gap...* Op. Cit., p. 1-2.

⁵⁷ LOWENTHAL, F. Abraham. "Estados Unidos y América Latina..." Op. Cit., supra nota 31.



b) Centroamérica

Para el caso de esta región, se señala que en América Central la transición de guerras civiles a formas políticas más abiertas por medio de *acuerdos de paz* conllevó a la opción democrática. Asimismo, en tres países se producen procesos democráticos como resultado de la acción militar norteamericana, es decir una *democratización por intervención* (Grenada, Panamá y Haití).⁵⁸

c) Sudamérica

En lo que respecta a la parte andina del área Sudamericana, Lowenthal visualizó señales de desintegración en Perú y -en menor grado- Colombia, al subrayar que regiones completas de cada uno de estos países están bajo el control de movimientos contrainsurgentes, de grupos paramilitares o de narcotraficantes.

Situación que corrobora, Francisco Rojas al señalar que:

*En el área andina, especial en Perú y Colombia, se mantiene la institucionalidad esencial de los procesos de democracia y apertura en medio de conflictos armados de importancia, que condicionan los márgenes de acción y participación democrática.*⁵⁹

Por otra parte, el caso de los países del Cono Sur manifiesta una etapa de *transiciones concertadas* hacia la democracia (Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). En este contexto, Argentina es un caso especial en esta transición, ya que su origen radica en la derrota militar de 1982 en el Atlántico Sur, por lo que se considera su redemocratización por colapso político-militar.

En estos países la confluencia de los factores políticos internos e internacionales derivó en complejos procesos de concertación, suscripción de acuerdos y pactos entre las fuerzas políticas civiles y las fuerzas militares, teniendo como consecuencia un nuevo tipo de vínculo y de equilibrio en las relaciones entre la sociedad y el Estado y entre las fuerzas económicas y las fuerzas políticas, como también entre las fuerzas armadas y las autoridades civiles.

De esta manera, las diferentes formas en que se han manifestado e influido los alcances de las transformaciones internacionales en América Latina, permiten observar y resaltar la diversidad de las repercusiones y efectos que el fin de la Guerra Fría trajo para la región.

1.3. LA REDEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS ANTE NUEVOS ENEMIGOS COMUNES

Durante los últimos años, los países de Latinoamérica y el Caribe han cambiado considerablemente y, en consecuencia, también se han modificado sus relaciones con Estados Unidos.⁶⁰

En un primer análisis, pareciera que la política estadounidense hacia América Latina y el Caribe no siguió el ritmo de estos cambios, ya que con frecuencia se aludió a conceptos

⁵⁸ ROJAS, Aravena Francisco. "Williamsburg... *Op. Cit.*, p. 143.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 143.

⁶⁰ LOWENTHAL, F. Abraham. *La convivencia imperfecta...*, *Op. Cit.*, p. 74, *supra* nota 27.



anticuados, en vez de partir de una evaluación actualizada de las cambiantes necesidades y capacidades latinoamericanas. En particular, durante el gobierno de Ronald Reagan, se retornó a enfoques tradicionales que no tomaron en cuenta la magnitud de la evolución latinoamericana.

Para comprender lo anterior, cabe señalar que las discusiones tradicionales acerca de la política estadounidense en América Latina giran en torno a los intereses políticos, económicos y de seguridad. Sin embargo, aunque las apreciaciones difieran la seguridad ha sido el punto central de la política de Estados Unidos en la región, tal como lo indica Abraham F. Lowenthal al señalar que:

Las discusiones tradicionales acerca de la política estadounidense en Latinoamérica son una letanía en torno a los intereses políticos, económicos, y de seguridad. Aunque las formulaciones difieren, la seguridad es el punto central: proteger a Estados Unidos o sus intereses militares en la región de amenazas directas, proteger rutas marítimas vitales, que incluyen el canal de Panamá, y asegurar el acceso a materias primas estratégicas. Los intereses políticos abarcan: obtener el apoyo diplomático latinoamericano en diversos foros internacionales; lograr mejor armonía en el hemisferio o, más vagamente, preservar la armonía ideológica (objetivo que, con frecuencia, va implícito más que afirmado). Por último, los intereses económicos han significado, históricamente, para Estados Unidos asegurar el nivel adecuado y un trato favorable para su comercio e inversiones privadas.⁶¹

De acuerdo con esta idea durante el siglo XX la preocupación por la seguridad determinó los intereses de la política estadounidense en Latinoamérica, al tiempo que los cambios en el equilibrio del poder internacional y en el desarrollo de la tecnología también se alteraron (amenazas y preocupaciones extraregionales); por consiguiente, tal y como lo señala el Coronel Glenn Weidner, los intereses de seguridad dominan la política de Estados Unidos en América Latina:

U.S. foreign policy in Latin America and the Caribbean historically has been dominated by security interests. From the Monroe Doctrine, oriented against European colonial penetration of the western hemisphere in the 19th century, through the anti-communist focus of the Cold War, U.S. policy has tended to react to external threats to U.S. primacy in the region, and has oscillated in intensity according to the perceived intensity of those threats. Even U.S.-sponsored counterinsurgency assistance in the 1960s and 1980s was predicted upon the factor of external support for revolutionary movements, and in the context of the East-West struggle. Other policy objectives were generally pursued within the security context, on the assumption that economic progress and profits for U.S. transnational business interests could not be achieved in an unstable political environment.⁶²

En este sentido, como lo señala el investigador Joseph Leuer, aunque en la actualidad sobresalga en el hemisferio occidental, una ideología por encima de las demás: capitalismo democrático.⁶³ Lo cierto es que, a partir de 1823 (Doctrina Monroe) y por más

⁶¹ De hecho, reitera que durante más de un siglo, la preocupación por la seguridad ha determinado la política estadounidense, pero esta preocupación se ha ido alterando por los cambios en el equilibrio del poder internacional y en la tecnología. Para ello, identifica tres fases en los intereses de seguridad: 1) Mantener las estaciones de carbón en el Caribe fuera de un control potencialmente hostil en el siglo XIX; 2) Asegurar el abasto de hule, madera de balsa, quinina, cobre, estaño y otros materiales estratégicos durante la primera mitad del siglo XX; y 3) En los últimos años los objetivos han sido evitar que los soviéticos instalen bases de lanzamiento de proyectiles y submarinos nucleares, la exclusión de fuerzas hostiles, proteger el canal de Panamá y las vías marítimas, mantener bases militares en Centroamérica y el Caribe, y asegurar el abasto de materias primas estratégicas. LOWENTHAL, F. Abraham. **La convivencia imperfecta...** Op. Cit., p. 75.

⁶² WEIDNER, Glenn R. **Overcoming the power...** Op. Cit., p. 2.

⁶³ El ascenso de esta ideología se debió a la caída de la ex-Unión Soviética y del modelo económico socialista, permitiendo la apertura al desarrollo de democracias no represivas en el continente. Sin embargo, su consolidación se observa con



de 100 años, Estados Unidos ha logrado desarrollar una política coherente⁶⁴ enfatizada en la promoción unilateral de la estabilidad y la solvencia de los gobiernos de la región, en favor de los siguientes tres objetivos fundamentales, que garantizaran su seguridad:

...1) create favorable markets, 2) enhance U.S. influence, and 3) deter foreign competition in the region.⁶⁵

De tal suerte que, hoy, América Latina se encuentra ante una nueva faceta en sus relaciones con Estados Unidos, en la que la percepción de las amenazas y situaciones de riesgo se vinculan a la necesidad de crear y garantizar las condiciones externas e internas del mercado que fundamenten el papel de esta región en la actual atmósfera de la economía global, lo que significa que los aliados de Estados Unidos en el hemisferio deberán contribuir a establecer la armonía y el progreso democrático (incluyendo los derechos humanos) en la región.

La percepción del peso que América Latina tendría para Estados Unidos en la década de los noventa, fue analizada y preestablecida por el especialista Abraham F. Lowenthal a finales de los años ochenta, al determinar que:

Aunque se han debilitado las antiguas razones para prestar atención a Latinoamérica y el Caribe, los países del hemisferio occidental pueden cobrar mayor importancia para Estados Unidos en los años venideros.

Sin embargo, pese a que la seguridad militar estadounidense ya no se ve amenazada por un ataque directo desde el propio hemisferio occidental, los recientes sucesos de inestabilidad e ingobernabilidad en algunos países de América Latina y el Caribe continúan representado una seria preocupación para su seguridad. Sobre todo, en la medida en que el concepto de seguridad se ha venido transformando hasta considerarlo desde un sentido más amplio,⁶⁶ a partir del franco debilitamiento de la percepción del agresor extra-hemisférico, justificación que se volvió anacrónica con el colapso de la ex-Unión Soviética, pero que se mantiene para el caso particular de ataques con misiles balísticos provenientes de países como Irán, Irak y Corea del Norte, entre otros.

reservas ante la persistente percepción de que América Latina aún continúa gobernada por fuertes líderes militares, quienes se valen de gobiernos civiles títeres controlados por intereses militares. Al respecto, véase el excelente artículo de LEUER, Joseph C. *School of the Americas and U.S. foreign policy attainment in Latin America*, January, 1996, p. 1-16, en <http://www.benning.army.mil/usarsa/academic/leuer.htm>

⁶⁴ De acuerdo con Joseph Leuer el hecho de que Estados Unidos no siempre pudo garantizar su seguridad en el hemisferio o garantizarla para mantener su influencia, hizo que la creencia popular pensara que Estados Unidos inició su involucramiento en América Latina para detener la expansión del comunismo durante la Guerra Fría, pero un análisis cuidadoso del creciente eje del acercamiento militar estadounidense se puede encontrar antes de la Segunda Guerra Mundial; por consiguiente, la instrumentación de esta política de seguridad se realizó a través de dos vías: 1) mediante la exención de América Latina de las Leyes de Neutralidad promulgadas por Estados Unidos en 1935, 1936 y 1937, que permitieron el comercio de armas en la región; la aprobación de la Ley de Buenos Deseos (*Good Will Act*) de 1938, que permitió el entrenamiento en instituciones de Estados Unidos; la Ley de Prestamos y Arriendos (*Lend-Lease Act*) de 1941, que creó un fondo que utilizaron los militares latinoamericanos para entrenamiento y compras de material bélico; y la creación de misiones militares en la mayoría de los países de la región (en 1938 se establecieron 32 misiones), para profesionalizar y mejorar las fuerzas militares; y 2) el activismo de Estado Unidos en América Latina desde la promulgación de la Doctrina Monroe en 1823.

⁶⁵ LEUER, Joseph C. *School of the Americas... Op. Cit.*, p. 3.

⁶⁶ En la perspectiva del Coronel Glenn Weidner el concepto de seguridad se debe ampliar para incluir aspectos como: *social reform, economic progress, judicial effectiveness, and official accountability, an international framework for cooperation between national civilian and military agencies empowered to apply force on behalf of the state...*, ver WEIDNER, Glenn R. *Overcoming the power... Op. Cit.*, p. 2.



De esta manera, en la prospectiva que Lowenthal realizó en el último tercio de la década de los ochenta, identificó cuatro tendencias potenciales desde las que América Latina podría afectar o representar importancia para Estados Unidos:

- 1) **Su peso económico y político.**- La influencia que ejerce Latinoamérica sobre la economía de Estados Unidos y el resto del mundo.
- 2) **Sus nexos demográficos con Estados Unidos.**- Derivado de la masiva ola de migraciones de algunos países en el hemisferio.
- 3) **Su capacidad de afectar problemas mundiales.**- Aquí la influencia de los países de mayor importancia en la región, como puntos clave o de apoyo para resolver o agravar los problemas internacionales⁶⁷ más urgentes.
- 4) **Su repercusión sobre el clima necesario para preservar los valores básicos de Estados Unidos.**- Toma en cuenta la imposibilidad por preservar los valores fundamentales de la sociedad estadounidense (especialmente derechos humanos), de no cambiar la situación en América Latina.

Tendencias que en la actualidad forman parte de las preocupaciones que dan forma y sentido a lineamientos de política exterior que Estados Unidos desarrolla para asegurar la cooperación de Latinoamérica en todos y cada uno de estos asuntos de interés mutuo. Por lo que en el futuro, señaló Lowenthal, los asuntos que debe abordar la política estadounidense son: comercio; finanzas e inversiones; inmigración; administración de recursos; control de narcóticos; ecología; democracia y derechos humanos.

Es por ello que en ese momento y ante este panorama, Lowenthal concluyó:

*...Estados Unidos debe dedicar más esfuerzos al comercio, las finanzas, el medio ambiente, y la migración que a los MIG's y a las guerrillas.*⁶⁸

De esta forma, las transformaciones manifestadas en el mundo han sido tan sorprendentes, que resulta difícil imaginarse lo radical de estos cambios como lo señalan Abraham Lowenthal y Gregory Treverton:

*...resulta difícil imaginar que pocos años atrás Europa todavía estaba severamente dividida por el muro de Berlín, la Unión Soviética era casi universalmente considerada como una superpotencia, Nelson Mandela estaba en prisión, los sandinistas gobernaban Nicaragua, El Salvador estaba desgarrado por la guerra civil, Yugoslavia era una nación que vivía en paz, y la idea de un área norteamericana con un Tratado de Libre Comercio (TLC) quedaba fuera de los límites de las opciones realistas en el campo de la política económica.*⁶⁹

Así, en el marco de estas modificaciones es un hecho indudable que con el fin de la Guerra Fría y la disminución de los conflictos en Centroamérica, las políticas de Estados Unidos se concentraron, cada vez menos, en la amenaza del comunismo, y en consecuencia aumentó su interés en la situación económica y aspectos políticos de los

⁶⁷ Lowenthal señala que entre los principales desafíos en el futuro inmediato serían: controlar el tráfico de drogas; evitar los problemas originados por la contaminación industrial y la degradación ecológica; combatir el terrorismo, limitar la proliferación nuclear; ampliar la producción, comercialización y distribución de alimentos (hambrienta y pobreza); administrar la producción, conservación, comercialización y distribución de energéticos renovables y no renovables; y el desarrollo eficiente de nuevas materias primas, incluso las que ofrecen los mares.

⁶⁸ LOWENTHAL, F. Abraham. *La convivencia.... Op. Cit.*, p. 96, ver *supra* nota 27.

⁶⁹ LOWENTHAL, F. Abraham y TREVERTON, F. Gregory (Comp.). "Introducción", en *América Latina en un mundo nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 9.



países de mayor tamaño y poder en América Latina; es decir, en aquellos Estado Pivote⁷⁰ que representan una fuerte importancia para los intereses y la estrategia de Estados Unidos de cara a la consolidación del Nuevo Orden Internacional.

Los cambios en las políticas estadounidenses hacia América Latina según afirmó, en su momento, el gobierno del ex-presidente George Bush tendría nuevas prioridades en la región al señalar que:

...la promoción del crecimiento económico y el desarrollo, y no la contrainsurgencia, serían los objetivos de las políticas estadounidenses en la región.⁷¹

Por consiguiente, la redefinición de la política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica se vio en la necesidad de dar un giro con la intención de buscar una nueva orientación, la cual le permitirá aprovechar la influencia de los cambios internacionales, así como las transformaciones internas en el Continente.

1.4. LA NUEVA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA AMÉRICA LATINA

La problemática del cambio de los órdenes mundiales es una de las cuestiones que despierta más interés y polémica en la disciplina de las relaciones internacionales. Así, con el fin del orden denominado Guerra Fría se renovó el debate sobre este tema dando la pauta para el análisis de los aspectos que inciden en ello.⁷²

De esta manera, dentro de la renovación de este debate y para el caso específico del Continente americano, se puede observar que el fin de la lógica de Guerra Fría obligó a Estados Unidos a rediseñar su política hacia América Latina y el Caribe, así como a redefinir sus intereses en la región; sobre todo, sin dejar de tomar en cuenta, como ya se ha señalado, que la política estadounidense hacia las Américas después de la Segunda Guerra Mundial se concentró en evitar la expansión del comunismo y las amenazas externas que representaba.

Con la amenaza del comunismo derrotada Estados Unidos perdió el principal ordenador o catalizador de su política exterior (*contención del comunismo*), lo que le ha significado

⁷⁰ Algunos investigadores señalan que ante la búsqueda de nuevos principios para sustentar la estrategia nacional y las presiones del Congreso por reducir o eliminar la asistencia al exterior, la cual es identificada como una herramienta vital para proteger los intereses, Estados Unidos optó por centrar sus esfuerzos en un pequeño número de países (Estados Pivote), en donde percibe que la incertidumbre de su destino puede afectar profundamente el futuro de sus regiones y por consiguiente el interés de EUA. Para evitar esto, Estados Unidos decidió recurrir a la idea de los Estados Pivote para adoptar una política discriminatoria hacia el mundo desarrollado y concentra sus energías en aquellos países identificados dentro de esta clasificación, entre los que se encuentran: México y Brasil en América; Argelia, Egipto y Sudáfrica en África; Turquía, India, Pakistán e Indonesia en Asia. Si se desea conocer más sobre la definición e importancia de estos Estados, véase CHASE S. Robert, HILL B. Emily y KENNEDY Paul. "Pivotal States and U.S. Strategy", *Foreign Affairs*, Volumen 75, No. 1, Estados Unidos, January/February 1996, p. 33-51.

⁷¹ COMMINS, M. Margaret. "De la seguridad al comercio en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina: cómo se explica el apoyo estadounidense al Tratado de Libre Comercio con México", en *La nueva agenda Interamericana*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Estados Unidos Informe Trimestral, México, Vol. III, No. 1, primavera de 1993, p. 71-92.

⁷² Sobre el particular, existe una vasta hemerografía que aborda el tema desde diversas ópticas. Para un primer acercamiento al tema se puede consultar: FORNIERI, Vinocour Sergio. "El futuro del sistema internacional según Wallerstein, Fukuyama, Toffler y Kennedy", en Organizaciones No Gubernamentales y Estado: Los nuevos retos hacia el siglo XXI, *Revista Parlamentaria*, No. 2, República de Costa Rica, agosto 1996, p. 643-659; RUSSEL, Roberto. "Cambios y continuidades... *Op. Cit.*, supra nota 29.



enfrentar y acentuar una profunda fragmentación en el proceso de toma de decisiones; en el cual, los criterios propuestos por la Administración Clinton: expansión de la democracia y los mercados, han sido vistos como imprecisos en virtud de su incapacidad para aglutinar posiciones o servir de guías para alcanzar consensos mínimos en torno de lo que hoy sería para Estados Unidos el interés nacional.

En este sentido, de acuerdo con Roberto Russell la incidencia del fin de la Guerra Fría en el cambio de actitud de Estados Unidos hacia América Latina se aprecia en los siguientes aspectos:

- Aumento de la importancia de los temas económicos (expansión y promoción del libre mercado) en la agenda y un peso cada vez mayor de los nuevos temas de la agenda negativa (narcotráfico, terrorismo, medio ambiente, corrupción, seguridad jurídica).
- Cambio en los objetivos de política de seguridad hemisférica (institucionalizar la relaciones civilo-militares, orientar la acción de los militares latinoamericanos hacia la seguridad externa, cooperación multilateral y contener el trasiego y la proliferación de armas convencionales y de destrucción masiva).
- Un nuevo tipo de intervencionismo, dirigido esencialmente a proteger intereses afectados por los temas de la agenda negativa.
- Promoción de la democracia y de los derechos humanos.
- Influencia creciente de los actores no estatales en la elaboración de políticas hacia la región.

Así, el cambio en la perspectiva de la política de Estados Unidos hacia América Latina lo inicia el ex-presidente George Bush (1989-1993), a través de su propuesta intitulada *The Enterprise for the Americas* (Iniciativa de Empresa para las Américas), en la cual trató de plasmar que las relaciones con América Latina debían enfrentar cambios fundamentales, por lo que intentó establecer un compromiso para redimensionar y forjar una política constructiva y mutuamente benéfica hacia la región.

La intención de lograr lo anterior, permitiría aprovechar los cambios que tanto la región como el contexto internacional estaban experimentado y canalizarlos en beneficio de las oportunidades que esas transformaciones presentaban a Estados Unidos. Lo que significó el inicio de una nueva etapa en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

Este cambio de perspectiva se conduciría a través del fomento de las relaciones mutuamente provechosas entre Estados Unidos y Latinoamérica. Al respecto, Margaret M. Commins señala que:

Las explicaciones más comunes de estos cambios en las políticas giran alrededor de los sucesos recientes: la liberalización económica y política de América Latina, el "fin de la guerra fría" y el deseo del gobierno de Bush de mejorar el ambiente de las relaciones interamericanas, así como de ayudar a que se "consoliden" las reformas democráticas y de libre mercado en América Latina.⁷³

Asimismo, el Embajador retirado Ambler H. Moss manifiesta que la nueva era en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina inicia con el discurso que el ex-

⁷³ COMMINS, M. Margaret. *De la seguridad al...* Op. Cit., p. 5.



presidente George H. Bush presentó en junio de 1990, el cual recibió un abrumador respaldo en América Latina.⁷⁴

Consideración que se fundamenta en el hecho de que el discurso de *The Enterprise for the Americas Initiative*, fue el primer pronunciamiento post-Guerra Fría en el cual se contemplaba una nueva visión en las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica, y que se cimentó en tres pilares primordiales: 1) crear una área de libre comercio en todo el hemisferio; 2) proporcionar ayuda para reducir el problema de la deuda; 3) realizar nuevas inversiones en una estructura de libre mercado, así como en la condición inherente de continuar con la promoción de la democracia.⁷⁵

De acuerdo con Ambler Moss, durante su campaña y antes de su elección, el Presidente Clinton reafirmó el compromiso de Bush con el libre comercio al tomar la estafeta y apoyar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), para después apoyarse en la idea de libre comercio, como la pieza central, de la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994 y continuar con ella a pesar de haber perdido la autoridad para negociar acuerdos por la vía rápida (*fast track*).

1.4.1. LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

El 27 de junio de 1990, el entonces presidente de Estados Unidos, George H. Bush, dio a conocer su proyecto de Empresa para la Iniciativa de las Américas (EIA), cuya finalidad era expandir el comercio y los lazos de inversión entre Estados Unidos y las naciones de América Latina.⁷⁶

Dicha iniciativa, considerada la acción política más completa hacia América Latina jamás anunciada por Washington, conformaría la espina dorsal de las relaciones de Estados Unidos con la región.

La EIA ponía el énfasis, principalmente, en el comercio y la inversión, por lo que de acuerdo con Michael Wilson, tres eran los objetivos de esta iniciativa:

...1) Crear una zona de Libre Comercio en las Américas; 2) Estimular la inversión extranjera en la región; y 3) Cancelar unos 12 mil millones de dólares en préstamos de gobierno a países que empiezan a establecer reformas de libre mercado.⁷⁷

Sin embargo, la derrota de George H. Bush en las elecciones de 1992 impidió concretar los objetivos inicialmente diseñados, dejando en la incertidumbre el nuevo esquema de acercamiento y cooperación con la región.

⁷⁴ MOSS, H. Ambler. "A new vision of U.S.-Latin American relations", en MANWARING, G. Max (Comp.). *Security and civil-military relations in the new world disorder...* Op. Cit., p. 35-41.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 35.

⁷⁶ Mediante la Empresa para la Iniciativa de las Américas (EIA) se prometió crear una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra de Fuego en la porción más extrema de Sudamérica, estimular la versión en la región y resolver el problema de la deuda. Al tiempo que estimularía la cooperación con Perú y otros países sudamericanos en una campaña para erradicar el narcotráfico, ver WILSON, Michael. "Hacia la próxima centuria americana: construyendo una nueva asociación con América Latina", en *Estados Unidos, Libre Comercio y Política Hemisférica*, Revista de Relaciones Internacionales, No. 57, enero-marzo 1993, p. 17-30.

⁷⁷ Si se desea profundizar sobre esto, ver HAKIM, Peter. "La Empresa para la Iniciativa de las Américas", en *Estados Unidos, libre comercio y política hemisférica*, Op. Cit., p. 31-35.



No obstante lo anterior, en diciembre de 1994 a instancia de Estados Unidos, se celebró la I Cumbre de las Américas en Miami, Florida, con la participación de todos los Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio, con la excepción de Cuba. Derivado de dicho encuentro, se adoptó la Declaración de Principios titulada "*Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible*"; y un Plan de Acción con 23 compromisos asumidos por los gobiernos del hemisferio en igual número de áreas temáticas.

El propósito de dicho evento fue impulsar una visión compartida sobre el futuro del hemisferio a partir de los principios de democracia, libre comercio y cooperación para enfrentar los problemas comunes. Lo que representó retomar algunos de los aspectos esbozados en la EIA de Bush, pero con la diferencia de que el alcance de los objetivos de esta cumbre es más amplio.

A la fecha se han celebrado dos Cumbres Hemisféricas y se tiene proyectada una tercera para el año 2001 en Quebec, Canadá. De tal suerte que, en las actividades desarrolladas en este foro, Estados Unidos ha buscado desempeñar un papel protagónico en la instrumentación del plan de acción, atendiendo en forma prioritaria temas como: promoción de la democracia, libre comercio, protección de los derechos humanos y desarrollo sustentable; así como combate al narcotráfico, el terrorismo y la corrupción en el continente.⁷⁸

Aspectos que sin duda alguna forman parte de los asuntos que más preocupan a Estados Unidos en la región y sobre los cuales pretende obtener consensos para atenderlos y combatirlos con una visión común.

1.4.2. RESULTADOS Y MANDATOS DERIVADOS DE LA REUNIÓN DE MIAMI

Estados Unidos considera que se han logrado importantes avances en la instrumentación de los principios y compromisos de la Cumbre de las Américas, entre ellos destacan: la negociación de la Convención Interamericana contra la Corrupción; y una mayor colaboración hemisférica en las áreas de medio ambiente, finanzas, aplicación de la ley y asuntos de seguridad. Asimismo, reconoce que se han dado pasos importantes para ampliar la integración económica y promover el libre comercio en la región.⁷⁹

Cabe señalar que del 18 al 19 de abril de 1998 se llevó a cabo la II Cumbre de las Américas en Santiago de Chile. La conclusión de los trabajos de esta II Cumbre tuvo como resultado la aprobación de una Declaración Política y un Plan de Acción con 23

⁷⁸ Washington ha identificado tres objetivos clave que deberán alcanzarse en los próximos años para asegurar el éxito de su política hemisférica: 1) Creación de una Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el año 2005; 2) Fortalecimiento de la democracia, incluyendo el apoyo a una transición pacífica y democrática en Cuba; y 3) Combate a las amenazas del narcotráfico y el crimen organizado, la corrupción, el tráfico de migrantes y el terrorismo. Dirección General para América del Norte. "Asuntos Hemisféricos". En Secretaría de Relaciones Exteriores. *Carpeta Ejecutiva*. México, diciembre de 1998.

⁷⁹ De tal suerte que en la II Cumbre se logró aprobar el inicio de las negociaciones para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el 2005, así como otros compromisos importantes. Secretaría de Relaciones Exteriores. *Carpeta Ejecutiva*, Op. Cit.



compromisos⁸⁰ para elevar el acceso y la calidad de la educación, preservar y fortalecer la democracia, promover la integración económica y el libre comercio y combatir la pobreza y la discriminación.

Dentro de este Plan de Acción, la educación fue uno de los temas centrales, teniendo como objetivo asegurar para el año 2010 el acceso y permanencia universal del cien por ciento de los menores a una educación primaria de calidad y el acceso para por lo menos el 65% de los jóvenes a la educación secundaria de calidad. De igual manera, los Jefes de Estado y de Gobierno convinieron en iniciar las negociaciones del ALCA a partir de mayo de 1998 para que culminen a más tardar en el año 2005.

En este contexto, en lo que respecta al establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de acuerdo con el mandato emanado de la II Cumbre de las Américas, se dio inicio a las negociaciones tendientes a la creación del ALCA para el año 2005.⁸¹

Por otra parte, en cuanto al tema de la Prevención y Control del Consumo Indevido y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos, el Plan de Acción incluye la iniciativa de crear un sistema hemisférico multilateral de certificación en el marco de la Comisión Interamericana para el Control y el Abuso de Drogas (CICAD), así como referencias a la reducción de la demanda, el lavado de dinero y a la extradición.

Otros asuntos abordados fueron, también, el referente a los migrantes y el rechazo de incluir en la agenda asuntos laborales. Finalmente, se estableció que la sede de la III Cumbre de las Américas será en Canadá para el año 2001.

1.4.3. LA CUESTIÓN MILITAR Y LA POLÍTICA HEMISFÉRICA DE DEFENSA

La conjunción del fin de la Guerra Fría y el proceso de reforma política y económica en América Latina, llevó a políticos y académicos del vecino país del Norte y de otros lugares a reconsiderar la naturaleza del orden global, incluidos asuntos estratégicos y de seguridad.⁸²

Para entender la incidencia de lo anterior, baste señalar el reconocimiento de que en el pasado el desempeño y compromiso de Estados Unidos en la región fue:

1. Episódico y unilateral, manifestado en un acentuado corte militar a través del cual se trataron las amenazas a su seguridad.
2. Luego de la Segunda Guerra Mundial la política de Estados Unidos en la región tendió a visualizar los acontecimientos de orden local desde la perspectiva de la

⁸⁰ En cuanto a los compromisos de combate a la pobreza, educación y fortalecimiento de la democracia, se acordó destinar recursos para su atención de la siguiente forma: \$8,300 MD para educación; \$5,800 MD para derechos humanos y perfeccionamiento de la democracia en la región; y \$18,800 MD para integración económica.

⁸¹ Sobre el particular, cabe mencionar que es a partir de la Cuarta Reunión Ministerial de Comercio celebrada el 19 de marzo de 1998, en San José, Costa Rica, donde se recomienda a los Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio el inicio de las negociaciones del ALCA, mismas que se formalizaron durante la celebración de la II Cumbre de las Américas en Chile. Ver "Declaración de San José", en Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Invitación pública a la sociedad civil de los países participantes en el ALCA*, en <http://www.secofi.gob.mx>

⁸² BAILEY, John y GOODMAN, Timothy. "Redefinición de la Seguridad en la Relación México-Estados Unidos". En VERA, Campos Mónica, Fernández de Castro Rafael y WEINTRAUB, Sidney. *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM, CISAN y FCE, 1998, p. 181-211.



confrontación bipolar generada por la Guerra Fría, ocasionando con ello que las relaciones con algunos países de la región se enrarecieran o tensaran.

3. En la actualidad, el concepto de seguridad cooperativa (*cooperative security*) ha surgido con gran énfasis en la integración para abordar y compartir los problemas.

El cambio en la percepción de las relaciones de Estados Unidos con América Latina, se deriva de la modificación del contexto internacional y la transformación de la región. Es decir, de los retos y amenazas que se visualizan en esta etapa de postguerra fría en la que, hasta el momento, ha sido muy difícil consolidar una política exterior disciplinada y consistente como la que existió durante la lógica de confrontación bipolar, donde el aglutinador coherente fue la contención del comunismo.⁸³

En consecuencia los peligros que, hoy, enfrenta Estados Unidos son más diversos. Por consiguiente, la línea entre asuntos domésticos o internos y aquéllos de política exterior es cada vez más endeble, lo cual se puede observar en el tratamiento de fenómenos transnacionales como el narcotráfico y terrorismo cuyas consecuencias de largo plazo para la seguridad interna y regional son objeto de preocupación para Estados Unidos.

Ante estas circunstancias y en el marco de la nueva percepción de Estados Unidos, no todos los riesgos a la seguridad son de naturaleza militar, por lo que se requerirá de una buena coordinación para abordarlos. No obstante, las instituciones militares continuaran desempeñando un papel importante en su solución y su planeación estratégica, ya que nunca se puede descartar el uso de la fuerza.

En este contexto, los lineamientos que influenciaron esta nueva actitud de Estados Unidos fueron esbozados por el ex-Secretario de Defensa de ese país, William J. Perry, de la siguiente manera:

*The end of the Cold War and the spread of democratic government around the world have opened the door to a new era of security challenges and opportunities.*⁸⁴

⁸³ Tal y como lo señalara la asesora en materia de política exterior del candidato republicano a la Presidencia de Estados Unidos, Condoleezza Rice en su más reciente artículo al indicar que las etapas de transición, como el actual periodo de postguerra fría, se identifican grandes transformaciones o revoluciones que permiten reconocer esta situación. Para el caso de Estados Unidos, Rice ha identificado tres cambios fundamentales en el actual periodo de transición: 1) el colapso de la Unión Soviética; 2) Una revolución tecnológica fundamentada en la era del conocimiento (*Knowledge-based*) que ha alterado muchas de las bases del dinamismo económico; y 3) El reconocimiento de que en esta etapa de transición Estados Unidos emerge como el único beneficiado los otros dos acontecimientos, por lo que ante el prototipo de la "nueva economía" debe utilizar su influencia diplomática. Por tanto ante la eventualidad de una Administración republicana, señala que los intereses nacionales de Estados Unidos serán:

- Asegurar que el poder militar de EUA pueda desanimar los conflictos y luchas bélicas en defensa de sus intereses si la disuasión falla;
- Promover el crecimiento económico y la apertura política a través de la expansión del libre comercio y un sistema monetario internacional estable;
- Renovar la fuerte e íntima relación con los aliados que comparten los valores estadounidenses;
- Focalizar los esfuerzos de EUA hacia una total y completa relación con las grandes potencias, particularmente, Rusia y China.; y
- Tratar decisivamente con la amenaza de los regimenes Irresponsables (*rogue regimes*) y poderes hostiles.

Si se desea ampliar sobre el particular consúltese: RICE, Condoleezza. "Promoting the National Interest", *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1, Estados Unidos, enero/febrero 2000, p. 45-62.

⁸⁴ Texto inicial de la carta de presentación del ex-Secretario de Defensa, William J. Perry, a través de la cual dio a conocer la estrategia de seguridad de Estados Unidos para América Latina, ver Office of International Security Affairs. *United States Security Strategy for the Américas*, Department of Defense, september 1995, p. 1-35.



La reevaluación de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina se proyectó en el marco de la estrategia de seguridad nacional del Presidente William J. Clinton intitulada: *National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, mediante la que se pretendió explicar y evaluar los esfuerzos que Estados Unidos realizaría para conocer los retos y el tamaño de las oportunidades de esta nueva era.⁸⁵

De tal suerte que, Clinton señaló que Estados Unidos tendría en la prosperidad y la libertad de todo el hemisferio su principal interés, ya que en la medida en que la democracia y las promesas de elevar los estándares de vida de la población se consoliden y se hagan realidad, Estados Unidos llegará a ser más seguro.

Para hacer realidad esta visión, William Perry mencionó que los intereses vitales para la seguridad de este país deberán ser: garantizar su protección a través de la diplomacia; comprometerse con la paz; contar con capacidades de respuesta rápida; y estrechar la cooperación en materia de defensa con los principales amigos y aliados en la región.

Bajo estos parámetros, el principio fundamental que Estados Unidos utilizaría para acercarse a América Latina sería compartiendo la responsabilidad en áreas como: la democracia, el marco legal, la resolución de conflictos y una cooperación mutua y transparente en materia de defensa.

Lo anterior, con la finalidad de poder enfrentar los muchos y diversos retos para la seguridad y estabilidad de la región, los cuales se extienden desde la promoción y el fortalecimiento de gobiernos democráticos y la estabilidad de las relaciones cívico-militares hasta la confrontación de amenazas transnacionales como el tráfico de drogas y el terrorismo.

De esta forma y a manera de ejemplo, las acciones instrumentadas a la fecha validan el compromiso de Estados Unidos con los intereses que persigue en la región. De hecho, la operación para restablecer la democracia en Haití, el envío de observadores militares a Perú y Ecuador (disputa fronteriza), el incremento de los contactos entre fuerzas armadas (*military-to-military*), y más recientemente, la preocupación que significa Colombia y la presión ejercida para evitar que en Ecuador se instituyera un nuevo gobierno de facto, revelan algunas de las exigencias de los planes de acción para proteger la estabilidad democrática y la promoción de la resolución de conflictos en el hemisferio.⁸⁶

En este sentido, resulta de sumo interés establecer y conocer la política militar y de defensa que Estados Unidos instrumenta en la región, así como los principales elementos mediante los cuales se canalizan y orientan los objetivos de seguridad.

Con ese propósito cabe mencionar que con la celebración de la Cumbre de las Américas en 1994 y la Reunión de Ministros de Defensa de las Américas realizada en Williamsburg, Virginia, en julio de 1995, se inicia la nueva etapa de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

⁸⁵ Office of International Security Affairs. **United States Security...** *Op. Cit.*

⁸⁶ Si se tiene interés por profundizar en estas cuestiones se recomienda revisar el capítulo 6 dedicado al Hemisferio Occidental del documento del Institute for National Strategic Studies. **Strategic Assessment 1995: U.S. Security Challenges in Transition**. National Defense University, Washington, D.C., 1995, en <http://www.ndu.edu/inss/sa95/sach06co.html>



Ambos eventos representan un hito histórico a través del cual Estados Unidos plasmó los pilares sobre los que se delinearían los objetivos fundamentales de su política hemisférica, tanto en el ámbito político-económico como en el militar o de seguridad. Propósitos que confluyen y catalizan el nuevo marco sobre el que se orientará la política de Estados Unidos hacia América Latina, sin que de por medio exista una crisis como condición.

En este sentido, la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos para las Américas de 1995 señala que:

Civilian and military leaders of the region gathered for the first time for wide-ranging dialogue on questions of security. This was no emergency meeting in reaction to a crisis event, but an effort to rethink issues of defense and security in light of two new geopolitical realities: the resurgence of democracy in the region and the end of the Cold War. Reflecting individual country and subregional perspectives, defense leaders exchanged views on the role of militaries in the 21st century, transparency and confidence-building measures in the region, and defense cooperation, including regional contributions to international peacekeeping missions. Civilian and military leaders of the region gathered for the first time for wide-ranging dialogue on questions of security. This was no emergency meeting in reaction to a crisis event, but an effort to rethink issues of defense and security in light of two new geopolitical realities: the resurgence of democracy in the region and the end of the Cold War. Reflecting individual country and subregional perspectives, defense leaders exchanged views on the role of militaries in the 21st century, transparency and confidence-building measures in the region, and defense cooperation, including regional contributions to international peacekeeping missions.⁸⁷

Esta nueva realidad se cimentó en el hecho de la convergencia de visiones respecto a los intereses comunes de la región:

The difference today... is the convergence of views on fundamentals: a shared commitment to democracy, to sustainable development rooted in open-market principles and practice, and to a cooperative approach to enhancing security. This consensus on fundamentals lays the foundation to meet the security challenges of the twenty-first century.

De tal suerte que la consecución de los objetivos de defensa en la región reflejen su vinculación con los principales objetivos de seguridad nacional de Estados Unidos, a saber: democracia y libre mercado; tal y como se menciona en la estrategia para América Latina:

The strategic challenge for the United States in its neighborhood is to leverage our defense assets in support of national security goals that embrace the promotion of democracy and open markets as well as the core function of protecting American lives and well-being. A democratic and prosperous hemisphere is a safe and secure environment for ourselves and our neighbors.⁸⁸

Es aquí donde la cuestión militar cobra una importancia preponderante en la consecución de preservar la democracia como punto fundamental de la seguridad del hemisferio, ya que los beneficios a futuro podrían ser altos. En tal virtud, la estrategia estadounidense otorga una alta prioridad a la interacción entre fuerzas militares y la promoción de los contactos directos entre militares (*military-to-military*) como el camino para extender y profundizar las relaciones con las instituciones de defensa de la región.⁸⁹

⁸⁷ Office of International Security Affairs. **United States Security...** *Op. Cit.*, p. 1.

⁸⁸ *Ibidem.*, p. 3.

⁸⁹ Esta estrategia de acercamiento incluye la celebración de ejercicios combinados, programas de entrenamiento, asistencia en materia de seguridad, profesionalización de la educación militar y civil, proyectos de ayuda humanitaria, participación en las misiones internacionales de mantenimiento de la paz, planeación conjunta e intercambio de información y políticas de transferencia de armas. *Ibidem.*



Los resultados de la instrumentación de esta política permitirán la obtención de dividendos, tales como: la construcción de medidas de confianza mutua, mediante la realización de ejercicios multinacionales bajo la guía de Estados Unidos, logrando con ello la disminución de amenazas en conflictos fronterizos. Asimismo, a través de la cooperación y monitoreo de las fronteras y las costas se puede contribuir de manera efectiva a controlar el tráfico de armas, drogas y otros contrabandos (migrantes) que tanto preocupan a Estados Unidos.

Por lo que para concretar los objetivos de esta estrategia de seguridad, el gobierno de Estados Unidos requiere de una verdadera cooperación entre las dependencias que lo conforman y que tienen como misión promover la prosperidad de la nación y el fortalecimiento de la democracia.

En este contexto, el papel del Departamento de Defensa es muy significativo en el fortalecimiento de la seguridad y en la promoción y consolidación de la democracia en la región, tal y como lo establece la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos para las Américas:

...the implementation of a national security strategy based on enhancing our security, promoting prosperity at home, and fostering democracy falls to other Cabinet departments. Nonetheless, DoD [Department of Defense] plays a significant role in strengthening our security and furthering democratic consolidation in the region. This is especially true given the important role of the military in many Latin countries and the history of military regimes often displacing democratically elected governments.⁹⁰

En tal virtud, la manifestación del liderazgo del Departamento de Defensa en este ámbito se materializa en la participación y promoción de las Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas,⁹¹ con las cuales se inaugura un nuevo capítulo en la historia de la política militar de la región, así como un foro más en la interacción de los asuntos militares entre Estados Unidos y los países de América Latina.

En este sentido, desde la celebración de la primera reunión en julio de 1995, el desarrollo y la construcción de las relaciones cívico-militares es un objetivo y requisito importante en con la consolidación de la democracia en América Latina. Por lo que el Departamento de Defensa de Estados Unidos ha venido insistiendo y apoyando el compromiso de sus contrapartes civiles y militares en la realización de este propósito.⁹²

⁹⁰ Office of International Security Affairs. **United States Security...** *Op. Cit.*, p. 3.

⁹¹ A la fecha se han celebrado tres reuniones. La Primera Reunión de Ministros de Defensa del Hemisferio se celebró en 1995, en Williamsburg, Virginia. La Segunda Conferencia Ministerial de Defensa se celebró en San Carlos de Bariloche, Argentina del 7 al 9 de octubre de 1996, y la Tercera Reunión de Ministros de Defensa se realizó en diciembre de 1998, en Bogotá, Colombia. En esta última reunión, los objetivos de Washington fueron: "...demonstrate our commitment to regional cooperation on defense and security matters, and to the continuation of the DMA (Defense Ministerial of the Americas) process; to strengthen and consolidate the leadership of defense and security policy in the hands of democratically elected officials; to deepen the dialogue among the civilian and military leaders on defense and security issues common to the hemisphere; and lastly, to promote transparency, humanitarian disaster relief, and combatting terrorism, and advocate appropriate defense support for law enforcement and counternarcotics and other national security topics." Si se desea conocer los múltiples foros y medios a través de los cuales Estados Unidos establece los vínculos y contactos con las fuerzas armadas de los países del hemisferio, se recomienda consultar el amplio estudio sobre las relaciones militares entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe, concretamente el apartado referente a programas del Departamento de Defensa, ver ISACSON, Adam y OLSON, Joy. **Just the Facts: A quick tour of U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean**, December 1998, en <http://www.ciponline.org/facts/fmi.htm>

⁹² Para tal efecto, la estrategia del Departamento de Defensa contempla, paralelamente, la ampliación y profundización de las relaciones con los diferentes órganos de defensa de los países de la región a través de: ejercicios combinados, programas de capacitación, asistencia en materia de seguridad, profesionalización de la educación civil y militar, proyectos



Para lograr todo lo anterior, el citado documento concluyen que ante el umbral del Siglo XXI, los objetivos estratégicos de Estados Unidos para la región serían:

- ✓ Apoyar la responsabilidad con las normas democráticas en la región, incluyendo el control civil de los asuntos militares, mantener relaciones cívico-militar constructivas y respeto a los derechos humanos.
- ✓ Promover la resolución pacífica de disputas, expedición transparente de armas y desarrollar las medidas de confianza y seguridad apropiadas para la región.
- ✓ Mantener la responsabilidad en el marco del Tratado del Canal de Panamá y dirigir la cooperación con el gobierno de ese país en asuntos vinculados a la consecución de un Tratado de Neutralidad.
- ✓ Extender y profundizar la cooperación en materia de defensa con los países de la región en apoyo a objetivos comunes, fortaleciendo las capacidades para realizar acciones conjuntas incluyendo aquellas relacionadas con operaciones internacionales de mantenimiento de la paz.
- ✓ Prevenir crisis humanitarias para reaccionar a aquellas de proporciones catastróficas.
- ✓ Reforzar los esfuerzos para prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva y aquéllas otras iniciativas sobre control de armas para el bien común.

En definitiva, democracia, paz y prosperidad en la región son las mejores garantías para la seguridad de Estados Unidos. Aspectos destacados como objetivos e intereses nacionales que el Departamento de Estado también promueve como parte de su estrategia de desenvolvimiento y acción en el continente, en donde como ya se señaló, Estados Unidos busca mantener el crecimiento y la expansión económica, el fortalecimiento de la democracia, el mejoramiento de los sistemas judiciales y la erradicación de los flujos de narcóticos.⁹³

Así, la proyección para el futuro inmediato revela que los cambios más perceptibles en la consecución de estos intereses solo se refieren al orden de importancia,⁹⁴ ya que en estricto sentido, independientemente del tinte partidista que tenga el próximo gobierno de Estados Unidos, el hecho es que:

*The next administration... must build on these successes and continue to support efforts to expand the reach of democracy; to develop modern, productive, equitable economies; to excise the cancer of narcotics; and to deepen and make more effective law enforcement cooperation.*⁹⁵

de ayuda humanitaria, participación en misiones internacionales de mantenimiento de la paz, planeación conjunta e intercambio de información y políticas de transferencia de armas.

⁹³ ROMERO, F. Peter. *U.S. National Interest... Op. Cit.*, p.1, *supra* nota 42.

⁹⁴ Mientras que en 1999 el Subsecretario Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, Peter F. Romero, señaló el aspecto económico en primer lugar, en su más reciente conferencia ubica a la democracia en el primer rango de prioridades, particularmente, por las dificultades y sobresaltos de su consolidación en algunos países (Paraguay, Ecuador Perú, Colombia y Haití) en los dos últimos años.

⁹⁵ ROMERO, F. Peter. *U.S. Policy in the Western Hemisphere in the New Century*, Bureau of Western Hemisphere Affairs of U.S. Department of State, discurso pronunciado en la Cuarta Conferencia Anual de las Américas, en Miami, Florida, el 15 de septiembre del 2000, p. 1-5, en <http://www.state.gov/www/regions/eur/>



Capítulo

2

EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN MILITAR ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

"...la preocupación por su seguridad llevaría a la absorción de todo el continente y hasta el mundo entero por parte de los Estados Unidos."

Replica del Ministro de Relaciones Exteriores de México, Manuel Crescencio Rejón (1844), al Embajador de EUA en México, Wilson Shannon.

SUMARIO

Introducción; 2.1. Origen y consolidación; 2.1.1. Los primeros contactos y el nuevo acercamiento; 2.1.2. Ámbitos de cooperación; 2.1.3. Limitantes y Perspectivas (de la cooperación); 2.2. México en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos; 2.3. Factores vinculantes; 2.3.1. Democracia y fuerzas armadas; 2.3.2. Importancia del narcotráfico; 2.3.3. El papel de los derechos humanos.

INTRODUCCIÓN

En la breve descripción del cambio en la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina se inserta la importancia de analizar la evolución y el actual desarrollo de la cooperación militar entre México y Estados Unidos, con particular énfasis en la utilización de esta colaboración como herramienta para lograr la consecución de objetivos políticos, económicos y de seguridad en el Hemisferio.

Este interés ha sido motivado, fundamentalmente, por la participación de las fuerzas armadas de ambos países en el establecimiento de políticas de acercamiento derivadas del tratamiento y combate de fenómenos como el narcotráfico, crimen organizado y la consolidación de la democracia, ámbitos en los que las fuerzas armadas han cobrado protagonismo, pero también han recogido numerosas críticas.

Si bien es cierto que la cooperación y la asistencia militar entre Estados Unidos y los países de la región existen desde por lo menos hace un siglo, también es verdad que hoy día las relaciones entre las fuerzas armadas se encuentran en la mira de la opinión pública y bajo el celoso escrutinio del Congreso estadounidense.⁹⁶

Este cambio de percepción ha permitido abrir el debate y la curiosidad de conocer, establecer y comprender los vínculos militares entre México y Estados Unidos, lo que, en principio, permitirá identificar las diferentes etapas del desarrollo de estas relaciones, así

⁹⁶ ISACSON, Adam y OLSON, Joy. *Un recorrido rápido de la ayuda de los EE.UU. en materia de defensa y seguridad para América Latina y el Caribe*, Centro para la Política Internacional, febrero, 1999, consúltense en <http://www.ciponline.org/facts/itfipr.htm>



como resaltar el incremento que en los últimos años han manifestado los contactos militares entre ambos países.

De esta manera, se observará que el origen de las relaciones militares entre México y Estados Unidos se encuentra en la cooperación que ambas naciones establecieron con motivo de la Segunda Guerra Mundial y que tuvo como resultado la creación de la Comisión Conjunta de Defensa México-Estados Unidos.

Así, los primeros contactos entre las fuerzas armadas de ambos países tuvieron su punto de partida en la cooperación establecida para enfrentar la amenaza que representó la expansión del fascismo y el dominio japonés en el pacífico. El desarrollo de este acercamiento permitió establecer todo un esquema o estructura de trabajo, fundamentada en los siguientes mecanismos de comunicación:

- ▣ Intercambio de Agregados Militares.
- ▣ Comisión Conjunta de Defensa México-Estados Unidos (*Joint Mexico-U.S. Defense Commissions* {JMUSDC, por sus siglas en inglés}).
- ▣ Interacción entre fuerzas armadas.
- ▣ Asistencia militar.
- ▣ Contacto profesional a través del sistema interamericano de defensa.

De esta manera, con la identificación y el análisis de cada uno de estos instrumentos se intentará determinar que el actual acercamiento en materia de cooperación militar entre México y Estados Unidos ha sido propiciado por los cambios sufridos en el contexto internacional y la repercusión de éstos en la modificación de las estrategias de seguridad en ambos países.

Transformaciones que obligaron a Estados Unidos a buscar una mejor colaboración con México y los demás países del Hemisferio, con el propósito de consolidar los vínculos necesarios para que en el futuro se enfrenten de manera conjunta las amenazas a la seguridad.

Sin embargo, México cobijado en el manto del nacionalismo y la existencia de una gran desconfianza hacia Estados Unidos, por obvias razones, ha dado pasos cautelosos ante los ofrecimientos y la apertura estadounidenses en este sentido.

No obstante, ambos países han logrado concretar un acercamiento formal e incluso se puede señalar que esta colaboración ha logrado institucionalizar un canal de comunicación oficial, a través del cual se pretenden desahogar los asuntos relacionados con el tema de la cooperación en materia de defensa.

Empero, la cuestión de exactamente cuándo y cómo empezaron a mejorar las relaciones militares bilaterales y qué país dio el primer paso al respecto, forma parte del objetivo central ha desarrollar en este capítulo. Para lograr lo anterior, baste señalar que la influencia del establecimiento de relaciones económicas y diplomáticas cada vez más cordiales entre México y Estados Unidos al finalizar la década de los ochenta, sin duda generaron un contexto más propicio para este tipo de acontecimientos durante la década de los noventa.



De igual manera, la influencia de las transformaciones del contexto externo o internacional no fueron ajenas a los primeros intentos de interacción militar entre México y Estados Unidos. De tal suerte que el final de la Guerra Fría y, por consiguiente, el surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad en una arena global en la que ya no existe un contrincante bien definido, así como la creciente importancia y competitividad de los aspectos económicos a escala internacional, determinan la existencia de una nueva realidad internacional.

Ante este panorama, crece la inquietud y al mismo tiempo la importancia de analizar los elementos que influyen en el establecimiento del acercamiento entre las fuerzas armadas de México y Estados Unidos, lo que propicia la necesidad de conocer los antecedentes que de una u otra manera forman parte del proceso de colaboración cada vez más estrecha, que hoy, llevan a cabo ambas fuerzas armadas.

De igual manera, habrán de establecerse los elementos sobresalientes que forman parte primordial de este acercamiento, es decir, la importancia geoestratégica de México y el papel de la visita de buques militares estadounidenses a puertos mexicanos, como punto de partida de la instrumentación de la estrategia de Estados Unidos para el caso particular de México.

Ambos elementos ayudarán a entender parte de los lineamientos estratégicos que Estados Unidos ha instrumentado para la consecución de su meta, a saber: lograr que las fuerzas armadas de México mantengan y amplíen el compromiso de colaboración con sus contrapartes estadounidenses.

2.1. ORÍGENES Y CONSOLIDACIÓN

Resulta obvio pensar que después del conflicto bélico que enfrentaron México y Estados Unidos entre 1846 y 1848, en donde el primero vio perdido gran parte de su territorio, la confianza por mantener un lazo de unión o vínculo de acercamiento entre ambos países se perdió. Esta percepción se acentuó, con notoria particularidad para el caso de México, al grado de observar como la principal amenaza a su territorio y soberanía a Estados Unidos.

La confirmación de esta potencial amenaza y falta de confianza se agravó, tiempo después, al suscitarse dos episodios de fricción durante las primeras décadas del siglo XX, la ocupación del puerto de Veracruz, por fuerzas estadounidenses en 1914 y la campaña punitiva contra Francisco Villa realizada entre 1916 y 1917, después de su incursión a Columbus, Nuevo México.

Estos eventos contribuyeron a profundizar la imposibilidad de una cooperación real entre las fuerzas armadas de ambas naciones, al agudizar la desconfianza y limitar un probable acercamiento, tal y como el investigador estadounidense, John A. Cope, lo señala:

El espectro de Estados Unidos en su frontera norte ha dominado desde hace tiempo, y con justa razón, la política exterior y el pensamiento estratégico mexicano. Durante el siglo XIX y principios del XX, Estados Unidos violó en varias ocasiones la soberanía mexicana para incrementar su territorio y promover su punto de vista sobre cómo lograr la estabilidad interna. Esta experiencia ha hecho que México sospeche justificadamente de las intenciones de su vecino y lo considere la única amenaza grave para su seguridad



nacional. Esta percepción de los propósitos estadounidenses ha conformado la planificación de defensa y una lógica militar que incluye una poderosa mezcla de nacionalismo, patriotismo y disciplina.⁹⁷

Sin embargo, los acontecimientos bélicos que ensombrecieron el contexto internacional en las primeras décadas del siglo XX (Primera y Segunda Guerras Mundiales), posibilitaron el establecimiento de los primeros síntomas de cooperación y acercamiento estratégico entre los dos países.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial y tiempo después el involucramiento de Estados Unidos en este conflicto, constituyeron los elementos de peso que propiciaron la necesidad de proponer a México una colaboración militar con este país.

De esta manera, los primeros contactos entre las fuerzas armadas de México y Estados Unidos, tienen su punto de partida en la cooperación que se estableció para hacer frente a la amenaza que representó la expansión del fascismo y el dominio japonés en el pacífico.⁹⁸

Dicha colaboración encontró su máxima expresión en la declaratoria de guerra de mayo de 1942 y que a la postre generó la participación de un contingente mexicano en el frente de batalla del Pacífico. En este sentido, se puede considerar que la Segunda Guerra Mundial representó un parteaguas histórico en la relación bilateral entre México y Estados Unidos que permitió un mayor acercamiento no sólo en el ámbito militar sino también en el económico, tal y como lo señala el investigador John A. Cope:

...la segunda guerra mundial dio una oportunidad histórica en las relaciones de seguridad bilaterales. La guerra no sólo alentó por primera vez una intensa colaboración profesional y contribuyó a que México modernizara sus fuerzas armadas sino, más importante aún, también cambió la relación económica fundamental entre México y Estados Unidos.⁹⁹

El inicio de lo que en apariencia se encaminaba a establecer una intensa colaboración en el ámbito militar, permitió cimentar las bases de la estructura por la que se conduciría el acercamiento entre las fuerzas castrenses de ambos países. Estructura que de acuerdo con John A. Cope esta integrada por cinco vías de interlocución, mediante las cuales se han desarrollado los contactos militares entre México y Estados Unidos, a saber:

⁹⁷ COPE, A. John. "En Busca de la Convergencia: Las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI", en AGUAYO, Quezada Sergio y BAILEY, John (comp.). **Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición**, México, Siglo XXI, 1997, p. 231-270.

⁹⁸ El principal temor de Estados Unidos se fincó en el vínculo que realizó de la seguridad mexicana y la proximidad territorial con la amenaza que ello significaría en determinado momento. La experiencia de Pearl Harbor hizo de la seguridad de Baja California un punto de interés prioritario para Estados Unidos. Para ello se establecieron tres campos de actividad para la defensa conjunta de California, a saber: 1) establecimiento de una estación de radar en Baja California; 2) construcción de campos aéreos y carreteras en el área; y 3) formulación de planes conjuntos de defensa. Cabe destacar que en un principio la colaboración militar entre México y Estados Unidos se reducía a un convenio para la defensa de Baja California. No obstante, los planteamientos de dicha cooperación fueron mucho más amplios en virtud de que el tipo de negociación que se dio para establecer la Comisión de Defensa Conjunta, permitió analizar los diferentes intereses que se plantearon una vez que comenzó el proceso negociador. Al respecto, se debe mencionar que para el caso de México, la idea de la soberanía territorial y del nacionalismo determinaron y predominaron en la postura de negociación, fundamentalmente, por la percepción en la opinión pública nacional de probables concesiones territoriales y la tradicional desconfianza de considerar a Estados Unidos como un enemigo. Para Estados Unidos su interés fue más claro en la medida en que pretendió buscar una defensa regional y continental que se extendiera hasta periodos posteriores a la guerra misma. Si se desea profundizar en los pormenores que rodearon las posturas de ambos países y el proceso de negociación para los primeros contactos se recomienda consultar el excelente análisis de CHACON, Domínguez Susana. "Entre el conflicto y la cooperación: negociación militar, comercial y migratoria en la relación bilateral México-Estados Unidos (1940-1954)", en Fundación Colosio. **Relaciones México-Estados Unidos 150 años después, Seminario**, México, 1997, p. 41-83.

⁹⁹ COPE, A. John. "En busca de la convergencia:..." *Op. Cit.*, p. 238.



- ① **Intercambio de Agregados Militares.-** Que consiste en la manera más formal y normal en que los países interactúan en el plano militar pero dentro del ámbito diplomático.*

Sin embargo, pese a las formalidades y el acato de las normas protocolarias de su acreditación, el movimiento de los agregados militares estadounidenses en México está más controlado que en cualquier otra nación latinoamericana o del Caribe, ya que en el desempeño de sus actividades siempre está presente la desconfianza y la amenaza potencial que Estados Unidos representa.¹⁰⁰

- ② **Comisión Conjunta de Defensa México-Estados Unidos (Joint Mexico-U.S. Defense Commissions {JMUSDC, por sus siglas en inglés}).-** Creada en febrero de 1942, tuvo como objetivo administrar los préstamos y arriendos que se proporcionaban a México, así como coordinar la planificación en ambos países para la defensa conjunta contra ataques enemigos, principalmente en la costa del Pacífico.**

A la fecha se desconoce si esta Comisión fue desmantelada o continúa con su sigilosa actividad. No obstante, el dato más aproximado y actualizado señala que a partir de 1993 la JMUSDC empezó a perder su potencial como foro de discusión y análisis de las relaciones militares bilaterales, condenándola a su permanente inactividad, fundamentalmente, por la persistencia de diferencias ideológicas y el estancamiento que presentó a partir del inicio de la Guerra Fría.¹⁰¹

- ③ **Interacción entre fuerzas armadas.-** El contacto profesional entre la Armada y Fuerza Aérea de ambos países se remonta a la década de los cincuenta, años en los que se inició el intercambio de instructores de idiomas (contactos culturales).

* El beneficio de contar con este tipo de agregadurías dentro de las Embajadas o Misiones Diplomáticas permite: "Además de la labor de información que recaba para su propio gobierno, de la representación que de su instituto armado hace frente al del Estado receptor y de los valiosos contactos que logra hacer durante el desempeño de sus funciones, el agregado militar o naval constituye una fuente valiosísima de conocimiento acerca de la situación política general existente en el Estado receptor, que hará bien en aprovechar para sí el jefe de la misión. En efecto, los agregados castrenses desarrollan contactos que, entre colegas, resultan a veces ser menos formales y, por ende, más provechosos como fuente de información, de lo que resulta ser normalmente el caso entre diplomáticos y autoridades locales." Si se desea profundizar sobre el tipo de agregados que existen, el rango que deben portar, sus orígenes y la forma en que se deben acreditar, se recomienda consultar a PINO, Moreno Ismael. *La diplomacia. Aspectos teóricos... Op. Cit.*, p. 164-165, *supra* nota 6.

¹⁰⁰ Cope, A. John. *Op. Cit.*, p. 246.

** Para una mejor apreciación de los acontecimientos que rodearon el establecimiento de esta Comisión, se sugiere consultar el análisis de CHACÓN, Domínguez Susana. "Entre el conflicto y la cooperación:..., en *Relaciones México-Estados Unidos... Op. Cit.*, p. 44-45.

¹⁰¹ Estas diferencias consistieron en las posiciones que ambos países mantuvieron con respecto a la misión de la JMUSDC, la cual se había establecido para estudiar los problemas y proponer las medidas a adoptar en relación con la defensa común. Cabe señalar que la Comisión permaneció activa durante los primeros años de la Guerra Fría y en 1955 emitió su último plan de defensa conjunto. A partir de entonces su presencia sólo ha sido simbólica y fue hasta finales de la década de los ochenta cuando se pretendió resurgir su actividad para analizar su papel ante el nuevo contexto internacional. Sin embargo, en virtud de las diferencias en cuanto a la concepción de seguridad nacional y la falta de consenso y unificación de las interpretaciones de la misión que dicha Comisión asumiría ante las transformaciones internacionales de 1989, ambas delegaciones no lograron ponerse de acuerdo, ya que, por un lado, Estados Unidos consideraba que la misión original de la JMUSDC aún era válida y que podría ser útil para responder a las amenazas transnacionales a la seguridad mutua como: el comercio ilícito de drogas y el contrabando de armas. Por otra parte, México deseaba conservar el *statu quo* y evitar con ello toda insinuación de cooperación operacional. Si se desea tener una visión más amplia sobre el particular, véase COPE, A. John. "En busca de... *Op. Cit.*, *supra* nota 97.

A partir de entonces, paulatinamente el incremento de este tipo de contactos e intercambios se ha incrementado¹⁰² a tal grado que al finalizar la década de los ochenta, concretamente desde 1988, es la parte o elemento de la estructura militar bilateral que más avances ha mostrado, tal y como se verá más adelante (Capítulo 3).

- ❶ **Asistencia militar.**- Se inició con el acuerdo de crédito y arriendo en la Segunda Guerra Mundial; sin embargo, el Gobierno de México ha preferido comprar sistemas y equipos militares a su vecino en lugar de aceptar ayuda en forma de subvenciones.

La razón de esta cautela o reserva salta a la vista, al radicar en el temor de que Estados Unidos utilice dicha ayuda para lograr influir o presionar en la política mexicana de seguridad o de defensa.¹⁰³ Sin embargo, en 1995 México decide aceptar los ofrecimientos de recursos y equipo de Estados Unidos para combatir el narcotráfico, con lo que a partir de 1996 se inicia todo un programa de capacitación y transferencia de material bélico.

- ❷ **Contacto profesional a través del Sistema Interamericano de Defensa.**- La estructura de este sistema esta integrado por tres organismos, la Junta de Defensa Interamericana, la Escuela de Defensa Interamericana y la Conferencia de Ejércitos Americanos. La participación de México en ellos ha sido muy limitado, sobre todo por la sospecha de que este sistema es un vehículo para que Estados Unidos se entrometa en los asuntos internos de los países de la región.

A la fecha, el Gobierno de México mantiene esta visión, la cual se reflejó en su participación como miembro observador de la primera Reunión Ministerial de Defensa de las Américas, celebrada en Williamsburg, Virginia, en julio de 1995. A dicha reunión, México envió como representantes (observadores) a su Embajador y Agregado de Defensa en Washington.

Como se puede observar, cada uno de estos elementos ha jugado un papel en menor o mayor medida para lograr establecer un mejor acercamiento entre ambas fuerzas armadas.

Sin embargo, lo que en un principio parecía ser el inicio de un buen vínculo de cooperación terminó siendo una relación distante y que nunca se consolidó, ya que para mediados de la década de los años cincuenta y pese a la permanencia de las instituciones creadas durante la Segunda Guerra Mundial, éstas se volvieron casi insignificantes.

¹⁰² Algunos signos de este incremento han sido: la sustitución de pilotos instructores en la fuerza aérea en 1980; la asistencia de oficiales mexicanos a la Escuela de las Américas del Ejército de Estados Unidos; el envío (cada año) de un oficial de la Armada de México a la Escuela de Comando de la Armada de Estado Unidos desde 1960. Por su parte, Estados Unidos envía a uno o dos oficiales de su ejército a la Escuela Superior de Guerra en México. COPE, A. John. *Op. Cit.*, p. 249-250.

¹⁰³ John A. Cope menciona que de 1950 a 1993, los únicos fondos aceptados por México han sido los del programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar (IMET, por sus siglas en inglés). Dichos fondos ascendieron a 6.7 MD para que 2061 estudiantes militares (en su mayoría oficiales) recibieran capacitación profesional y adiestramiento técnico en Estados Unidos. Asimismo, señala que más de 800 efectivos mexicanos han tomado cursos en la Escuela de las Américas o en programas vinculados a operaciones para el combate al narcotráfico. *Ibidem*, p. 251.



Pero ¿cuál es la explicación de este alejamiento tan repentino? De acuerdo con John A. Cope, la aparición en la escena internacional de la Guerra Fría fue el detonante que obligó al Gobierno de México a desvincular su política exterior y de defensa de Estados Unidos.¹⁰⁴

Esta tendencia continuó durante prácticamente toda la segunda mitad del siglo XX, ya que para mediados de la década de los noventa el Coronel de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, Michael J. Dziedzic, contextualizó la relación militar bilateral de la siguiente manera:

‘Actualmente, la relación bilateral en materia de seguridad es en gran medida informal, episódica, no institucionalizada, susceptible de ser politizada, agobiada por sospechas persistentes y obstaculizada por estereotipos obsoletos.’¹⁰⁵

De lo anterior, se puede inferir que a pesar de las cinco áreas que integran la mencionada estructura de la relación militar, estos canales han enfrentado y mantienen, en la actualidad, limitantes y falta de cohesión, fundamentalmente, por las reservas del gobierno mexicano a llevar a cabo una cooperación cada vez más abierta con Estados Unidos,¹⁰⁶ obviamente derivadas de la experiencia histórica y de la percepción de desconfianza que aún prevalece hacia los intereses estadounidenses.

No obstante, en un nuevo intento por lograr un acercamiento y colaboración la estrategia de Estados Unidos se ha fincado en aprovechar y explotar, al menos, dos de las cinco áreas de comunicación establecidas durante la Segunda Guerra Mundial, las cuales a la fecha, han logrado consolidar un mayor contacto entre las fuerzas armadas de los dos países.

En efecto, la interacción militar entre las fuerzas armadas de ambos países y la asistencia militar han sido los rubros que mayor avance han logrado y a través de los cuales, la parte mexicana se ha mostrado más dispuesta a la cooperación. Esta disposición, que inicio con el intercambio de entrevistas entre altos funcionarios militares en la frontera y el incremento de los contactos entre fuerzas navales (visitas de buques militares), fueron el punto de partida para consagrar la creación de un Grupo de Trabajo sobre Cooperación en Materia de Defensa, derivado del intercambio de visitas que los secretarios de defensa tanto de Estados Unidos como de México, se efectuaron entre 1995 y 1996.

¹⁰⁴ Sucesos como el derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala en 1954, la reacción ante la revolución cubana y los intentos por reducir a los países del hemisferio en la lucha contra el comunismo, fueron los elementos que reactivaron la sospecha y desconfianza de los mexicanos frente a la conducta diplomática estadounidense. Con esto, el gobierno estadounidense violaba los principios básicos que conformaban la ideología mexicana de seguridad nacional (Estados Unidos como la principal amenaza). Por ello, a sabiendas de que era prácticamente imposible pensar en el diseño de una estrategia militar que permitiera hacer frente a un eventual enfrentamiento con Estados Unidos, el pensamiento estratégico y de política exterior de México se orientaron a desarrollarse en una dirección no militar. En la que los gobernantes optaron por utilizar la opinión internacional como baluarte para contener a Estados Unidos, asimismo, decidieron basar la seguridad nacional en principios mundialmente aceptados: autodeterminación de los pueblos, soberanía, integridad territorial, respeto a la leyes internacionales y oposición a toda forma de intervención.

¹⁰⁵ DZIEDZIC, J. Michael. "México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad", en AGUAYO, Quezada Sergio. *Las seguridades...* Op. Cit., p. 92.

¹⁰⁶ Al respecto, el Investigador John A. Cope indica que: *El control presidencial sobre las fuerzas armadas, la fuerte influencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el profundo nacionalismo de los militares hizo que no se desarrollara plenamente una relación profesional más estrecha con Estados Unidos...* Op. Cit., p. 239.



Por lo anterior, se hace necesario conocer los pasos que ambos gobiernos han dado en la consecución de esta nueva etapa de cooperación militar, así como los elementos externos que posibilitaron lo que hoy se observa como un potencial y real vínculo militar entre México y Estados Unidos.

2.1.1. LOS PRIMEROS CONTACTOS Y EL NUEVO ACERCAMIENTO

Como se mencionó al principio de este trabajo, uno de los factores que determinaron el cambio en la estrategia de política exterior de Estados Unidos, fue la culminación del conflicto ideológico que caracterizó toda una etapa en la historia de las relaciones entre las naciones de este mundo.

El fin del conflicto por todos conocido como Guerra Fría trajo consigo el inicio de una nueva etapa en las relaciones internacionales en la que la incertidumbre y los constantes cambios han impedido identificar las señales de la forma que tomarán las relaciones entre los estados. Durante los noventa el mundo a presenciado alteraciones muy importantes y significativas en la distribución del poder (derrumbe de la Ex-Unión Soviética, continua declinación del poder ruso, el creciente aumento de la influencia China, etc.).

No obstante lo anterior y a pesar de estas espectaculares transformaciones, la realidad fundamental y de trasfondo del equilibrio mundial del poder es la misma que existía al inicio de la década de los noventa; es decir, Estados Unidos sigue siendo la única superpotencia con recursos a escala mundial en todas las dimensiones en que se refleja ese poder; es decir, en lo militar, lo económico y lo político.

Sin embargo, esto no significa que el desequilibrio bipolar generado tras la conclusión de la Guerra Fría haya sido reemplazado por un mundo unipolar. El reconocimiento de analistas, académicos y políticos de Estados Unidos de que muchos de sus objetivos importantes en materia de seguridad, economía y política, no pueden lograrlos por sí mismos pone en entre dicho esta consideración.

De igual manera, resulta inexacto calificar al mundo de multipolar cuando a todos los Estados, con excepción de Estados Unidos, les falta uno o más de los recursos claves del poder. En consecuencia, la falta de certidumbre en el desarrollo del contexto internacional permanece y se profundiza en la medida en que mientras algunos analistas sugieren un mundo unipolar otros mencionan la conformación de un orden multipolar.¹⁰⁷

Un ejemplo de ello lo plantea el investigador estadounidense Joseph S. Nye al señalar que:

...la distribución del poder tiene hoy día una configuración compleja, es algo así como un tablero de ajedrez tridimensional. En el tablero superior el poder militar es mayormente unipolar, en éste Estados Unidos es el único país que cuenta tanto con armas nucleares intercontinentales como con fuerzas aéreas, navales y terrestres grandes y modernas que pueden ser desplegadas a todas partes del mundo. En el tablero del medio, el poder económico es tripolar, aquí Estados Unidos, Europa y Japón representan cerca de dos tercios del producto mundial. El crecimiento de China hará el poder económico cudripolar, poco después de la llegada del próximo siglo. En el tablero del fondo están las relaciones transnacionales que

¹⁰⁷ NYE, S. Joseph Jr. "Política de seguridad de Estados Unidos: Retos para el Siglo XXI", en *Agenda de la política exterior de los Estados Unidos de América*, publicación electrónica del United States Information Service (USIS), Vol. 3, No. 3, julio de 1998, p. 1-4, en <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0798/iips/pj38nye.htm>



*crucan las fronteras fuera del control de los gobiernos; sus protagonistas son de tal variedad que comprenden desde banqueros hasta terroristas. En este caso el poder está ampliamente disperso.*¹⁰⁸

Asimismo, identifica y resalta la importancia de los tres cambios que han ocurrido en la naturaleza del poder y los procesos mediante los cuales se ejercen y se compaginan con las alteraciones que éste (poder) ha sufrido en su distribución. Dichos cambios son:

- **Incremento del poderío de los instrumentos económicos en el ámbito internacional.** Aquí señala que a pesar de la importancia que ha adquirido, el poder económico no ha reemplazado al poder militar como herramienta principal en el escenario político mundial, ya que los instrumentos económicos (sanciones) todavía no pueden compararse con la fuerza militar en cuanto a su efecto coercitivo y disuasivo (ejemplos: Haití, Irak y más recientemente Yugoslavia).
- **El desarrollo de armas más modernas y su repercusión en la función del poder militar.** Identifica dos tendencias contradictorias entre sí, por una parte, menciona la existencia de armas nucleares entre las grandes potencias y el costo inimaginable en un posible conflicto directo. Por otra parte, indica que las transformaciones en la tecnología ha dado origen a una nueva generación de armas inteligentes con gran capacidad de precisión y una considerable reducción de víctimas y daños.
- **La creciente importancia de la fuerza suave.** La cual es definida como la habilidad de lograr los resultados deseados en asuntos internacionales mediante la atracción, y no la coerción. Tiene como objetivo hacer que otros quieran lo que uno quiere. Dicha fuerza suave puede basarse en el atractivo de las ideas de uno o en la capacidad de crear circunstancias para moldear las preferencias de otros. Señala que Estados Unidos continúa siendo líder mundial en recursos de fuerza suave, como lo demuestra el movimiento o tendencia hacia la democracia y el libre mercado.¹⁰⁹

Por su parte, ante esta etapa de indefinición pero de múltiples transformaciones el Coronel Michael J. Dziedzic ha señalado que la actual transición internacional se puede percibir desde dos ópticas opuestas entre sí, pero que interactúan y conviven en este período de incertidumbre y transición.¹¹⁰ Ante esta perspectiva, el sistema internacional se presenta con dos caras contrarias: una optimista y la otra de forma pesimista, las cuales contemplan los siguientes lineamientos:

La tendencia optimista.- Vislumbra el final de la rivalidad entre las grandes potencias como una esperanza, para que los asuntos económicos que antes recibían escasa prioridad política, surjan como factor dominante en las relaciones entre Estados.

De acuerdo con esta visión, existe la posibilidad de que surja un nuevo orden pacífico bajo la influencia de factores como: el libre comercio y gobiernos democráticos, ambos en expansión pero con el gran reto de consolidarse. Preocupaciones que se ponen de manifiesto al integrar tanto la apertura de mercados y la promoción de la democracia

¹⁰⁸ NYE, S. Joseph Jr. "Política de seguridad de... *Op. Cit.*, p. 1-2.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 2.

¹¹⁰ DZIEDZIC, J. Michael. "México y la gran estrategia de Estados Unidos:... *Op. Cit.*, p. 85-114.



como objetivos de las agendas de política exterior y de seguridad de Estados Unidos a partir de la década de los noventa.¹¹¹

La tendencia pesimista.- Prevé un "Nuevo Desorden Mundial", acompañado por una horda de actores no estatales que actuarían en el sistema internacional sin respetar la soberanía nacional (asociaciones delictuosas internacionales, terroristas, flujos de refugiados, contaminación global, etc.).

En el marco de esta óptica se aprecia que las relaciones entre los países se pueden ver desbordadas por la aparición de amenazas transnacionales, que en coincidencia con Joseph Nye, surgen fuera del control de los gobiernos por la diversidad de las mismas. En consecuencia, la capacidad de respuesta para enfrentarlas se muestra dispersa, fundamentalmente, por el hecho de que la línea entre lo interno y lo externo es tan endeble que dificulta e incluso obliga a redefinir las estrategias para detectarlas y confrontarlas.

De tal suerte que, de acuerdo con Lilia Bermúdez, en la nueva realidad de la posguerra fría la percepción de la amenaza se amplía a tal grado que incluye el ámbito doméstico y se eleva en forma considerable el perfil de los aspectos económicos y políticos dentro de la nueva agenda de seguridad.

Ante este complejo panorama y con la intención de entender mejor los cambios y su repercusión en el esquema de política exterior y los intereses de Estados Unidos, cabe señalar lo que la investigadora Lilia Bermúdez manifiesta en su más reciente artículo:

Durante la guerra fría, diversos enfoques contendieron en el análisis del tema [seguridad nacional]. Por un lado, la perspectiva estrecha, derivada de una visión tradicional de la seguridad nacional, referida principalmente a la defensa militar ante amenazas militares, que privilegiaban la dimensión internacional de la seguridad. Por otro, una visión más amplia, que incluía aspectos políticos y económicos, así como el ámbito doméstico. Desde este último enfoque, las variables que habría que considerar en la formulación de la agenda son: los intereses y los valores de la cultura política estadounidense (supervivencia, justicia, libertad, democracia, prosperidad, prestigio y promoción de la "ideología nacional"); la evaluación del medio internacional en los aspectos militar, político, económico y tecnológico; la evaluación del medio doméstico, en sus dimensiones económica, política y social. [En consecuencia] En la posguerra fría se ha impuesto la visión amplia de la seguridad nacional, con lo cual se consideran tanto la dimensión internacional como la interna, y se incluyen los aspectos militar, económico y político, estableciéndose entre ellos un peso relativo más equilibrado que en la agenda anterior.¹¹²

Frente al amplio bagaje de conceptos y explicaciones sobre el futuro del contexto internacional, resulta prematuro, para la mayoría de los analistas y académicos, establecer cual de estas escuelas prevalecerá como el paradigma teórico que permitirá entender el desarrollo y los reajustes de las relaciones entre los Estados.

Lo único cierto es que, hasta el momento, esas transformaciones y la consecuente redefinición de estrategias, han motivado el movimiento hacia la consideración e

¹¹¹ Al respecto, se recomienda consultar el artículo de la Dra. Lilia Bermúdez referente a la reconceptualización y la nueva tendencia de la seguridad nacional de Estados Unidos, *Op. Cit.*, *supra* nota 36.

¹¹² BERMÚDEZ, Torres Lilia. "La seguridad... *Op. Cit.*, p. 34.



instauración de un concepto más amplio de seguridad nacional.¹¹³ Por consiguiente, ante la actual etapa de incertidumbre es probable que estas distintas visiones sigan coexistiendo tal y como ha sucedido desde el fin de la Guerra Fría.

Es por ello que con anticipación y previendo una posible indefinición de la agenda de seguridad de Estados Unidos, los oficiales del Departamento de Defensa estadounidense buscaron, de manera informal, señales de una posible apertura con sus homólogos mexicanos que pudiera dar vida a una relación militar que se había caracterizado por ser más bien parca.

El catalizador para lograr esta iniciativa estadounidense fue un análisis militar interno, realizado en 1988, en el que se contemplaron las políticas hacia su vecino. Bajo el auspicio de este análisis, el Departamento de Defensa halló indicios de intereses paralelos modestos, aunque reticentes, en mejorar las relaciones militares entre las dos naciones.¹¹⁴

Sobre todo después de una larga etapa de inactividad y franca frialdad que, como ya se mencionó, inicia a partir de la Segunda Guerra Mundial cuando México y Estados Unidos establecen los primeros intentos por consolidar una relación militar duradera, tal y como lo señala John A. Cope:

A principios de los años cuarenta, un espíritu de colaboración dominó la relación cuando Estados Unidos y México se unieron para defender a América del Norte contra la amenaza del fascismo. Ambos países crearon un plan detallado de defensa mutua -que incluyó la participación en el Programa de Préstamo y Arriendo- que fue el precursor de la actual asistencia para seguridad. Esa relación relativamente cálida, que culminó a principios de 1945 con el envío de aviones de la fuerza aérea mexicana al teatro de operaciones del Pacífico, se enfrió poco a poco después de la guerra a medida que entraron en conflicto los intereses de seguridad nacional y los principios fundamentales de política exterior de cada país.¹¹⁵

En este sentido, la asimetría de poder, las diferencias históricas y los intereses cambiantes en materia de seguridad nacional, también han contribuido a moldear tanto la naturaleza de las relaciones militares entre Estados Unidos y México como su trayectoria en los últimos cincuenta años.

Por consiguiente, es determinante que las consideraciones estratégicas y las cuestiones de política exterior, más que la motivación profesional y los intereses institucionales -que por cierto nunca han sido intensos-, sean los encargados de dar forma a la evolución de la interacción en el ámbito militar bilateral.

De tal suerte que las consideraciones no militares han permitido que el contacto entre las fuerzas armadas atravesara varias etapas, que se pueden resumir de la siguiente manera: de una colaboración relativamente buena en la década de los cuarenta a un alejamiento casi total durante gran parte de la guerra fría (aunque ambas partes mantuvieron abiertos los canales de comunicación) que ha encontrado su declive con la aparición de los

¹¹³ Tal y como lo señalan los artículos de BÁRCENA, Coqui Martha. "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo", p. 9-31; y BERMÚDEZ, Torres Lilia. "La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias", ambos en *Revista Mexicana de Política Exterior... Op Cit.*, véase *supra* nota 36.

¹¹⁴ COPE, A. John. "En Busca de la.... *Op. Cit.*, p. 253.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 236.



recientes esfuerzos por hallar puntos de convergencia en la era de un Tratado de Libre Comercio que no tiene precedentes.¹¹⁶

El eventual inicio de una nueva etapa de convergencia que permita un mayor estrechamiento y tienda a posibilitar una más amplia cooperación en materia militar y de seguridad entre ambos países, ha sido establecido por el Coronel Michael J. Dziedzic al señalar que:

...tal vez la razón más inmediata y apremiante para que los tres países miembros del TLC establezcan un mecanismo que coordine sus acciones en el campo de la seguridad nacional es la de manejar las consecuencias perjudiciales del cambio político y económico en México. Conforme la relación madure, podría surgir un patrón más convencional de acción recíproca entre fuerzas armadas que incluso involucre mayor intercambio de personal, adiestramiento común, ejercicios conjuntos y planeación coordinada. Quizá se pondría énfasis en temas de seguridad comunes: ayuda en caso de desastre, contraterrorismo, control de tráfico de armas, apoyo a los esfuerzos de las autoridades para combatir al crimen organizado internacional y control de cualquier otro fenómeno transnacional potencialmente amenazador.¹¹⁷

De esta forma, un aspecto importante de las relaciones en materia de seguridad que parece haberse desarrollado progresivamente en los últimos años es la cooperación bilateral en asuntos militares, consagrada con las visitas que en reciprocidad se realizaron los Secretarios de Defensa de ambos países en octubre de 1995 y abril de 1996 y que posibilitaron el inicio de la colaboración a partir del combate a las drogas como una amenaza común.

¿Pero cuáles han sido los cambios que motivaron esta nueva relación de cooperación? Sin duda alguna, las transformaciones que ocasionaron la redefinición del concepto de seguridad nacional ha jugado un papel esencial en este nuevo intento de vinculación.

Para el caso estadounidense la reformulación de su seguridad nacional (particularmente con acento en América Latina) se aprecia a partir de la consideración de tres etapas en su desarrollo:

1. Históricamente Estados Unidos ha considerado que su seguridad está vinculada con la estabilidad en la Cuenca del Caribe y Sudamérica. En consecuencia el surgimiento de un México hostil e inestable no fue motivo de grave preocupación¹¹⁸ sino hasta los años setenta.
2. Por consiguiente, desde finales de la Segunda Guerra Mundial las prioridades estratégicas de Estados Unidos en el hemisferio occidental no se centraron en México sino en proteger el acceso y tránsito en la región; mantener una presencia militar en

¹¹⁶ Esfuerzos que no solo se han limitado a los mecanismos políticos que se han creado para institucionalizar la relación bilateral en el plano ejecutivo. Por el contrario, el reconocimiento que el Congreso federal de Estados Unidos ha hecho de la existencia de una relación especial con México a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es síntoma inequívoco de la incidencia que este tema tiene y tendrá en el desarrollo futuro de la agenda bilateral, la cual se encuentra dominada por temas como: Comercio, Migración, Narcotráfico y Derechos humanos y políticos. Todos y cada uno de estos tópicos son abordados con una clara orientación hacia el análisis de los elementos y factores que podrían repercutir en las sensibles fibras de la seguridad de Estados Unidos. Si se desea profundizar sobre lo que aquí se argumenta se recomienda consultar a STORRS, Larry K. *Mexico-U.S. Relations: Issues for the Congress*, Foreign Affairs and National Defense Division, Congressional Research Service-The Library of Congress, February 4, 1999, p. 1-15.

¹¹⁷ DZIEDZIC, J. Michael. México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad", en AGUAYO, Quezada Sergio. *Op. Cit.*, p. 94.

¹¹⁸ COPE, A. John. *Op. Cit.*, p. 235-236.



varias bases en la Cuenca del Caribe; no perder el suministro de materias primas esenciales (petróleo); y lograr el alineamiento de posturas en foros internacionales. Desgraciadamente, el interés en la región disminuyó hacia finales de los sesenta motivando con ello que los estrategas de la Casa Blanca relegaran a Latinoamérica a la periferia de los intereses internacionales de Estados Unidos.¹¹⁹

3. Sin embargo, para principios de la década de los noventa el punto central de la política de seguridad estadounidense en el continente americano cambió notablemente por varios aspectos. El fin de la Guerra Fría, el surgimiento de un ambiente para la seguridad global cada vez más desafiante y sin competidores de peso y la creciente competitividad del sistema económico internacional subrayaron la importancia de que Estados Unidos forjara alianzas con sus vecinos latinoamericanos a partir de intereses compartidos (utilización de la fuerza suave según Joshep Nye) en vez de intentar imponer su dominio indisputable en forma unilateral.

La consideración e influencia de estos parámetros obligaron a Estados Unidos a colaborar armónicamente en los esfuerzos multilaterales por combatir la degradación ambiental y el tráfico de drogas; promover la democratización y las operaciones de paz; y fortalecer los mecanismos de seguridad hemisférica; es decir, privilegiar la cooperación internacional.

Para el caso particular de México, dos pueden ser las señales más tangibles de la redefinición del concepto de seguridad nacional de Estados Unidos. Por una parte, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es un síntoma y una causa de este cambio manifestado en el pensamiento estratégico de este país; y por otra parte, la creciente, y ahora sí, real preocupación de inestabilidad en México, sobre todo a partir del surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y los efectos y contracciones sociales acentuadas a partir de la crisis del peso de finales de 1994.¹²⁰

Como ya se mencionó, el análisis sobre las relaciones bilaterales militares que realizó el Departamento de Defensa en 1988, arrojó como resultado una estrategia directa que sería aplicada por el Estado Mayor Conjunto y las diversas fuerzas armadas (incluyendo la Guardia Costera¹²¹ estadounidense) durante un número no especificado de años.

¹¹⁹ Es por ello que, en la práctica, tal y como lo menciona John A. Cope: *...la naturaleza de la política regional estadounidense se ha caracterizado por largos periodos de atención rutinaria sumada a una indiferencia generalizada, interrumpidos por crisis ocasionales en las que el gobierno estadounidense, tomado por sorpresa y mal preparado para enfrentar contingencias cercanas a su territorio, descubre que sus intereses tienen que ser defendidos mediante alguna forma de intervención - diplomática, económica o militar- o una seria amenaza en este sentido.* COPE, A. John. *Op. Cit.*, p. 237.

¹²⁰ A partir de estos acontecimientos surgen, con particular atención en México, algunos análisis sobre las implicaciones que para la seguridad de Estados Unidos tendría el surgimiento de un México inestable y convulso. Al respecto, véase los trabajos de WAGER, J Stephen, *The mexican military approaches the 21st century: Coping with a new world order*, National Defense University, Strategic Studies Institute, february 21, 1994, en <http://carlisle-www.army.mil/usassi/ssipubs/pubs94/mexican/mexican.pdf>; WAGER, J Stephen y SHULZ, E. Donald. *The awakening: the zapatista revolt and its implications for civil-military relations and the future of mexico*, National Defense University, Strategic Studies Institute, december 30, 1994, en <http://carlisle-www.army.mil/usassi/ssipubs/pubs94/awaken/awaken.htm>; SHULZ, E. Donald. *Mexico in crisis*, may 31, 1995; *Mexico and the future*, september 25, 1995; y *Between a rock and a hard place: the United States, Mexico, and the agony of national security*, June 24, 1997, todas estas obras fueron publicadas por la *National Defense University*, a través del *Strategic Studies Institute* y se pueden consultar en <http://carlisle-www.army.mil/search/search.asp>, finalmente, BAER, Delal. *Mexico's Coming Backlash*, en *Foreign Affairs*, julio-agosto de 1999.

¹²¹ Cabe señalar que pese a su labor de protección y procuración de justicia, es una Institución que depende del Departamento de Comercio de Estados Unidos.



La búsqueda de una cooperación militar más cercana con México, parece encontrar su aspecto más importante en el énfasis y la probable consideración pública de las relaciones en materia de seguridad que se vienen desarrollando progresivamente en los últimos años y donde los avances más contundentes se observan en la cooperación bilateral en asuntos militares.

Así, la lógica de sostener mejores relaciones militares desde la perspectiva del Departamento de Defensa de Estados Unidos fue producto de una interpretación del concepto de seguridad y de la respuesta a los esfuerzos de la Organización de Estados Americanos (OEA) por mejorar las relaciones de seguridad en el hemisferio.¹²²

De acuerdo con esta nueva visión o interpretación, la violencia interna y el crimen común, junto con el narcotráfico internacional, la violencia étnica, la falta de progreso económico y la migración ilegal, forman parte de las principales amenazas a la seguridad.¹²³

Por consiguiente, toda política que se formule para combatir estas amenazas debe basarse en la cooperación internacional y una mayor interacción entre las agencias gubernamentales. En este último aspecto, es donde se inserta la necesidad de fortalecer y estrechar la cooperación entre las instituciones militares, tal y como lo señalan John Bailey y Timothy Goodman:

El éxito [de esta estrategia] depende de la colaboración estrecha con fuerzas armadas vecinas, por lo que resulta necesaria la cooperación transfronteriza. La conclusión a la cual llegó el Departamento de la Defensa fue que era necesario promover un mejor entendimiento entre las fuerzas armadas de México y Estados Unidos mediante un acercamiento discreto y paciente para poder sobreponer los muchos años de desconfianza.

La instrumentación de esta estrategia, de acuerdo con John A. Cope, sería a través del establecimiento de relaciones más normales entre las fuerzas armadas. Esta acción comprendería dos fases en las que se manifestaba que:

*El plan conductor incluía un paso preliminar en el que los esfuerzos del gobierno estadounidense llevarían, en la medida que el gobierno y las fuerzas armadas de México lo permitieran, a una mejor comprensión de las fuerzas armadas estadounidenses: instituciones, valores y propuestas de educación y adiestramiento profesional. Una vez que se logren contactos regulares, amistosos y no amenazadores a juicio de México, el concepto prevé un avance hacia la segunda fase, en la cual el contacto aumentaría, pero en forma recíproca.*¹²⁴

Bajo esta perspectiva, los lineamientos establecidos en la mencionada estrategia estarían fundamentados en la **paciencia** y la **flexibilidad** de Estados Unidos al momento de abordar las diferencias entre las políticas existentes en ambos países.

¹²² Para una mejor comprensión de este concepto y las dificultades que hasta el momento presenta la construcción de consensos en materia de seguridad hemisférica, se recomienda ver el artículo de GONZALEZ, Galvez Sergio. "Hacia un nuevo concepto de seguridad..." *Op. Cit.*, véase *supra* nota 54.

¹²³ BAILEY, John y GOODMAN, Timothy. "Redefinición de la seguridad en la relación México Estados Unidos", en *Nueva agenda bilateral...* *Op. Cit.*, p. 181-211.

¹²⁴ COPE, A. John. *Op. Cit.*, p. 253-254. Al respecto, los investigadores John Bailey y Timothy Goodman mencionan que una de las señales de esa perspectiva de acercamiento militar discreta y paciente fue la tendencia a la celebración de contactos con funcionarios de alto nivel como el medio de comunicación más efectivo con los militares mexicanos; por su parte, la cautela mexicana con respecto a la nueva actitud de la OEA y a las iniciativas hemisféricas se dejó ver cuando el Gobierno de México decidió enviar a su Embajador en Washington (en lugar del Secretario de Defensa) a la Reunión de Ministros Americanos de Defensa celebrada en julio de 1995, véase BAILEY, John y GOODMAN, Timothy. "Redefinición..." *Op. Cit.*, p. 205.



En este contexto, el programa (estrategia) de propuestas de Estados Unidos y las renuentes respuestas de México parecen encontrarse en la última de cuatro etapas visibles desde su concepción e instrumentación entre 1988-1989 cuyo objetivo y conclusión es obtener un contacto militar más estrecho, el cual como se establecerá más adelante, se ha dado con la formalización de la cooperación militar a partir de las visitas de ambos secretarios de defensa y el establecimiento de un Grupo de Trabajo Bilateral en Materia de Defensa.

De esta manera, y sin que exista un parámetro bien establecido para identificar la duración y el desarrollo que ha tenido la instrumentación de la estrategia estadounidense para lograr un acercamiento efectivo con las fuerzas armadas mexicanas, la identificación de algunos elementos permite destacar las siguientes etapas de su aplicación:

- ⑥ **Primer etapa, la aproximación (1989-1991).**- Durante este período el contacto se dio lento y paulatino, fundamentalmente por el impedimento que representaron los acontecimientos bélicos en Centroamérica (solución pacífica) y Panamá (intervención militar), así como por el nacionalismo y la cautela tradicionales de la parte mexicana. El diálogo militar en esta etapa, si bien fue alentador en forma y contenido en comparación con los 30 años anteriores, no provocó la retroalimentación esperada por Estados Unidos.
- ⑥ **Segunda etapa¹²⁵ (1991-1994).**- Aquí ambas naciones acordaron analizar el papel de la Comisión de Defensa Conjunta (JMUSDC, por sus siglas en inglés) con el objetivo de prepararla para los desafíos de los años noventa. En dicho análisis, se discutieron los conceptos de seguridad y la naturaleza de las amenazas transnacionales, así como temas más prácticos: la cooperación frente a la amenaza del narcotráfico y las ideas de Estados Unidos para fortalecer los vínculos bilaterales entre las distintas fuerzas armadas. Sin embargo, la reticencia mexicana a ampliar el mandato de la Comisión fue congelando poco a poco las actividades de la misma hasta hacerla cada vez más simbólica y menos sustantiva.
- ⑥ **Tercer etapa que de alguna manera mantuvo el periodo comprendido en la anterior, pero con una pequeña extensión hasta 1995.**- Se caracterizó por los intentos de fortalecer las relaciones iniciadas en 1991. Aquí cabría señalar a manera de paréntesis, que de acuerdo con John A. Cope, el fortalecimiento de los contactos se dio en dos formas: a través de un cada vez mejor acercamiento (interacción militar) entre Fuerzas Navales (visitas de navíos a puertos mexicanos) y mediante los primeros pasos que se realizaron para mejorar y acercar a ambos ejércitos (contactos de alto nivel), elementos que serán objeto de análisis más adelante.
- ⑥ **Cuarta etapa (1995-1996).**- Inicia con la visita en octubre de 1995, del Secretario de Defensa de Estados Unidos, William Perry, a México. La visita de Perry marcó un hito en los intentos de Estados Unidos por superar la larga historia de desconfianza por parte de México y avanzar hacia una nueva relación estratégica basada en la apertura, confianza y cooperación.

De esta manera, el periplo del Secretario Perry a México tuvo como resultado que en reciprocidad el Secretario de la Defensa de México, Gral. Enrique Cervantes Aguirre,

¹²⁵ Durante esta faceta la estrategia de acercamiento se dio al mismo tiempo entre los diversos sectores de defensa: Marina, Ejército y Fuerza Aérea.



realizara una visita a Washington, D.C., en abril de 1996, inaugurando de manera oficial el inicio de la nueva etapa en la cooperación militar entre ambos países.¹²⁶

2.1.2. ÁMBITOS DE COOPERACIÓN

El desglose de la estrategia que redundó en la inauguración de una nueva etapa o período de colaboración revela, como ya se mencionó, que el esfuerzo más importante que consolidó el acercamiento entre las fuerzas armadas de México y Estados Unidos se dio con la visita del secretario de Defensa estadounidense a nuestro país. Sin embargo, hay una pregunta que queda en el aire ¿Cuál es la importancia de esta visita y en que ámbitos se centró esta recién inaugurada nueva etapa de cooperación?

Al respecto, los investigadores estadounidenses John Bailey y Timothy Goodman señalan que:

Aunque {la} visita se concentró, principalmente, en el mejoramiento de la cooperación militar en la lucha contra el narcotráfico, también trascendió su intención de introducir un concepto de diplomacia militar más amplio y de alto nivel, con el fin de destacar la necesidad de lograr relaciones de seguridad más que relaciones militares.

El énfasis en conseguir y consolidar una relación de seguridad no descartaba, en lo absoluto, la necesidad de profundizar los vínculos militares entre ambos países, tal y como lo indicó el propio secretario William Perry:

Establecer el escenario para que nuestras naciones puedan lograr más en el área de la seguridad y en niveles tanto más altos como más profundos: más contactos militares y de defensa y mayor diálogo; más intercambio de oficiales; mayor cooperación en maniobras de rescate en casos de emergencia; mayor apertura e intercambio de información...{en suma,...}yendo más allá de nuestro trabajo de lucha contra el narcotráfico, tenemos la oportunidad de cooperar en la modernización de equipo.¹²⁷

En lo anterior, se puede observar la propuesta de una especie de agenda o marco de trabajo para iniciar los contactos de manera formal entre ambas fuerzas armadas, como lo indican Bailey y Goodman:

...el secretario Perry propuso un amplio marco para futuras relaciones militares bilaterales. Los "temas" cooperativos a los que hizo alusión incluían: coordinación aérea y marítima, cooperación en asuntos de narcotráfico, asistencia en casos de desastre, entrenamiento militar y cierta modernización de equipo (principalmente sistemas de radar de alta tecnología a través de satélite).

¹²⁶ Sin embargo, pese a que algunos periodistas y académicos han señalado que a partir de 1996 se inicia una nueva y renovada etapa de acercamiento en lo conducente a las relaciones bilaterales de carácter militar, son ellos mismos quienes indican que a partir de septiembre de 1999, el Gobierno de México da por concluida la cooperación Defensa-Defensa entre ambos países, sobre todo por la trascendencia del hecho de que el Gobierno de México devolviera a Estados Unidos los 72 Helicópteros Huey HI-UH, proporcionados por este país para el combate al narcotráfico; así como, la publicación de las Bases de Coordinación que ponen un cerco definitivo a la insistencia de Estados Unidos por convencer a México para que se desplieguen sistemas satelitales de rastreo, bases militares, la celebración de un amplio acuerdo de cooperación marítima y la realización de operaciones conjuntas. Al respecto, véase BENAVIDES, Carlos. *Viaja Cervantes a Washington en busca de nuevos esquemas de cooperación militar*, en *El Financiero*, México, Jueves 20 de enero del 2000; y ESTÉVEZ, Dolia. *Fuera de la agenda la "modernización de equipo" antinarco, acuerdan Cervantes y Cohen*, en *El Financiero*, México, martes 1 de febrero del 2000.

¹²⁷ Cita tomada de BAILEY, John y GOODMAN, Timothy. *Op. Cit.*, p. 206, *supra* nota 84. Quienes manifiestan haberla tomado de Mark Finemen, "Perry visit open ties with Mexico's isolationist military", en *Los Angeles Time*, 25 de octubre de 1995, p. 6.



Ante esta propuesta y la buena recepción por parte de las autoridades mexicanas, ambos gobiernos se dieron a la tarea de crear un grupo de trabajo bilateral de alto nivel con la finalidad de identificar las áreas temáticas de interés y explorar las posibilidades y los obstáculos relacionados con cada uno de los temas que se propusieran.

De esta manera, y como resultado de la visita del Secretario de Defensa estadounidense, William Perry, a México realizada del 22 al 24 de septiembre de 1995, se estableció el Grupo de Trabajo sobre Cooperación en Materia de Defensa, el cual estaría integrado por representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina de México; y de los Departamentos de Estado y de Defensa de Estados Unidos.¹²⁸

Dicho Grupo de Trabajo sostuvo su primera reunión el 4 de diciembre de 1995, en San Antonio, Texas, en la que se acordó el establecimiento de cuatro Subgrupos de trabajo con la finalidad de identificar medidas concretas para fortalecer la cooperación bilateral.

Estas cuatro áreas susceptibles de cooperación entre las Fuerzas Armadas de los dos países fueron las siguientes: 1) apoyos para combatir el narcotráfico; 2) modernización de equipo antidrogas; 3) educación y adiestramiento; y 4) asistencia en casos de desastres.¹²⁹

Tras un periodo de consulta y análisis de las propuestas estadounidenses realizadas durante la primera sesión de trabajo, el Grupo Bilateral celebró una segunda reunión en Acapulco, Guerrero, en marzo de 1996, en la cual sesionaron los subgrupos de trabajo establecidos y se evaluaron los resultados obtenidos.

De esta forma, a manera de reciprocidad y para dar seguimiento a estos contactos militares, el Secretario de la Defensa Nacional de México, General Enrique Cervantes Aguirre, realizó una visita oficial a Washington, D.C., del 23 al 26 de abril de 1996, con la finalidad de evaluar los avances obtenidos en el Grupo de Trabajo establecido en San Antonio.¹³⁰

En dicha reunión se evaluaron los resultados de las propuestas realizadas en cada una de las áreas de cooperación identificadas y los objetivos a perseguir. En este sentido, a continuación se presenta un cuadro con algunos avances de esos resultados:¹³¹

¹²⁸ Dirección General para América del Norte. **Reunión del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Angel Gurría con el Vice Subsecretario de Defensa de EUA, Jan Lodal**, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 14 de septiembre de 1996.

¹²⁹ Dirección General para América del Norte. **Reunión del Secretario de Relaciones Exteriores de México...** *Op. Cit.*

¹³⁰ Dirección General para América del Norte. "Cooperación en materia de defensa", en Secretaría de Relaciones Exteriores. **Carpetas Informativas sobre Estados Unidos**, México, junio de 1997 y febrero de 1998.

¹³¹ La mayoría de los datos aquí presentados corresponden a las actividades realizadas en 1996 y las programadas para 1997. Véase Dirección General para América del Norte. **Reunión del Secretario de la Defensa Nacional, Gen. Enrique Cervantes Aguirre, con el Secretario de Defensa de EUA, Dr. William Perry**, Secretaría de Relaciones Exteriores, abril de 1996; y Dirección General para América del Norte. **Reunión del Secretario de Relaciones...** *Op. Cit.*



| Área de Cooperación | Propuesta | Objetivos | Resultados |
|------------------------------------|---|---|--|
| Combate al Narcotráfico | a) Cursos de Fuerzas Especiales y de Operaciones contra el Narcotráfico, para Fuerzas Armadas de México. | <ul style="list-style-type: none"> Preparar a instructores mexicanos con la finalidad de que éstos contribuyan a la capacitación en México. | El Gobierno de México envió a un grupo de 15 oficiales instructores para participar en un programa sobre uso de técnicas modernas de combate al narcotráfico. |
| | b) Visita de funcionarios mexicanos a Instalaciones militares de Estados Unidos. | <ul style="list-style-type: none"> Conocer los métodos de capacitación desarrollados por Fuerzas Armadas estadounidenses en apoyo a fuerzas locales de seguridad pública. | Un grupo de 7 funcionarios (SEDENA y SRE), visitaron las instalaciones del Grupo de Trabajo Inter-Agencial de East Key West, Florida; del Grupo de Trabajo Conjunto No. 6 de El Paso, Texas; y el Comando de Operaciones Especiales del Fuerte Bragg, en Carolina del Norte. |
| | c) Enviar a México de 1 a 3 aviones, con sus correspondientes tripulaciones. | <ul style="list-style-type: none"> Demostrar la eficiencia de un herbicida para la erradicación de cultivos. | El Gobierno de México rechazó la oferta y propuso dos contra-propuestas: <ol style="list-style-type: none"> Que Estados Unidos proporcionara el defoliador en cantidad suficiente para que personal del Ejército mexicano realizaré las fumigaciones; y Que una delegación de expertos mexicanos viajara a ese país para observar la demostración de aviones fumigadores. |
| Modernización de Equipo Antidrogas | a) Transferencia de equipo. | <ul style="list-style-type: none"> Incrementar las capacidades de respuesta en el combate al narcotráfico. | México aceptó la transferencia de 73 Helicópteros UH-1H para transporte de personal y equipo de visión nocturna, entre otros. |
| Educación y Adiestramiento | a) Aprovechar los cursos proporcionados a través del Programa de Educación y Capacitación Militar Internacional (IMET, por sus siglas en inglés). | <ul style="list-style-type: none"> Enviar becarios para el adiestramiento en diversas disciplinas. | La SEDENA identificó los cursos de interés y presentó listas del personal que participarían en los mismos. Asimismo, presentó las prioridades al gobierno estadounidense para los cursos de 1997, entre los que destacan: operaciones especiales; administración de recursos humanos; actividades logísticas; operaciones de inteligencia (Ejército); instructores de vuelo, mecánicos y mantenimiento (Fuerza Aérea). |
| Asistencia en Casos de Desastres | a) Visita a instalaciones. b) Revitalizar el Acuerdo Bilateral para Desastres Naturales de 1981. | <ul style="list-style-type: none"> Recibir información sobre métodos y procedimientos para enfrentar desastres. Determinar una agenda para una reunión del Comité Consultivo Bilateral. | Funcionarios mexicanos viajaron a Washington, D.C., para visitar Instalaciones de monitoreo y recibir información sobre la mejor manera de enfrentar los casos de desastre y apoyo a la población civil. |

Como se puede observar, la aceptación y los primeros resultados del inicio de la cooperación fueron tan alentadores que las perspectivas se fueron ampliando y aprovechando en la medida en que se fue consolidando la institucionalización del Grupo de Trabajo, así como la interacción militar entre ambos países; tal y como se analizará en el último capítulo de esta investigación.

2.1.3. LIMITANTES Y PERSPECTIVAS DE LA COOPERACION

Como se ha señalado, el desarrollo del acercamiento entre los sectores militares de México y Estados Unidos enfrenta una compleja realidad: la necesidad de redefinir su concepto de seguridad. Requerimiento que se da como consecuencia de la observación de los diferentes escenarios que se presentan al dar por concluido el conflicto bipolar que durante casi cincuenta años dominó las relaciones internacionales.



En consecuencia es precisamente uno de estos nuevos escenarios el que obliga a considerar la ampliación del concepto de seguridad para que incluya y refleje las nuevas amenazas (tanto regionales como transnacionales) que se presentan en el contexto internacional de la posguerra fría.¹³² De acuerdo con la investigadora Lilia Bermúdez esta percepción se tradujo en el ascenso de una agenda de seguridad nacional más amplia para el caso de Estados Unidos.

Por su parte, para el caso de México, las transformaciones del contexto internacional también incidieron en el reacomodo del esquema de seguridad nacional.¹³³ Readaptación que se observa obligada por el cambio ocurrido en el modelo económico y la sociedad nacional en el contexto de la globalización, la cual exige reformas en las instituciones y la modernización de las políticas públicas, entre ellas la de seguridad nacional.¹³⁴

No obstante lo anterior, este proceso de reformulación sufre un segundo impulso a partir de dos eventos clave: la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y su declaratoria de guerra al Estado mexicano. Estos acontecimientos obligan al Gobierno de México a revisar su programa de seguridad para adaptarlo a las nuevas amenazas y los novedosos retos impuestos por el contexto político¹³⁵ en que aparecen, y que se puede resumir de la siguiente manera:

¹³² Al respecto, la Dra. Lilia Bermúdez establece que para precisar el contenido de esta nueva agenda es necesario atender tres elementos centrales: 1) las variables relevantes; 2) la precisión de los intereses nacionales y 3) la acotación del tipo de amenazas que desafían tales intereses. En este sentido, las variables relevantes, hoy día, se refieren a los valores de la cultura política estadounidense y que los estrategias fundamentan en la democracia, el libre mercado y el respeto a los derechos humanos. Por otra parte, la precisión de los intereses nacionales conlleva la necesidad de definirlos y clasificarlos, obteniendo como resultado la existencia de tres categorías: **Intereses vitales**, que se refieren a la supervivencia, seguridad y vitalidad de Estados Unidos; **Intereses importantes**, los cuales no involucran la supervivencia pero afectan su bienestar nacional; **Intereses humanitarios y de otro tipo** (marginales), vinculados a las acciones que sus principales valores les imponen. Finalmente, dentro de la acotación de las amenazas se reconoce que el número de éstas se ha incrementado; sin embargo, se identifican las siguientes: **Amenazas regionales**, en ellas se identifican aquellos países capaces de desafiar los intereses vitales de Estados Unidos y **Amenazas transnacionales**, incluyen aquellas que afectan tanto a sus ciudadanos como a su propio territorio. Para un análisis más profundo se recomienda consultar: BERMÚDEZ, Torres Lilia. "La seguridad nacional... *Op. Cit.*; y HOLMES, R. Kim y MOORE, G. Thomas. **Restoring American Leadership: A U.S. Foreign and Defense Policy Blueprint**, The Heritage Foundation, 1996, en <http://www.heritage.org/nationalsecurity/blueprint/>

¹³³ De acuerdo con Fernando del Villar las circunstancias internacionales que surgen al final de los ochenta que se caracterizan por una marcada tendencia hacia la globalización, impactaron el concepto de seguridad nacional en tres ámbitos de la vida internacional:

1. **En lo económico**, a través de las nuevas relaciones financieras y comerciales entre bloques de países y del avance tecnológico, particularmente en las telecomunicaciones que integran de mejor manera a las naciones;
2. **En lo social**, en el surgimiento de nuevas presencias que han reemplazado a los protagonistas tradicionales, dejando el exclusivismo de los temas sobre el desarrollo e incorporando a la agenda internacional asuntos relacionados a la democracia, los derechos humanos y los problemas del medio ambiente; y
3. **En lo político**, con los profundos cambios en los países de Europa del Este, que han replanteado el equilibrio militar y global y la pérdida del poder de convocatoria de las ideologías contestatarias tradicionales, dando lugar a un vacío que se ha llenado mediante concepciones religiosas alternativas con imperantes cargas mesiánicas o esotéricas.

Si se desea profundizar sobre la incidencia de estas transformaciones en la seguridad nacional de México, véase MORENO, del Villar, Fernando. **Soberanía y seguridad nacional en México**, conferencia dictada en el Colegio de la Defensa Nacional, 7 de marzo de 1991, p. 1-26.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ Al respecto, el investigador Raúl Benítez Manaut identifica tres factores de importancia que influyen directamente en la apreciación del concepto de seguridad nacional de México, al señalar que: *La diferencia con la reacción ante el levantamiento zapatista y la contrainsurgencia de los años setenta no está en las capacidades militares directas de las fuerzas armadas, sino...[en la trascendencia de tres elementos, a saber:]...el nuevo contexto político –la transición a la democracia, determinada por el proceso electoral presidencial de agosto de 1994–, el internacional –la apertura económica y la democracia, determinada por el proceso electoral presidencial de agosto de 1994–, el internacional –la apertura económica y principalmente la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)–, y el comunicacional –el factor CNN–.*



*En México, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, se presenta una reformulación del rol institucional y político de las fuerzas armadas. Las dificultades que encuentra la transición a la democracia para consolidar el proceso del cambio político ha envuelto al país en un escenario de probable ingobernabilidad, lo que abre la posibilidad de otorgarle a las fuerzas armadas funciones nuevas. A diferencia de otros países latinoamericanos, esta reforma militar se da en sentido inverso: aumento de presencia política, aumento de funciones, incremento presupuestal y de número de integrantes, modernización de armamento y equipo, etcétera.*¹³⁶

Este intento por reformular el esquema de seguridad se puede apreciar de mejor manera si se tiene en cuenta que los indicadores de la ingobernabilidad se relacionan con el incremento a niveles sin precedentes de la delincuencia y el crimen organizado; la emergencia de movimientos armados que cuestionan las estructuras del Estado, como el EZLN en enero de 1994 y el Ejército Popular Revolucionario (EPR) en mayo de 1996; la nueva dimensión adquirida por el narcotráfico; y en general un ascenso de la sociedad civil que demanda al gobierno la resolución de una gran cantidad de problemas que éste ha sido incapaz de atender, en gran medida por la escasez de recursos económicos, la corrupción y mala administración pública, y por las políticas económicas adoptadas por el Estado.¹³⁷

De esta manera, si bien el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) rige las relaciones económicas entre Estados Unidos, México y Canadá, su influencia no sólo se ha limitado a la esfera comercial. Durante sus años de gestación, el tratado estimuló la realización de esfuerzos en otras áreas de política para definir intereses comunes, fomentar la apertura y una colaboración más estrecha y, en el proceso, coadyuvar a mejorar la confianza entre vecinos.¹³⁸

De hecho, la importancia otorgada al surgimiento de amenazas no tradicionales (también llamadas amenazas transnacionales: narcotráfico, contrabando de armas e inmigración ilegal, entre otras), ha generado la percepción de considerar la afectación que tendrían en cada uno de los tres países.¹³⁹ Ante este esquema, el estado actual y el potencial futuro de los vínculos militares es mucho más importante que antes, particularmente, por la posibilidad de estar ante el umbral de una naciente relación de seguridad binacional o

Internet, sumándose la movilización de la sociedad civil, que en muchos de sus segmentos populares organizados presionaron al gobierno de Carlos Salinas para paralizar la acción del ejército contra el EZLN los primeros días de 1994. Incluso podríamos hablar de una sociedad civil internacional que tuvo gran capacidad de neutralización de las acciones del ejército mexicano. Véase MANAUT, Benítez Raúl. México: la nueva dimensión de las fuerzas armadas en los noventa, en Revista Fuerzas Armadas y Sociedad Civil, año 11, No. 3, julio-septiembre, 1996, p. 8-17.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 8. Asimismo, consúltese AI, Camp Roderic. **Militarizing Mexico. Where is the officer corps going?**, Center for Strategic International Studies, Americas Program, January 15, 1999. En donde se detalla la manera en que las Fuerzas Armadas de México iniciaron su proceso de modernización y reestructuración territorial para hacer frente a una posible expansión de movimientos civiles armados.

¹³⁷ MANAUT, Benítez Raúl. **México: la nueva...** *Op. Cit.*, p. 8.

¹³⁸ COPE, A. John. *Op. Cit.*, p. 231. Adicionalmente, si se desea conocer un poco más a cerca de la necesidad de considerar los aspectos estratégicos y de seguridad nacional en el marco del TLCAN, se recomienda consultar: GONZÁLEZ, Rosas María Cristina. **Seguridad nacional y aspectos estratégico-militares inmersos en el Acuerdo de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá**, en revista de Relaciones Internacionales, No. 52, septiembre-diciembre, 1991, p. 88-95.

¹³⁹ El reconocimiento de la existencia de una era de integración y expansión económica, de creciente interdependencia y ante la posibilidad de compartir las preocupaciones transnacionales puede conducir a reexaminar las bases de una futura cooperación en materia de seguridad, en donde el TLCAN funja como el catalizador para estrechar la coordinación de un amplio conjunto de preocupaciones comunes, particularmente, aquellas que tengan que ver con asuntos de seguridad transnacional, tal y como se maneja en: DZIEDZIC, Michael. **NAFTA and North American Security**, en Strategic Forum, No. 18, enero de 1996, p. 1-4, en <http://www.ndu.edu/inss/strforum/forum18.html>



incluso trilateral, la cual podría derivar, a largo plazo, en el establecimiento de una Estrategia de Seguridad de América del Norte.¹⁴⁰

En este contexto, para finales de la década de los ochenta, cuando las relaciones diplomáticas mejoraron y las ideas modernistas en favor de la reforma económica y la integración internacional adquirieron fuerza en Washington y México, fue más fácil para las dirigencias militares en ambos países discutir la posibilidad de reanimar las inactivas relaciones institucionales.

Sin embargo, el análisis de los intentos por profundizar una cooperación más plena entre México y Estados Unidos en el plano militar revela la existencia de algunas limitantes en el proceso de fortalecimiento de esta relación. Algunas de las cuales no son privativas de la relación entre ambos países, ya que también se presentan a escala hemisférica.¹⁴¹

Entre estas limitantes se encuentran aquellas vinculadas con la falta de confianza de la parte mexicana (oposición al interior, derivada de la experiencia histórica y de la percepción de la amenaza que representa Estados Unidos para la soberanía mexicana), así como la oposición y la sospecha de las autoridades del gobierno de Estados Unidos respecto a las consecuencias de un mayor acercamiento entre militares que pudieran manifestarse en un desequilibrio del poder.

Ante esta sospecha mutua y las muestras de interés presentadas por la jerarquía castrense de Estados Unidos, la respuesta militar estadounidense fue evitar prudentemente las presiones en favor de contactos militares bilaterales más activos.

Por lo que, el Departamento de Defensa buscó canalizar esta apertura con cuidado, paciencia y discreción, haciendo de esto una política consistente con plena conciencia de la fuerte cultura nacionalista de las fuerzas armadas mexicanas, de la complejidad de las relaciones político-militares de ese país y de la fragilidad que caracterizó los anteriores intentos por impulsar el contacto transfronterizo entre fuerzas armadas.

El objetivo de esta cuidadosa política de acercamiento, radica en la necesidad de acrecentar la confianza mutua entre los institutos armados y evitar algún desequilibrio en virtud de los excesos que pudiera generar una decisión apresurada, asimismo permitiría manejar la situación en momentos en que las intenciones estadounidenses se vieran fuera de la óptica acordada, tal y como lo señala John A. Cope:

¹⁴⁰ De acuerdo con el Coronel Dziedzic, las perspectivas para construir la base de una futura cooperación en materia de seguridad deberá fincarse en el establecimiento de tres factores: intereses comunes (prosperidad económica y tranquilidad política); vulnerabilidades comunes (amenazas transnacionales); y valores comunes (democracia). De hecho, concluye con la sugerencia de promover una gran interacción en asuntos de seguridad nacional entre Canadá, México y Estados Unidos con la finalidad de institucionalizar una Cumbre de América del Norte. DZIEDZIC, Michael. *NAFTA and... Op. Cit.*, p. 4.

¹⁴¹ El especialista en asuntos latinoamericanos, Peter Hakim, identifica la existencia de tres tentaciones o debilidades históricas que han dificultado las relaciones entre América Latina y Estados Unidos, a saber: autoritarismo político; populismo económico, y sentimiento anti-estadounidense. Asimismo, señala que la progresiva superación y transformación de estas tentaciones permite visualizar el futuro de una mejor y estrecha cooperación, lo que no significa, que este promisorio panorama no pueda estar al acecho de estas tres debilidades —como ejemplo baste señalar los recientes intentos que tanto en Ecuador (enero del 2000) como en Paraguay (mayo del 2000), se realizaron por instaurar nuevas dictaduras militares. Si se desea profundizar sobre los retos y tentaciones que América Latina debe enfrentar, véase HAKIM, Peter. "The three temptations of Latin America", en *Security and Civil-Military Relations in the New Disorder: The Use of Armed Forces in the Americas*, compilación antológica del simposium patrocinado por the Chief of Staff, United States Army, The George Bush School of Government and Public Service, and the U.S. Army War College, september 1999, p. 21-30, en <http://carlisle-www.army.mil/usassi/ssipubs/pubs99/newworld/newworld.htm>



Resulta difícil modificar la postura institucional hacia las relaciones militares transfronterizas debido más que nada al halo de sospecha que históricamente ha rodeado este aspecto fundamental de la seguridad nacional...{no obstante)...los oficiales de alta jerarquía actuales pretenden incrementar la relación en forma gradual y creciente, manteniendo el alcance de una relación renovada en un nivel congruente con la usual desconfianza de México hacia las intenciones de Estados Unidos, las prioridades evolutivas del gobierno civil en materia de seguridad y las cambiantes necesidades profesionales de las fuerzas armadas.

La otra limitante es la posibilidad de oposición dentro del gobierno y Congreso estadounidenses. Por lo que, el Departamento de Defensa ha evitado generar expectativas sobre la venta de armas y equipo militar que no pueda vender con plena seguridad. Lo que revela, en opinión de algunas autoridades estadounidenses (principalmente el Congreso), la falta de madurez del ejército mexicano para insertarse en una relación cívico-militar verdadera.¹⁴²

Al respecto, cabe señalar que a partir del estallido del conflicto en Chiapas la preocupación de políticos y académicos estadounidenses por lograr una pronta solución y evitar con ello la generalización de un foco de inestabilidad política en el país ha estado presente. Sin embargo, hasta el momento, quien más ha mostrado un interés creciente por presionar al Gobierno de México para dar una pronta solución a este problema ha sido el Congreso estadounidense, quien mediante la presentación de resoluciones legislativas en ambas cámaras ha intentado, por una parte, demandar la solución del conflicto y, por la otra, denunciar la militarización de la zona y exigir el respeto a los derechos humanos de la población indígena.¹⁴³

¹⁴² En noviembre de 1997, el Senador Patrick Leahy (D-Vermont) patrocinó una enmienda cuyo objetivo radicó en condicionar la asistencia al exterior que EUA provee, a la situación que guarda el respeto de los derechos humanos en los países receptores de la misma. Esta enmienda hace especial mención a la conducta de las Fuerzas Armadas y demás cuerpos de seguridad. "La enmienda Leahy", como se le conoce, fue integrada y aprobada en la Ley de Operaciones en el Exterior de 1998 (*Fiscal Year 1998 Foreign Operations Act*), y en consecuencia es una ley que no solo está vigente, sino que ha logrado ampliar su ámbito de jurisdicción a partir de su aprobación. Constituyéndola en el instrumento legal más importante para promover el respeto a los derechos humanos a través de los programas de asistencia en materia de seguridad de Estados Unidos. Dicha enmienda fue aprobada en 1997 como parte de la Ley para Operaciones en el Exterior para el Año Fiscal 1998, con la finalidad de vigilar y limitar el Programa Internacional de Control de Narcóticos del Departamento de Estado (*State Department's International Narcotics Control*). Sin embargo, para 1998 logró ampliarse su cobertura o jurisdicción a todos los programas de asistencia en materia de seguridad; y, para 1999, logró extenderse para incluir los programas de entrenamiento y capacitación (*training programs*) autorizados bajo la Ley de Apropiaciones del Departamento de Defensa. La enmienda señala que los fondos de los programas no podrán entregarse a las "fuerzas de seguridad de un país, si el Departamento de Estado cuenta con evidencias creíbles de que dicha unidad ha cometido violaciones masivas a los derechos humanos, a menos que el Departamento de Estado informe al Comité de Apropiaciones que dicho país ha tomado medidas efectivas para que los miembros responsables (de las violaciones) sean llevados ante la Justicia." Asimismo, la instrumentación de la enmienda Leahy en la Ley de Apropiaciones de Defensa del 2000 (Sec. 8098), señala que: "Ninguno de los fondos disponibles en esta ley podrá ser usado en algún programa de entrenamiento que involucre a unidades de fuerzas de seguridad de países extranjeros si el Departamento de Defensa ha recibido información creíble del Departamento de Estado en el sentido de que miembros de dichas unidades han cometido violaciones graves a los derechos humanos, a menos que se hayan tomado las medidas necesarias para corregirlas."

¹⁴³ A partir de 1998 el Congreso de Estados Unidos hace patente su interés por los acontecimientos de Chiapas. Para tal efecto, a continuación se presenta un breve resumen de las acciones y resoluciones legislativas registradas hasta enero del 2000. En 1998, durante la Segunda Sesión de la 105 Legislatura, se presentaron las siguientes acciones vinculadas al conflicto en Chiapas:

1. **Carta del Rep. Sam Farr (D-CA), al Presidente Ernesto Zedillo, respaldada por 51 congresistas.** Señala su preocupación por las medidas migratorias que el Gobierno de México estableció para observadores internacionales y ONG's. Presentada el 21 de julio de 1998.
2. **Resolución S.Con.Res.128.** El Senado conmina al Secretario de Estado a observar con puntualidad el desarrollo del conflicto en Chiapas. Introducida el 9 de octubre de 1998 y remitida al Comité de Relaciones Exteriores del Senado. Dicha resolución no fue debatida.
3. **Resolución H.Con.Res.347.** Iniciativa paralela a la del Senado; conmina al Secretario de Estado a observar con puntualidad el desarrollo del conflicto en Chiapas. Introducida el pasado 9 de octubre al Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes. Dicha resolución no fue debatida.



Esta preocupación se fundamenta en la percepción –principalmente del Congreso estadounidense- que deja al descubierto:

...la falta de respeto del ejército y la policía mexicanos a los derechos humanos, exacerbada por diversos incidentes durante los primeros meses del levantamiento zapatista, casos de corrupción relacionados con oficiales del ejército, el combate al narcotráfico y la policía, y un mal desempeño general en las actividades contra el tráfico de drogas.¹⁴⁴

Hasta aquí, los pasos que ambos gobiernos han decidido dar pese a las limitaciones que podrían enfrentar, revelan la intención de continuar con el mejoramiento de los acercamientos entre sus fuerzas armadas. En este sentido, las perspectivas en el corto plazo manifiestan la posibilidad de que continúe la tendencia a un lento y cordial

4. **Sentir del Comité de Apropiações del Senado.** El Comité incluyó un párrafo en la Iniciativa de Apropiações para el Exterior del año fiscal 1999, señalando que la Embajada de Estados Unidos en México debería apoyar aquellas iniciativas que la sociedad mexicana proponga para el establecimiento formal de un diálogo entre grupos polarizados, principalmente en Chiapas y otras zonas de conflicto.

En 1999, durante los trabajos legislativos de la primera sesión del 106 Congreso, se presentaron las siguientes acciones legislativas vinculadas a Chiapas:

1. **Sentir del Comité de Apropiações del Senado.** Los Integrantes del Comité incluyeron, nuevamente, en la iniciativa de Apropiações para Operaciones en el Extranjero para el año 2000 (S.1234), dos párrafos manifestando el sentir del Comité respecto a la "preocupante militarización de Chiapas" y la "violencia perpetrada por grupos paramilitares", aspectos que han derivado en el desplazamiento de miles de habitantes en la región. Asimismo, solicitan al Gobierno de México establecer la fecha para la visita del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos y crear las condiciones necesarias para el diálogo político. Esta iniciativa fue aprobada por el Senado el 30 de junio de 1999. Sin embargo, los párrafos referentes al conflicto en Chiapas fueron eliminados del texto final aprobado.
 - Cabe señalar que el texto de la S.1234 fue sustituido por la Iniciativa aprobada en la Cámara de Representantes (H.R.2606). En el contenido del texto unificado acordado por el Comité de Conferencia, tampoco se incluyeron los párrafos propuestos por el Comité de Apropiações. Finalmente, el 6 de octubre de 1999 la iniciativa H.R.2606 fue enviada al Presidente para su firma, quien la vetó el 18 de octubre.
 - Por último, en la Iniciativa "omnibus" (H.R.3194) aprobada el 19 de noviembre por el Congreso, en la que se incluyen las últimas apropiaciones para el presupuesto del año 2000 (entre ellas Operaciones en el Extranjero), no figuró ningún párrafo referente al conflicto en Chiapas.
2. **Resoluciones del Sentir del Congreso (S.Con.Res.76 y H.Con.Res.238).** Señalan que considerando que un México democrático, estable y prospero es de vital importancia para la seguridad de Estados Unidos y reconociendo que la disposición al diálogo del Gobierno de México, son factores de peso para expresar el Sentir del Congreso tendiente a instar al Secretario de Estado a tomar medidas efectivas para garantizar:
 - ① Que la asistencia y la exportación de equipo militar proporcionada por EUA a las fuerzas de seguridad de México:
 - (a) sea usada, principalmente, en el combate a las drogas; y
 - (b) que no se proporcione a aquellas fuerzas de seguridad implicadas en violaciones a los derechos humanos, a menos que el Gobierno de México garantice su presentación ante la justicia (*enmienda Leahy*).
 - ② Alentar al EZLN y al Gobierno de México a crear las condiciones necesarias para establecer las negociaciones que permitan una solución pacífica;
 - ③ Felicitar al Gobierno de México por renovar su responsabilidad para negociar y por establecer la fecha para la visita de la Comisionada de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas;
 - ④ Dar prioridad en las discusiones con el Gobierno de México en el tema de las reformas al sistema justicia a la protección de los derechos humanos, enfatizando la preocupación de EUA, sobre las detenciones arbitrarias, tortura, ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones, así como el fracaso en la procuración de justicia en estos crímenes; y
 - ⑤ Exhortar al Gobierno de México a instrumentar las recomendaciones de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, particularmente, la referente a ciudadanos estadounidenses que han sido expulsados de México violando las leyes mexicanas e internacionales.

En el 2000, durante la segunda sesión del 106 Congreso, se han presentado las siguientes acciones legislativas vinculadas a Chiapas:

1. **Carta de Representantes a la Secretaría de Estado.** - En el marco de la visita a México de la Secretaria Madeleine Albright (15-16 enero), 16 legisladores solicitaron a Albright tratar con funcionario mexicanos asuntos como:
 - ① Supuesto uso de asistencia militar estadounidense en actividades de contrainsurgencia.
 - ② Falta de claridad en la legislación migratoria aplicable a observadores internacionales.
 - ③ Violaciones de derechos humanos, particularmente, en Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

¹⁴⁴ COPE, A. John. *Op. Cit.*, ver *supra* nota 97.



acercamiento (contacto) con miras a lograr lo que por tradición ha caracterizado las distantes relaciones militares transfronterizas, la realización de operaciones conjuntas.¹⁴⁵

De esta manera, si el contexto más amplio del contacto militar empieza a debilitarse, las relaciones militares también podrían tambalearse, por lo que los esfuerzos estadounidenses deberán ser cuidadosos y ofrecer únicamente programas que respondan a necesidades específicas, en la medida en que éstas aparezcan, y permanecer dentro de los límites legales y políticos de México.

De no hacerlo así, Estados Unidos corre el riesgo de romper el frágil puente hasta ahora tendido para lograr el acercamiento con México, ya que como menciona John A. Cope:

*Para muchos oficiales mexicanos, particularmente del ejército, el vecino del norte sigue siendo una amenaza potencial a la seguridad nacional...{y agrega}...de hecho, históricamente, México ha utilizado sus fuerzas armadas para indicar una desaprobación diplomática a Estados Unidos, y para ello frena súbitamente toda o parte de su cooperación militar.*¹⁴⁶

Es por ello que, el Coronel Michael J. Dziedzic advierte que este acercamiento debe ser discreto y cuidadoso, ya que la finalidad de esta estrategia se puede enturbiar e incluso politizar por la existencia de estereotipos que aún privan en el ambiente. No obstante, destaca que:

*A pesar del débil estado de las relaciones en materia de seguridad entre Estados Unidos y México, ya existen cimientos sólidos para edificar la estructura de una cooperación futura...{por ello}...junto con la guerra fría desaparecieron barreras tales como las divergencias de opinión sobre qué constituía una amenaza...Ahora...{por ejemplo}...existen posiciones afines sobre el narcotráfico como una amenaza genuina, si bien heterodoxa, a la seguridad de ambas naciones.*¹⁴⁷

Finalmente, señala que:

Conforme la relación madure, podría surgir una patrón más convencional de acción recíproca entre fuerzas armadas que incluso involucre mayor intercambio de personal, adiestramiento común, ejercicios conjuntos y planeación coordinada. Quizá se pondría énfasis en temas de seguridad comunes: ayuda en caso de desastre, contraterrorismo, control del tráfico de armas, apoyo a los esfuerzos de las autoridades para combatir al crimen organizado internacional y control de cualquier otro fenómeno transnacional potencialmente amenazador.

En este sentido, la importancia medular de la relación entre México y Estados Unidos en materia de seguridad radica en crear una comunidad de intereses donde cada vecino considere al otro un colaborador esencial para la seguridad común de la vecindad

¹⁴⁵ Objetivo que no sólo persigue el ejecutivo estadounidense a través del Departamento de Defensa, sino que ahora también el Congreso de ese país ha mostrado interés e incluso presiona a su propio gobierno para que en la medida de lo posible se convenga a México para que acepte la firma de un Acuerdo de Cooperación Marítima que permita a navíos estadounidenses perseguir y capturar embarcaciones sospechosas de transportar drogas. De hecho este interés se ha incrementado a partir de que Estados Unidos ha reconocido que la vía marítima es, ahora, la ruta más importante para el tráfico de cocaína y heroína (ver iniciativa S.S A *free Drug Century Act of 1999*) y en consecuencia proyecta un cambio en la estrategia de combate y control de las drogas.

¹⁴⁶ COPE, A. John. *Op. Cit.*, p. 263.

¹⁴⁷ DZIEDZIC, J. Michael. México y la gran estrategia... *Op. Cit.*, p. 92-93.



geopolítica.¹⁴⁸ Lo que plantea, para el caso particular de México y Estados Unidos, el reto de reducir el significado o concepción de potencial amenaza entre ambos países.

2.2. MÉXICO EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS

Para poder comprender el lugar que ocupa México dentro de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, se debe tener presente que la historia contemporánea del concepto de seguridad nacional es la historia de los temores de Estados Unidos,¹⁴⁹ fundamentalmente, a partir de la segunda mitad de siglo que acaba de concluir.

Este período clasificado por algunos académicos como el de la *era de la hegemonía estadounidense (1945-1990)*,¹⁵⁰ y avalado por otros, entre los que se encuentra Sergio Aguayo *et al.*, señalan que:

*Quando termina la segunda guerra mundial Estados Unidos se convierte en la superpotencia mundial y entre las muchas consecuencias que ello tiene está el predominio que termina ejerciendo sobre la teoría y la práctica de la seguridad nacional occidentales. No exageramos al afirmar que por 45 años los debates académicos y políticos sobre seguridad han tenido como referentes los supuestos, percepciones e intereses de funcionarios y académicos estadounidenses, inmersos en las teorías "realista" del poder y preocupados por las rivalidades entre Estados Unidos y la Unión Soviética.*¹⁵¹

Esta versión hegemónica conceptualizada en términos realistas* e instrumentada a escala planetaria, gracias al poderío económico y la capacidad militar para llevarla a cabo, tuvo como objetivo:

*...el diseño (de) una estrategia creada para frenar y controlar la expansión de la influencia soviética en el mundo: la contención. Los componentes principales de esta doctrina fueron dos: la disuasión basada en una vigorosa capacidad militar, convencional y nuclear; y la incorporación de aliados regionales a la lucha mundial contra el comunismo.*¹⁵²

¹⁴⁸ Al respecto, quien parece haber tomado la batuta en el sondeo de poder edificar un organismo de alto nivel en el que se ponga a discusión la posibilidad de asumir políticas comunes, aprovechando el ámbito del TLCAN, ha sido Canadá quien por conducto de su Canciller, Lloyd Axworthy, propuso lo anterior a México en su visita efectuada el 11 de enero de 1999, véase artículo publicado en *El Financiero*, 11 de enero de 1999.

¹⁴⁹ THORUP, Cathryn. "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa. El dilema de la redefinición", en AGUAYO, Quezada Sergio y BAGLEY, Bruce Michael. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, p. 97-103. En su artículo Thorup señala que: "El significado del término "seguridad nacional" estuvo muy influido por el entorno geopolítico en que se originó y por la visión del mundo imperante que reflejaba", por lo que agrega: "El concepto de seguridad nacional surgió por primera vez en Estados Unidos después de la segunda guerra mundial, y desde un principio se vio muy influido por la Guerra Fría y el pensamiento estratégico militar."

¹⁵⁰ WALLERSTEIN, Immanuel. "La guerra fría y el tercer mundo ¿Los buenos tiempos pasados?", en *Después del liberalismo*, del mismo autor, traducción de Stella Mastrángelo, México, Siglo XXI, 1998, p. 13-27.

¹⁵¹ AGUAYO, Quezada Sergio; BAGLEY, Bruce M.; y STARK, Jeffrey. "Introducción. México y Estados Unidos: En busca de la seguridad", en AGUAYO, Quezada Sergio y BAGLEY, Bruce Michael. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, p. 17-39.

* Al respecto, cabe señalar que los autores más sobresalientes en esta escuela son Hans Morgenthau y Kenneth Waltz. Asimismo, resulta importante mencionar que los principales postulados de esta corriente son: 1) los Estado-Nación son los principales actores de la política mundial; 2) se entiende mejor a los Estados-Nación como entidades racionales que piensan en sus intereses; y 3) el ejercicio del poder es, en el último de los casos, el medio a través del cual el Estado-Nación promueve y protege sus intereses; tal y como lo señalan AGUAYO, Quezada Sergio *et al.* "México y Estados Unidos... *Op. Cit.*, p. 19.

¹⁵² *Ibidem*, p. 20.



En este contexto, América Latina no fue ajena a esta estrategia y por el contrario, fue incluida en ella desde el momento mismo en que se vislumbro el conflicto conocido como Guerra Fría entre las dos potencias emergentes de la Segunda Guerra Mundial. La configuración de esta estrategia en la región se presentó a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, mejor conocido en el hemisferio como TIAR, celebrado en 1947.

De esta forma, de acuerdo con el historiador Lorenzo Meyer:

Si durante el periodo de la Guerra Fría el concepto de seguridad nacional en América Latina estuvo determinado por la lucha política, militar, económica e ideológica entre Estados Unidos y la Unión Soviética, a partir del fin de esa confrontación, el concepto de seguridad nacional definido en términos de anticomunismo tiene, incluso para los grupos y gobiernos conservadores, poca o nula razón de ser.¹⁵³

Cuestionamiento a partir del cual se puede entender que se reconoce el inicio de una etapa de transición hacia una nueva era posguerra fría o poshegemónica, como la califica Immanuel Wallerstein,^{*} y en la que se tiene la necesidad de redefinir la seguridad nacional de Estados Unidos.

Así, en las nuevas circunstancias en las que ya no existe el bloque socialista, la idea de la seguridad nacional en América Latina tiene, por fin, la posibilidad de liberarse de su pasado conservador, anticomunista, y en buena medida ilegítimo, y centrarse en temas constructivos y de mayor interés y relevancia para la mayoría de los actores políticos de la región, incluido México.¹⁵⁴

De esta forma, la reconfiguración de la estrategia de seguridad nacional en Estados Unidos, necesariamente ha implicado un cambio en la seguridad de México, así como su posición y desempeño dentro de la seguridad del país del norte. Sobre el particular, a continuación se esbozan los lineamientos que han marcado los nuevos vínculos de seguridad entre ambos países.

Para tal efecto, cabe señalar que los aspectos más significativos del concepto de seguridad nacional son tres: 1) la identificación de los actores; 2) el establecimiento del interés de la nación; y 3) el enfrentamiento de las posibles amenazas.

¹⁵³ MEYER, Lorenzo. "Prologo", en *En busca de la seguridad perdida...Op. Cit.* p. 11-16.

* La transición de una era hegemónica de Estados Unidos (1945-1990), hacia una etapa poshegemónica se finca en el reconocimiento de la pérdida y declinación de las principales premisas en que se sustentó el poderío y el predominio estadounidense durante ese lapso de tiempo, a saber:

1. Estados Unidos era una potencia hegemónica en un sistema mundial unipolar (1945-1973), premisa basada en dos argumentos: una ventaja abrumadora en la productividad económica y un sistema de alianzas con Europa Occidental y Japón.
2. Estados Unidos y la URSS mantenían un conflicto sumamente estructurado, que justificaba el papel de ambos.
3. El tercer mundo se impuso a la renuente atención de Estados Unidos, la URSS y Europa Occidental, actitud fundamentada en la reclamación de derechos: autodeterminación y desarrollo nacional.
4. Los decenios de 1970 y 1980 fueron un periodo de estancamiento económico global, resistencia de Estados Unidos a su inminente declinación y desilusión del tercer mundo con su propia estrategia.

Si se desea profundizar sobre el desarrollo de cada una de estas premisas, así como la incertidumbre que general el enfrentar una nueva era posguerra fría, véase WALLERSTEIN, Immanuel. *Después del liberalismo*, México, Siglo XXI, 2ª edición, 1998. En particular, el artículo titulado "La guerra fría y el tercer mundo: ¿Los buenos tiempos pasados?".

¹⁵⁴ MEYER, Lorenzo. *Op. Cit.*, p. 14.

De acuerdo con el investigador Lorenzo Meyer, el desarrollo del concepto de seguridad nacional en México no sólo ha estado supeditado al desempeño de los actores internos sino también a la política que dicta la potencia regional, Estados Unidos.

Para poder percibir lo anterior, Meyer, identifica cuatro etapas mediante las cuales se ha desarrollado el concepto de seguridad nacional en México:

- ① **Las dificultades para establecer una seguridad nacional derivadas de la naturaleza histórica de la formación nacional de México.** Señala que la falta de cohesión social en el ámbito nacional y la falta de comunicación interna hicieron que la mexicana fuera durante un buen tiempo una sociedad prenatal, situación que redundo en la afectación de su seguridad, sobre todo al enfrentar las amenazas que entonces surgieron al interior y al exterior: la secesión de las regiones, el imperialismo europeo y el expansionismo estadounidense.¹⁵⁵
- ② **Consolidación del gobierno central en México y la disminución de la amenaza externa sobre la integridad territorial mexicana.** Durante esta etapa, la consolidación de Estados Unidos como una gran unidad geopolítica, la solución de la comunicación interoceánica estadounidense mediante la construcción de un canal en el istmo de Panamá y no en el de Tehuantepec, así como la reducción de la presencia política y militar europea en América Latina, marcaron la pauta para que desaparecieran las amenazas a la integridad territorial.
- ③ **Esfuerzo mexicano por dejar de centrarse en la defensa del territorio.** A partir del fin de la Revolución de 1910-1920 y hasta 1982, la seguridad nacional mexicana se centró en dos áreas con poco o nulo contenido militar: a) ampliar su capacidad de autodeterminación política *vis á vis* Estados Unidos, y b) promoción de un desarrollo económico basado en la protección del mercado interno y en la acción directa del Estado en el proceso productivo. En realidad, esas dos áreas se transformaron en los elementos centrales del nacionalismo revolucionario, que, a su vez, fue la columna vertebral de la política mexicana posrevolucionaria hasta la gran crisis del modelo económico y político en 1982.
- ④ **Redefinición de la seguridad nacional.** En la actualidad, la disminución acelerada del papel del Estado como actor económico y la apertura e integración de la economía mexicana al mercado internacional, requiere de una definición operativa del interés nacional diferente al que se hubiera podido dar antes de 1982.¹⁵⁶

En este contexto, Lorenzo Meyer concluye que:

...las visiones mexicanas de la seguridad de la nación van a depender mucho de la forma como al norte del río Bravo se manejen, y el peso que se les dé a problemas como la relación entre las grandes potencias, el narcotráfico, la migración de trabajadores indocumentados, la deuda externa del Tercer Mundo, la transición mexicana hacia la democracia, el proceso político de Centroamérica, la contaminación y el deterioro de la ecología en la frontera norte de México, la importancia de los recursos naturales y el mercado mexicanos, etc.

¹⁵⁵ Si se desea profundizar sobre los principales problemas que aquejaron a México en esta etapa y las acciones de respuesta que tuvo que instrumentar para hacer frente a las ambiciones territoriales de Estados Unidos, se recomienda consultar el artículo de FIGUEROA, Equer Raúl. **La seguridad nacional norteamericana: Las respuestas mexicanas (1821-1867)**, en Revista Estudios del Instituto Tecnológico Autónomo de México, No. 41, verano 1995, p. 65-83.

¹⁵⁶ MEYER, Lorenzo. *Op. Cit.*, p. 14.

En suma, la integración y contenido de la estrategia de seguridad nacional de México estará determinada por el medio y los actores que lo rodean. Por ello, ante la influencia de los cambios en el contexto internacional los estrategas mexicanos trataron de adaptar las políticas públicas, incluida la seguridad nacional, para armonizarlas a las exigencias de la globalización.

De ahí, que la mejor opción para enfrentar estas exigencias fue optar por la reforma del Estado para adecuarlo a los requerimientos de la sociedad civil y del entorno externo, con el propósito de defender los intereses nacionales en el proceso de la globalización económica y la nueva situación política mundial.¹⁵⁷

Así, la redefinición del concepto de seguridad nacional de México se vinculo hacia la instrumentación de acciones para reformar la actitud del Estado en tres vertientes primordiales: Reforma económica, Desarrollo social y Avance de la democracia.¹⁵⁸

De esta manera, de acuerdo con el Coronel mexicano, Tomás Angeles Dauahare, para tener un acercamiento a la concepción de la seguridad nacional de México se debe tener en cuenta que:

*El Pacto Social expresado en la Constitución Política de 1917, conlleva implícitamente una concepción de la Seguridad Nacional basada en el cumplimiento de las metas constitucionales. La integridad territorial, la soberanía nacional, autodeterminación política y económica, la seguridad de la sociedad, la preservación de la democracia y la justicia social, así como la garantía de estabilidad política y el orden interno, son elementos inherentes a la concepción mexicana de seguridad.*¹⁵⁹

Por tanto, las acciones que se realizan en el ámbito interno tienen por objeto fundamental el mantenimiento del orden, el cual debe existir para que el Estado prospere, se desenvuelva y asegure internamente un ambiente propicio al desarrollo con el propósito de lograr, a través del intercambio entre las naciones, mayor estabilidad en sus relaciones comerciales y culturales.¹⁶⁰

Lo anterior, permite identificar dos fases en el actual desarrollo del concepto de seguridad nacional en México, la primera que se establece con la tendencia de la Administración Salinas de Gortari hacia la readaptación de los principios y conceptos del Estado a los vertiginosos cambios propiciados por la globalización y, la segunda que se manifiesta por el impulso que se da durante la Presidencia de Ernesto Zedillo al reconocimiento de que las amenazas son de carácter interno, sobre todo tras el levantamiento Zapatista en el sureste del país.

¹⁵⁷ MORENO, del Villar Fernando. *Soberanía...* Op. Cit., ver *supra* nota 133.

¹⁵⁸ Respecto a estas tres líneas de acción algunas de las acciones instrumentadas han sido: en lo económico desregulación de la economía, saneamiento de finanzas, renegociación de la deuda pública y la reforma fiscal, así como la modernización, organización y control del comercio exterior a través de acuerdos de libre comercio (apertura comercial); en lo social atenuar el impacto que la reforma económica pueda tener en el desarrollo social mediante mayores recursos financieros y el combate a la pobreza, con el objetivo de garantizar y reducir las amenazas a la estabilidad; en lo político a través del avance de la reforma política manifestada en la apertura democrática, lo cual conlleva atender las exigencias de una sociedad más diversificada, plural y participativa, garantizar la participación mediante un nuevo padrón electoral, establecer instituciones que aseguren una mejor organización y vigilancia de los comicios electorales y alentar la formación de un sistema de partidos más representativos de los intereses sociales.

¹⁵⁹ DAUAHARE, Angeles Tomás. *Concepto, organización y método de la Seguridad Nacional en el marco de la Secretaría de la Defensa Nacional*, conferencia dictada en el Diplomado de Análisis Político del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México, 30 de abril de 1991, p. 1-18.

¹⁶⁰ *Ibidem*.



Aspecto, este último, que ha redundado en el incremento de la participación de las Fuerzas Armadas y en el cambio de óptica de éstas con respecto al probable acercamiento con Estados Unidos.

Bajo esta perspectiva, ¿Cuál es el papel que desempeña México en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos? De acuerdo con Sergio Aguayo entre los estadounidenses que han escrito sobre México y la seguridad, éstos consensan en considerar que un México estable, próspero y amistoso es fundamental para los intereses, la seguridad y la estrategia de Estados Unidos en el mundo.

Asimismo, señala dos grandes períodos dentro de los estudios realizados sobre el particular: el primero que contempla desde el final de la segunda guerra mundial y hasta la segunda mitad de la década de los setenta; y el segundo que abarca de 1980 a la fecha.¹⁶¹

Durante la primera etapa, la característica principal fue la indiferencia en la formulación de políticas más detalladas de Estados Unidos hacia México, fundamentalmente, porque la economía mexicana crecía, el sistema político se mantenía estable y las relaciones con Estados Unidos se mantuvieron cordiales, pese a los diferendos que se veían como normales (proteccionismo económico y diplomacia independiente). Incluso en los informes de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) realizados en 1977, ésta concluyó que el orden establecido en México sólo había traído "*beneficios para Estados Unidos*".¹⁶²

De esta manera, otros autores identifican esta etapa de estabilidad e indiferencia de la siguiente manera:

*El interés medular de los Estados Unidos respecto a la seguridad en México es la gobernabilidad... (la cual) se ha visto amenazada por los acontecimientos suscitados a raíz de la compleja transición política que ha vivido México desde principios de los años ochenta y que se ha complicado aún más a causa del duro programa económico adoptado por las autoridades mexicanas tras la crisis del peso en diciembre de 1994.*¹⁶³

La importancia de la gobernabilidad para Estados Unidos, radica en la experiencia histórica que durante algún tiempo presentó México, en el que guerras y conquistas territoriales, dictaduras, revoluciones violentas e inestabilidad crónica (que cubrió el período entre 1840 y 1930), caracterizó la imagen de México como una región caótica y llena de amenazas constantes.

Sin embargo, esta impresión cambia en la medida en que se restableció el orden, tal y como lo señalan los investigadores John Bailey y Timothy Goodman:

Una vez que se restableció el orden en México en la década de los treinta del presente siglo, la política de la Unión Americana hacia su vecino del Sur fue de cooperación y apoyo al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Un pacto no escrito ha comprometido al PRI a mantener la estabilidad interna y una

¹⁶¹ AGUAYO, Quezada Sergio. "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en AGUAYO, Quezada Sergio y BAGLEY Bruce M. *En busca de la seguridad perdida...* Op. Cit. p. 107-145.

¹⁶² Argumento citado por AGUAYO, Quezada Sergio. *Ibidem*, p. 109.

¹⁶³ BAILEY, John y GOODMAN, Timothy. "Redefinición de la seguridad en la relación México-Estados Unidos", en VERA, Campos Mónica, FERNÁNDEZ, De Castro Rafael y WEINTRAUB, Sidney. *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM, UNAM-CISAN y FCE, 1998, p. 181-211.



postura que no amenace a los Estados Unidos, a cambio de lo cual el segundo se comprometía a evitar una abierta intervención en los asuntos internos de México y permitía al gobierno mayor flexibilidad en su política externa, superior a la concebida a cualquier otro país de la región.¹⁶⁴

Como se puede observar, en ambas apreciaciones, confluye la necesidad de un México tranquilo y seguro para los intereses de Estados Unidos. Sin embargo, la ola de transformaciones* y cambios que han experimentado tanto el sistema internacional como México, han orillado a los estudiosos a debatir la posible redefinición del concepto de seguridad nacional, así como los vínculos y la importancia de México en la estrategia de seguridad de Estados Unidos.

Para identificar los cambios y los nuevos vínculos en las relaciones de seguridad entre México y Estados Unidos, como ya se indicó, habrá de remontarse a finales de la década de los setenta y concretamente en los ochenta para establecer los vuelcos y las nuevas acciones que se han emprendido sobre el particular.

Sergio Aguayo, identifica el cambio en la perspectiva de seguridad de Estados Unidos con respecto a México, a partir de la segunda mitad de los setenta al señalar que:

Por esos años, algunos sectores empiezan a observar (nuevamente) a México con óptica de seguridad. En 1978 se terminó el primer Presidential Review Memorandum (PRM-41) dedicado a las relaciones México-Estados Unidos y en 1979 y 1981 aparecieron dos ensayos ligando explícitamente a México con la seguridad de Estados Unidos.

La atención de Estados Unidos en esos documentos se centró, sobre todo, en los problemas económicos y políticos que enmarcaron el relevo presidencial de 1976 y el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo, que según Aguayo contrarrestaban, en principio, la "erosión de la seguridad" estadounidense que había significado el embargo petrolero de 1973.

Asimismo, señala que:

En realidad, la estabilidad mexicana y sus efectos en la seguridad estadounidense empezaron a discutirse a finales de los setenta. En 1977, y con esa cautela que tienen muchos de sus documentos, la CIA ya empezaba a reconocer, de pasada, que México había "entrado en un periodo de transición interna."¹⁶⁵

Por su parte, para Bailey y Goodman la preocupación estadounidense respecto a la situación mexicana inicio desde el momento en que se deterioro lo que ellos llaman el pacto no escrito entre México y Estados Unidos, el cual aseguró que los problemas bilaterales crónicos como: el contrabando de narcóticos, la migración ilegal, los crímenes transfronterizos, las dificultades y disputas comerciales y los desacuerdos en torno a temas regionales (Cuba y Centroamérica) no influyeran en el compromiso de mantener relaciones positivas, aunque no siempre cordiales.

¹⁶⁴ BAILEY, John y GOODMAN, Timothy. "Redefinición... Op. Cit., p. 185.

* Sobre la importancia de las transformaciones del sistema internacional que han orillado a analizar la utilidad del realismo y la noción tradicional de seguridad, se puede observar en la Introducción del libro **En busca de la seguridad perdida...** Op. Cit. p. 23-25.

¹⁶⁵ AGUAYO, Quezada Sergio. "Los usos, abusos y retos... Op. Cit. p. 110.



Para lo cual, identifican el inicio de este cambio en las posturas de Estados Unidos hacia México en los años ochenta, al señalar que:

Durante los ochenta, cada uno de los pilares del pacto implícito de seguridad bilateral (es decir, gobernabilidad y no intervención) comenzó a desmoronarse, afectando al otro. El gobierno estadounidense se volvió abiertamente más crítico respecto a México durante la presidencia de Ronald Reagan (1981-1989)...(asimismo)...En estos mismos años comenzó a cuestionarse la capacidad del PRI para mantener la gobernabilidad en momentos en que México enfrentaba una severa crisis económica y financiera mientras el régimen endurecía, aún más, su postura frente a los partidos de oposición.¹⁶⁶

Ante este contexto, ambos investigadores concluyen que:

Las críticas de la Unión Americana exacerbaron las tensiones políticas entre ese país y México, y las relaciones bilaterales tuvieron su peor momento en 1985 y 1986 tras el asesinato en Guadalajara de un agente antinarcóticos estadounidense y de su piloto mexicano. Sin embargo, en 1987 y 1988, ambos gobiernos dejaron a un lado la confrontación, lo que, aunado a los cambios de gobierno prácticamente simultáneos en los dos países a finales de 1988 y principios de 1989, allanó el camino hacia mejores relaciones, además de ampliar la cooperación en una gran variedad de campos, incluida la seguridad.¹⁶⁷

Sin duda alguna cada uno de estos aspectos han influido de manera frontal en ambos países, al grado en que políticos y académicos coincidieron en la necesidad de redefinir la seguridad en la relación bilateral México-Estados Unidos, cuestión que a continuación se analiza.

Con el fin de la Guerra Fría se inició en Estados Unidos un debate en torno a la seguridad, el cual ha tenido como característica tres aspectos: 1) amplitud del concepto; 2) alcance territorial de la actuación de Estados Unidos más allá de sus fronteras; y 3) que tan acertado sería confiar en acciones multilaterales para preservar la seguridad nacional.

Sobre el particular, académicos como Bailey y Goodman han identificado dos corrientes en torno a este debate, al mencionar que:

Los realistas argumentan a favor de una cooperación estrecha de seguridad, aplicable solamente en regiones vitales y asegurada a través de medidas unilaterales o de alianzas. Los internacionalistas (a quienes a veces se llama institucionalistas o legalistas) se inclinan a favor de una concepción más amplia de la seguridad que debe aplicarse de forma más generalizada --incluso universalmente-- y llevada a cabo por medio de agencias multilaterales o, incluso, supranacionales.¹⁶⁸

Otros autores han ubicado esta redefinición en el debate tradicional del significado de seguridad nacional (escuela realista) y la necesidad de ampliar este concepto con la incorporación de nuevos actores y temas a la seguridad (interdependencia).¹⁶⁹

Algunos más lo identifican como la lucha entre diferentes ideologías por obtener el control de la definición de seguridad nacional convirtiéndose en parte de la lucha por el dominio del poder nacional en un intento por redefinir las prioridades nacionales, estos grupos

¹⁶⁶ BAILEY, John y GOODMAN, Timothy. "Redefinición de la seguridad... *Op. Cit.*, p. 186.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 187.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 188.

¹⁶⁹ AGUAYO, Quezada Sergio; BAGLEY, Bruce M.; y STARK, Jeffrey. "Introducción. México y Estados Unidos...*Op. Cit.*, p. 17-40.



argumentan que su visión de los problemas nacionales más apremiantes está cubierta por el concepto políticamente más amplio de seguridad.¹⁷⁰

Lo cierto es que hoy se observa el predominio de una visión más amplia en los temas que de alguna u otra manera se ligan con el concepto de Seguridad Nacional de Estados Unidos, hecho que expresa y permite identificar un cambio en la forma de pensar y visualizar las cosas de aquellos estrategas que planifican la agenda de seguridad de este país.

De tal suerte que, de acuerdo con Lilia Bermúdez, en la actualidad la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos ha manifestado cambios sustanciales; los cuales, señala, se han hecho evidentes en la actual etapa de posguerra fría, al expresar que:

*Con la desaparición del bloque socialista se perdió el núcleo alrededor del cual se construyó y desarrolló el esquema anterior. La discusión que se abrió para adecuarse a la nueva realidad de la posguerra fría desembocó en la redefinición de los componentes fundamentales de la agenda de seguridad: los intereses nacionales, las nuevas amenazas a dichos intereses, los objetivos principales e hipótesis de conflicto.*¹⁷¹

En este ambiente de redefinición de la agenda de seguridad estadounidenses y, particularmente, en lo que respecta a las relaciones México-Estados Unidos, ambos países han enfrentado un mayor acercamiento, sobre todo a partir del Fin de la Guerra Fría, no sólo en el ámbito de la seguridad sino en otros asuntos como el libre comercio, el narcotráfico, la migración y por su puesto los contactos militares.¹⁷²

Aspectos que tanto académicos como políticos han identificado como parte de la institucionalización o Nuevo Entendimiento (compartimentalización) de la relación bilateral. Los avances y la amplitud de la cooperación en estos temas que conforman parte de la agenda bilateral, permiten identificar el inicio de una nueva etapa en la relación sin la excesiva carga ideológica y con la identificación del verdadero objeto de preocupación e interés de Estados Unidos: la estabilidad política y la consolidación del crecimiento económico de México.

En este sentido, los investigadores estadounidenses Bailey y Goodman señalan que:

*El final de la Guerra Fría dio por terminada, asimismo, la disciplina anticomunista que en mucho había influido en la política interna tanto de México como de los Estados Unidos, así como en su relación bilateral. Sin embargo, no modificó la convicción de que la Unión Americana seguía teniendo intereses vitales en la gobernabilidad de México y en la preservación de un gobierno en ese país que no fuera hostil a los intereses estadounidenses en el región.*¹⁷³

¹⁷⁰ ROCKWELL, C. Richard y MOSS, H. Richard. "La reconceptualización de la seguridad: Un comentario sobre la investigación", en AGUAYO, Quezada Sergio y BAGLEY, Bruce M. *En busca de la seguridad...Op. Cit.* p. 43-68.

¹⁷¹ BERMÚDEZ, Torres Lilia. *Op. Cit.*, p. 32, ver *supra* nota 114.

¹⁷² FERNÁNDEZ, De Castro Rafael. "La institucionalización de la relación intergubernamental: Una forma de explicar la cooperación", en VEREA, Campos Mónica, FERNÁNDEZ, De Castro Rafael, y WEINTRAUB, Sidney. *Nueva agenda...Op. Cit.* pp. 57-79. Utiliza el concepto de institucionalización de la relación para dar forma y coherencia al significativo cambio que ha dado la relación entre ambos países, sobre todo a partir de la existencia de una sene de mecanismos y contactos gubernamentales que propician este acercamiento, fundamentalmente durante las presidencias de George Bush, en Estados Unidos, y Carlos Salinas de Gortari, en México (Espíritu de Houston).

¹⁷³ BAILEY, John y GOODMAN, Timothy. *Op. Cit.*, p. 208.



Sin embargo, no se debe omitir que pese al fortalecimiento y el mejoramiento de la cooperación entre ambas naciones, existen diferencias que pueden deteriorar las buenas relaciones, sobre todo, por el cuestionamiento de la colaboración en temas que antes no eran tan importantes para Estados Unidos. Un ejemplo de esta nueva percepción se da en algunos asuntos en los que se ha venido desarrollando una dinámica de primer orden por cuanto que son representativos de áreas de sumo interés para algunos sectores de la sociedad estadounidense (narcotráfico, migración, controversias comerciales y derechos humanos, entre otros), en donde en la mayoría de las ocasiones son utilizados como municiones en los ataques y presiones que el Congreso de este país realiza a México.

De ahí que surja la importancia por enfatizar que en los últimos años los temas de la agenda bilateral se encuentran dominados por asuntos intermésticos, es decir, por tópicos que si bien forman parte del ámbito de las amenazas globales externas para Estados Unidos, también cuentan con un fuerte vínculo y una gran influencia en cuestiones de orden interno y cuyo enfrentamiento será privilegiado por algunos actores, entre ellos ONG's y, particularmente, por el Congreso de este país.

En consecuencia, es precisamente en este marco donde se inserta la mayor parte de los temas de la agenda bilateral entre México y Estados Unidos. Situación que complica su tratamiento, principalmente, por las presiones y las críticas de estos actores ante la sensibilidad y complejidad que cada uno de estos asuntos representa en el ámbito de la relación.

Por lo que, resulta necesario tener presente la advertencia de los investigadores Bailey y Goodman al señalar que:

Aunque los intereses medulares de los Estados Unidos en México se han mantenido constantes, puede suceder que, en un futuro próximo, preocupaciones de segundo nivel (en especial el tráfico de drogas) y problemas de tercer orden (como las tensiones fronterizas, la migración ilegal y los asuntos de salud pública, entre otros) aumenten y lleguen a complicar la cooperación en asuntos de seguridad más importantes.¹⁷⁴

Es por ello que México juega un papel central en el cambio de la estrategia de seguridad de Estados Unidos. Por tal motivo, de acuerdo con el Coronel Michael J. Dziedzic, este cambio de estrategia se aprecia con la identificación de tres factores vinculados, estrechamente, a la importancia y ubicación geoestratégica de México para Estados Unidos, a saber: el geopolítico, el geoeconómico y el geosocial.

Geopolítico por cuanto que la importancia de México radica en su ubicación, ya que ocupa el flanco sur de una superpotencia. La preponderancia que esto tiene para Estados Unidos se ha acentuado, principalmente, ante dos escenarios: a) cuando Estados Unidos se ha involucrado en una lucha de poder en el ámbito internacional y b) cuando México se ha visto dividido por desordenes internos.¹⁷⁵

¹⁷⁴ BAILEY, John y GOODMAN, Timothy. *Op. Cit.*, p. 208.

¹⁷⁵ DZIEDZIC, J. Michael. *Op. Cit.*, ver *supra* nota 105.



Por consiguiente, la inexistencia de una lucha por la hegemonía global reduce, pero no elimina, la importancia geopolítica de México.¹⁷⁶ Sin embargo, en el marco de los actuales lineamientos de democracia y libre comercio, como pilares de la prosperidad para Estados Unidos, es indispensable considera que:

...desde un punto de vista, geopolítico, el orden político en México es un interés fundamental de Estados Unidos...[en consecuencia]...la realidad ineludible es que la estabilidad política en México es esencial para el éxito de nuestra pretensiones estratégicas.¹⁷⁷

Por otra parte, la importancia geoeconómica de México radica en el hecho de que a medida en que el sistema de la postguerra fría ha empezado a tomar forma con el énfasis en la preeminencia de la apertura comercial y el libre comercio. Estados Unidos se ha visto en la necesidad de involucrarse en esta dinámica y prueba de ello fue la promoción y posterior aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

De esta manera, hasta hace poco tiempo la geoeconomía siempre se había considerado como una política de bajo relieve. Sin embargo, ante la derrota y el fracaso del socialismo real una característica del orden mundial que surge después de la Guerra Fría es la ausencia de cualquier rival capaz de amenazar el estilo de vida de Estados Unidos.

Por tanto, dado que la sobrevivencia está asegurada, al menos por el momento, la prosperidad económica (democracia capitalista) se ha convertido en un aspecto dominante. Por ende, hoy día, la geoeconomía tiene la misma importancia e incluso se está imponiendo sobre otras cuestiones geopolíticas más tradicionales.

De ahí que en:

...la tendencia actual hacia la integración económica subregional, regional y global, la geografía se ha convertido en un aspecto macroeconómico importante. Conforme avance este proceso, resultará vital para Estados Unidos que estos regímenes comerciales permanezcan abiertos y equitativos.¹⁷⁸

En consecuencia la apertura comercial y el acceso a los mercados se han convertido en factores de suma importancia para la estrategia de Estados Unidos. Por consiguiente, el investigador Michael Dziedzic señala que:

México tiene una ubicación cultural y geográfica excelente para servir de puente entre la América angloparlante y la hispanohablante. Si demuestra que la fórmula económica neoliberal funciona, le dará un fuerte impulso hacia una comunidad económica global, abierta y equitativa. En caso contrario, el efecto será negativo.

Finalmente, México se ha convertido en un punto de contención para diversos problemas geosociales o transnacionales que no respetan fronteras nacionales. Por lo que está

¹⁷⁶ Al respecto, el Coronel Dziedzic señala: *Cualquier disturbio en nuestra vecindad tendría consecuencias muy importantes en nuestra capacidad para manejar el entorno internacional y amoldarlo en formas congruentes con nuestros intereses. Nuestra estrategia de acción y expansión se vería paralizada, incluso sin una superpotencia rival que fomentara o aprovechara la inestabilidad en nuestra frontera sur. Lo anterior debido a ...que la política de seguridad nacional no sólo tiene por objeto enfrentar amenazas. El orden global también presenta oportunidades para promover los intereses y valores nacionales; por tanto: Un México ordenado, renovado y con confianza en sí mismo podría convertirse en un socio insustituible en el intento de formar una comunidad hemisférica de naciones plurales, prósperas y pacíficas.*

¹⁷⁷ DZIEDZIC, J. Michael. *Op. Cit.*, p. 91.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 91.



llamado a desempeñar un papel central en la lucha por evitar las consecuencias de los temas que conforman la agenda negra y que algunos pesimistas señalan como factores de incidencia en el nuevo desorden mundial.

En este sentido, el punto más vulnerable se refiere al orden social, ya que los principales peligros externos podrían derivarse no de una preocupación que represente algún Estado-Nación, sino de una serie de amenazas transnacionales a las instituciones sociales y al bienestar interno del país.

Algunos de los agentes patógenos más probables son el crimen organizado internacional, los grupos terroristas, la contaminación del medio ambiente y los flujos masivos de refugiados que, desesperados, huyen de los disturbios civiles o del derrumbe de su país, ocasionando con ello inestabilidad en otras latitudes y países.

Por consiguiente, el reconocimiento de que los agentes antes señalados no forman parte del Estado y no respetan las fronteras internacionales, la única manera de enfrentarlos eficazmente es a través de la cooperación con otros Estados; en tal virtud, para Estados Unidos los aliados más importantes para confrontar esta batalla serán sus vecinos. En este sentido, Michael Dzedzic señala que:

Dada nuestra preocupación por los inmigrantes ilegales y los narcóticos, México es un aliado crucial en esta contienda geosocial en gestación. A medida que siguen tejiéndose las tramas del tapiz social de Estados Unidos y México, cualquier desgaste en el orden sociopolítico de uno inevitablemente incidirá en la descomposición del otro.¹⁷⁹

2.3. FACTORES VINCULANTES

Como ya ha sido ampliamente mencionado, el final de la Guerra Fría abrió la oportunidad para que temas considerados como de segundo nivel, surgieran con la importancia necesaria para ser agendados en los principales foros tanto nacionales como internacionales dentro de las relaciones entre Estados.

Muchos de estos temas fueron propuestos como elementos para integrar una nueva agenda internacional que daría cabida a un *Nuevo Orden Internacional*, así proclamado por el entonces Presidente de Estados Unidos, George H. Bush. Sin embargo, pese a la algarabía de funcionarios y académicos, lo cierto es que estos supuestos "nuevos" temas ya existían, tal y como en su momento lo señaló el investigador mexicano Mario Ojeda:

...muchos de los problemas de la nueva agenda ya existían. Sucede que, ante un mundo preocupado por la seguridad internacional, definida ésta en términos casi estrictamente militares, estos asuntos habían quedado relegados a segundo plano. Hoy con el fin de la Guerra Fría, otras preocupaciones han saltado a la palestra.¹⁸⁰

El ascenso y reconocimiento de estos nuevos temas se debe al rompimiento del estrecho marco visual con que los estrategas y planificadores de la política internacional observaban

¹⁷⁹ DZIEDZIC, J. Michael. *Op. Cit.*, p. 105.

¹⁸⁰ OJEDA, Gómez Mario. *América Latina ante una nueva agenda internacional*, Foro Internacional, México, El Colegio de México, No. 125, julio-septiembre 1991, p. 7-16.



el desenvolvimiento del contexto internacional. Por lo que, en su momento, Mario Ojeda señaló:

...la agenda internacional está cambiando también de los problemas estratégicos de la Guerra Fría hacia los llamados nuevos asuntos globales. Entre éstos se cuentan los problemas del medio ambiente (calentamiento de la tierra, la conservación de selvas y bosques, la protección de la flora y fauna); los de salud pública (las drogas y el sida), y los de derechos humanos y políticos (la protección a minorías, reos y disidentes, y la limpieza de los procesos electorales).

La consideración de estos nuevos asuntos trajo consigo la necesidad de analizar y debatir los lineamientos en los que se cimentaría la seguridad de Estados Unidos. Los esfuerzos al respecto han sido amplios y diversos, sin embargo, pese a la redefinición de un concepto más amplio de seguridad, la incertidumbre por consolidar esta nueva visión persiste.

Lo que deja entre ver que aún no se tiene una respuesta, del todo unificada, a la orientación que deberán tener las relaciones entre los países que integran la Comunidad Internacional.

De esta manera, como se ha observado, no sólo en la actual etapa de redefinición de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos sino en términos generales en la política exterior de este país existe un gran debate por delinear las pautas que de alguna manera ayudaran a entender el desempeño de esta nación en el siglo XXI.

Así, al analizar cada una de las estrategias de Seguridad Nacional de la Administración Clinton se puede observar que los nuevos objetivos de política exterior de Estados Unidos se encaminan a garantizar la seguridad del territorio estadounidense y a la consolidación de la prosperidad económica (libre comercio) y la promoción de la democracia y los derechos humanos.

De tal suerte que del análisis desarrollado se pueden identificar dos etapas en la redefinición del esquema de Seguridad Nacional estadounidense. La primera, que se podría señalar como la **etapa de transición y adaptación**, y la segunda, que se podría calificar como la **etapa del reconocimiento y la consolidación**.

Dentro de la primera etapa se puede ubicar la transición del triunfalismo de la proclamación de un Nuevo Orden Mundial (*New World Order*) y el escepticismo generado ante la imposibilidad de saber, con toda certeza, el nuevo rostro que tendría el sistema internacional,¹⁸¹ hacia la comprensión y adaptación de la política de seguridad estadounidense frente a las oportunidades, los retos y las amenazas que el nuevo contexto internacional presentaba.¹⁸²

¹⁸¹ Aspectos que se manifestaron como parte de la estrategia de Seguridad Nacional del Presidente George H. Bush en 1991, en donde se señala que: *A new world order is not a fact; it is an aspiration –and an opportunity. We have within our grasp an extraordinary possibility that few generations have enjoyed- to build a new international system in accordance with our values and ideals, as old patterns and certainties crumble around us. En donde: This new era offers great hope, but this hope must be tempered by the even greater uncertainty we face. Almost immediately new crises and instabilities came upon us. We face new challenges not only to our security, but to our ways of thinking about security.* Ver BUSH, George. *National Security Strategy of the United States*, Op. Cit.

¹⁸² Al respecto, el Presidente William Clinton en sus dos primeros documentos sobre Seguridad Nacional señaló: *The end of the Cold War fundamentally change America's security imperatives. The central security challenge of the past half century – the threat of communist expansion- is gone. The dangers we face today are more diverse. Ethnic conflict is spreading and rogue states pose a serious danger to regional stability in many corners of the globe. The proliferation of weapons of mass*



Por otro lado, en el marco de la segunda etapa se parte del reconocimiento y los alcances de esas nuevas amenazas (de carácter transnacional)¹⁸³ a la seguridad de Estados Unidos, hacia la elaboración y consolidación de las respuestas que se instrumentarían de cara al siglo XXI.¹⁸⁴

Para lograr lo anterior, en los planteamientos generales de la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense para el año 2000, publicada en diciembre de 1999, Estados Unidos reconoce la necesidad de utilizar su influencia y trabajar conjuntamente con otras naciones (aliadas) para garantizar su seguridad y la de los demás, ante el dinamismo que se vive en el mundo como consecuencia del rápido proceso de globalización* –en donde eventualidades al otro lado del planeta pueden causar un profundo efecto a la seguridad y prosperidad- que domina el actual contexto internacional en donde se pretende que:

*...America must lead in the world to protect our people at home and our way of life. Americans benefit when nations come together to deter aggression and terrorism, to resolve conflicts, to prevent the spread of dangerous weapons, to promote democracy and human rights, to open markets and create financial stability, to rise living standards, to protect the environment – to face challenges that no nation can meet alone.*¹⁸⁵

*destruction represents a major challenge to our security. Large scale environmental degradation, exacerbated by rapid population growth, threatens to undermine political stability in many countries and regions. At the same time, we have unparalleled opportunities to make our nation safer and more prosperous. Our military might is unparalleled. We now have truly global economy linked by an instantaneous communications network, which offers growing opportunity for American jobs and American investment. The community of democratic nations is growing, enhancing the prospects for political stability and hope for the people of the world. Véase CLINTON, J. William. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**, the White House, february 1995 and 1996.*

¹⁸³ Este reconocimiento se hace patente a partir de 1996 cuando se señala que: *...the threat to our open and free society from the organized forces of terrorism, international crime and drug trafficking is greater as the technological revolution, which holds such promise, also empowers these destructive forces with novel means to challenge our security. These threats to our security have no respect for boundaries and it is clear that American security in the 21st Century will be determined by the success of our response to forces that operate within as well as beyond our borders. Véase CLINTON, J. William. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**, the White House, february 1996.*

¹⁸⁴ Para este propósito, en la estrategia de Seguridad Nacional de 1997 se enfatizó la necesidad de mantener el compromiso de trabajar con nuevos y viejos aliados en la promoción de la paz y la prosperidad. Por lo que la responsabilidad de Estados Unidos se fincaba en embarcarse en la construcción de un mundo basado en la realidad actual pero en el que perduraran los valores e intereses estadounidenses. Para conseguir lo anterior se delinearon las siguientes prioridades estratégicas para alcanzar los objetivos fundamentales de seguridad nacional: 1) Ayudar al fortalecimiento de una Europa pacífica, democrática y unificada; 2) Realizar progresos significativos para hacer de la región Asia-Pacífico una comunidad estable y próspera; 3) Promover la economía global; 4) Incrementar los esfuerzos de pacificación; 5) Fortalecer el combate a las amenazas transnacionales; y 6) Utilizar la diplomacia y el poderío militar para enfrentar estos nuevos retos. Si se desea profundizar, véase CLINTON, J. William. **A National Security Strategy for a New Century**, the White House, may 1997, p. 1-29.

* Al respecto, en este documento se describe al Siglo XXI como una era de grandes oportunidades y riesgos, en donde la globalización es definida como el proceso de acelerada integración económica, tecnológica, cultural y política. Dentro de las oportunidades se señala que ha aumentado el número de naciones en el mundo que ahora comparten los valores estadounidenses de gobiernos democráticos, economías de libre mercado, el respecto a los derechos humanos y un sistema legal justo, aspectos que han permitido crear nuevas oportunidades para promover la paz, prosperidad y cooperación entre las naciones. En el ámbito de los riesgos se destaca que la globalización también ha aumentado la importancia y las implicaciones de algunos fenómenos para la seguridad de Estados Unidos, los cuales se reflejan en el actuar de los Estados al margen de la ley (*outlaw states*) y los conflictos étnicos como amenazas a la estabilidad regional y al progreso en diversas áreas importantes del mundo. Así como el peligro que representan para las fronteras nacionales las Armas de Destrucción Masiva, el terrorismo, el tráfico de drogas y otros crímenes internacionales, adicionalmente, se mencionan otros problemas originados en el exterior, tales como: depredación de los recursos naturales, el rápido crecimiento de la población, daños al medio ambiente, nuevas enfermedades infecciosas, corrupción y flujos de migrantes y refugiados incontrolables.

¹⁸⁵ CLINTON, William. "Preface", en **A National Security Strategy for a New Century**, The White House, december 1999, p. iii, este documento se puede consultar en <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/html/documents/nssrpref-1299.html>



Por tal motivo, en esta estrategia se sentencia que Estados Unidos debe permanecer como la fuerza más poderosa para garantizar la paz, prosperidad y los valores universales de democracia y libertad; y para lograrlo, establece tres objetivos fundamentales:

- ❶ Aumentar la seguridad de Estados Unidos;
- ❷ Apoyar la prosperidad económica de Estados Unidos; y
- ❸ Propagar la promoción de la democracia y los derechos humanos en el exterior.

Asimismo, señala que para llevar a cabo esta estrategia debe contar con las herramientas necesarias para ello, por consiguiente tendrá que trabajar para: 1) preservar y aumentar la capacidad de las fuerzas armadas (capacitación y modernización); 2) mantener la responsabilidad diplomática estadounidense, y 3) trabajar conjuntamente con el Congreso para cubrir los adeudos a los organismos internacionales para evitar que la imagen y la influencia de Estados Unidos se debilite en el exterior.

Sin embargo, advierte que Estados Unidos se reserva el derecho de actuar unilateralmente cuando sus intereses se vean amenazados. No obstante lo anterior, también expresa que apoyará a instituciones internacionales y a otros países que estén dispuestos a encabezar esfuerzos de liderazgo (como el de la OTAN en el reciente conflicto en Kosovo, Australia en el problema de Timor Oriental y ONU en la guerra en Sierra Leona).

Así, de acuerdo con este documento en los últimos siete años Estados Unidos ha hecho demasiado para construir un mundo mejor, a través de la realización de las siguientes acciones:

...aiding the remarkable transitions to free-market democracy in Eastern Europe; adapting and enlarging NATO to strengthen Europe's security; ending ethnic war in Bosnia and Kosovo; working with Russia to deactivate thousands of nuclear weapons from the former Soviet Union; ratifying START II and the Chemical Weapons Convention; negotiating the CTBT, and the Adaptation Agreement on the Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty; securing a freeze in North Korean fissile material production; facilitating milestone agreements in the Middle East peace process; standing up to the threat posed by Saddam Hussein; reducing Africa's debt through the Cologne Initiative and the Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC); helping to broker peace accords from Northern Ireland to Sierra Leone to the Peru-Ecuador border; fostering unprecedented unity, democracy and progress in the Western Hemisphere; benefiting our economy by reaching over 270 free trade agreements, including the landmark accord to bring China into the World Trade Organization; and exercising global leadership to help save Mexico from economic disaster and to reverse the Asian financial crisis.¹⁸⁶

Finalmente, señala que para que Estados Unidos mantenga su liderazgo debe mantener, indispensablemente, la importancia de consolidar sus objetivos de política exterior (y por tanto sus intereses nacionales) durante los próximos años, por lo que deberá observar con detenimiento el desarrollo de los nuevos retos e intereses, descritos de la siguiente manera:

...forging a lasting peace in the Middle East; securing the peace in the Balkans and Northern Ireland; helping Russia strengthen its economy and fight corruption as it heads toward its first democratic transfer of power; furthering arms control through discussions with Russia on the Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty and deeper reductions in strategic nuclear weapons; implementing China's entry into WTO and other global institutions while promoting freedom and human rights there; easing tensions between India and Pakistan; building on hopeful developments between Greece and Turkey to make progress in the Aegean,

¹⁸⁶ CLINTON, William. "Preface", en **A National Security...** Op. Cit., p. iv.



particularly on Cyprus; securing new energy routes from the Caspian Sea that will allow newly independent states in the Caucasus to prosper; supporting democratic transitions from Nigeria to Indonesia; helping Colombia defeat the drug traffickers who threaten its democracy; fighting weapons proliferation, terrorism and the nexus between them; restraining North Korea's and Iran's missile programs; maintaining vigilance against Iraq and working to bring about a change in regime; consolidating reforms to the world's financial architecture as the basis for sustained economic growth; launching a new global trade round; enacting legislation to promote trade with debt relief for countries fighting poverty and embracing good government; reversing global climate change; and protecting our oceans.¹⁸⁷

Por tal motivo, dentro del marco general de los logros y desafíos en materia de seguridad y política exterior, a continuación se analiza la importancia de los principales temas que se encuentran vinculados con los de mayor relevancia para el caso específico de México (democracia, narcotráfico y derechos humanos).

2.3.1. DEMOCRACIA, FUERZAS ARMADAS Y SEGURIDAD

El tema de la promoción de la democracia y su vinculación e introducción dentro de la nueva agenda de seguridad de Estados Unidos, empezó a cobrar importancia a partir del fin de la Guerra Fría.

El cambio propiciado por la conclusión de la confrontación ideológica-militar que protagonizaron Estados Unidos y la ex-Unión Soviética permitió que los asuntos que durante ese largo periodo fueron considerados como de segundo nivel, surgieran como parte de la agenda internacional que ayudaría a conformar los lineamientos del Nuevo Orden Internacional, proclamado al sucumbir la Guerra Fría.

El fin de esa confrontación y la consecuente caída del bloque socialista fueron sucesos que afectaron la reconfiguración del orden mundial, así como la reformulación de los objetivos de la política exterior estadounidense. Con dicha redefinición Estados Unidos aceptó la pérdida del principio que aglutinó esa política: la contención; la cual le permitió mantener una línea de continuidad en su política exterior por más de 40 años, así como la constitución de amplias alianzas orientadas hacia el mismo fin.

De esta manera, al tiempo que las transformaciones del entorno internacional colapsaban el eje y soporte de una política coherente pero de visión muy estrecha como la estadounidense, la noción y revisión conceptual del término seguridad emergía con mayor fuerza y con una amplia diversidad de propuestas.¹⁸⁸

Este cambio de actitud percibido tanto entre políticos, estrategas y académicos estadounidenses, se visualizó de la siguiente manera:

La necesaria reformulación de los contenidos de la agenda de seguridad global abrió un amplio debate donde se percibió un consenso para cambiar el énfasis puesto en los diferentes instrumentos de la política exterior, derivados de los condicionantes de la guerra fría. La nueva coyuntura obligaba a darle una

¹⁸⁷ CLINTON, William. "Preface", en *A National Security...* Op. Cit., p. iv.

¹⁸⁸ Respecto a la gran variedad de interpretaciones del concepto de seguridad, dentro de su actual debate de reconceptualización, se encuentran: seguridad nacional, seguridad internacional, seguridad colectiva, seguridad cooperativa, seguridad hemisférica, seguridad alimenticia, seguridad medioambientalista y seguridad humana. Si se desea conocer más y profundizar sobre el surgimiento y desarrollo de estas variantes conceptuales se puede consultar a BÁRCENA, Coqui Martha. "La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, No. 59, febrero del 2000, p. 9-32.



atención prioritaria a los componentes económicos y políticos de la agenda. El instrumento militar bajaba su perfil y ponía de relieve hipótesis de conflicto no global, derivadas de viejos y nuevos retos.¹⁸⁹

Pero ¿cómo entender la importancia que tiene la proclamación y consolidación de la democracia a escala internacional como parte de la agenda de seguridad de Estados Unidos? La respuesta a esta pregunta puede tener diversos elementos; sin embargo, el argumento más concreto señala que:

...una de las metas de la política al respecto es proteger y ampliar los valores e intereses históricos de la sociedad estadounidense, por lo cual la democracia, en cuanto valor, se asume como fundamento de la política de seguridad nacional.¹⁹⁰

De tal manera que, en las estrategias anuales sobre seguridad nacional de Estados Unidos desarrolladas e instrumentadas a partir del inicio de la década de los noventa, la democracia se ha venido perfilando hasta ubicarse, hoy, como el tercer objetivo central de la agenda de seguridad de este país.¹⁹¹

Ante este panorama, el tema de la democracia y su vinculación con la seguridad ha encontrado la oportunidad para ubicarse dentro de los objetivos fundamentales de la agenda política y de seguridad nacional estadounidense. Lo anterior, en virtud de que el avance democrático a escala internacional ha opacado el peligro de una confrontación militar global, con lo cual se ha elevado el perfil de lo político y lo económico en la contienda mundial.

En este sentido, de acuerdo con la investigadora Lilia Bermúdez, la importancia del avance democrático en la percepción de Estados Unidos se ha manifestado en tres niveles de acción a considerar (político, interno y económico):

En el ámbito político, la percepción estadounidense de la amenaza sería la ruptura de la nueva estabilidad internacional, por tanto, la promoción de la democracia se considera el mejor seguro para garantizar la irreversibilidad de los cambios en el antiguo mundo socialista y en los países del sur que han accedido a ella, pero que aún resultan vulnerables por la fragilidad de sus instituciones. Con relación a la influencia del medio interno, como elemento fundamental del "consenso básico" estadounidense, la promoción de la democracia en el exterior se percibe como un fin positivo, generador del apoyo de la opinión pública, así como del sustento bipartidista. [Por otra parte, en el ámbito económico] Se concibe a la democracia como el único sistema político que garantiza un mundo más seguro, promueve la paz, la prosperidad y la cooperación. Las naciones democráticas son mejores socios comerciales, son más aptas para impulsar el libre comercio y son menos propensas a iniciar una guerra o a abusar de los derechos humanos de sus pueblos.¹⁹²

¹⁸⁹ BERMÚDEZ, Torres Lilia. *Política y defensa de Reagan a Clinton. I.- La política de promoción de la democracia: origen, desarrollo e institucionalización*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-División de Estudios Internacionales, No. 7, 1993, p. 1-35.

¹⁹⁰ BERMÚDEZ, Torres Lilia. "La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización... *Op. Cit.*, p. 58.

¹⁹¹ Al respecto baste señalar que en la más reciente estrategia de seguridad nacional de la Administración del Presidente William J. Clinton publicada el 12 de diciembre de 1999 e intitulada "A National Security Strategy for a New Century" los tres principales objetivos de seguridad nacional para el nuevo siglo son: a) Aumentar la seguridad de Estados Unidos; b) Mantener y apoyar la prosperidad económica de Estados Unidos; y c) Promover la democracia y los derechos humanos en el plano internacional. Sobre el particular véase <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/html/documents/nssr-1299.pdf>. Asimismo e indistintamente, en las anteriores estrategias (1995, 1996, 1997, 1998) el tema de la democracia aparece como uno de los tres principales objetivos de dichos documentos estratégicos.

¹⁹² BERMÚDEZ, Torres Lilia. "La seguridad nacional... *Op. Cit.*, p. 58.



De esta forma, la preponderancia de la corriente democratizadora que se instrumentó en 1982 y que el gobierno de ex-presidente George H. Bush asumió como uno de sus principales objetivos de política exterior, trascendió al grado de que la Administración del Presidente William Clinton la elevó a la categoría de base conceptual de la política de seguridad nacional junto con el tema de la promoción de la economía de mercado.

Con ello, la falta de un enemigo bien identificado y los cambios en el medio internacional, obligaron a los estrategas y a los académicos estadounidenses a ajustarse al nuevo orden. Este ajuste, implicó la reformulación de la política de seguridad nacional de este país, tal y como lo indica la investigadora Lilia Bermúdez:

Como lo señaló Irving Kristol, para un gran poder de carácter mundial resulta muy difícil articular una política exterior en ausencia de un enemigo digno de ser calificado como tal, ya que, después de todo un enemigo ayuda a definir el "interés nacional" en cualquier forma que la definición pueda tomar. Por su parte, Theodore Sorensen reconoció que ha desaparecido la piedra de toque del concepto de seguridad estadounidense: la contención del poder militar e ideológico de la Unión Soviética. Por lo anterior, "ha comenzado la búsqueda de un nuevo punto central de seguridad nacional".¹⁹³

En este sentido, ante el reconocimiento de la falta de un enemigo digno e identificable sobre el cual se pueda fincar el concepto de seguridad nacional, surge la siguiente pregunta ¿Puede la democracia ser concebida como un tema de seguridad nacional?

De acuerdo con Lilia Bermúdez la respuesta es sí, en virtud de que en la actualidad la democracia a pasado a formar parte de la base conceptual de la actual estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, por consiguiente ¿Cuáles pueden ser los fundamentos para sostener lo anterior?

Lilia Bermúdez señala que:

[Si]...el objetivo de la política de seguridad nacional es proteger y ampliar los valores y los intereses históricos de la sociedad estadounidense, el tema de la democracia, en cuanto valor en sí mismo, se constituye en fundamento de la política de seguridad nacional.¹⁹⁴

Sin embargo, cabe mencionar que el tema de la democracia fungió y formó parte de los valores que Estados Unidos enarboló dentro de la contienda político-ideológica contra el comunismo sin que ello significara que se le considerara como un objetivo central, tal y como lo señala Lilia Bermúdez:

En la medida en que el objetivo central de la política de seguridad nacional de la guerra fría ha sido la contención, el tema de la democracia ha sido un instrumento de la política de seguridad que, aunque mantenido en un bajo perfil en relación con el aspecto de la defensa, ahora es destacado y revitalizado.

De tal suerte que, el cambio manifestado en el contexto internacional de la postguerra fría, encontró en la democracia un elemento para reformular la política de seguridad estadounidense. Así, el actual avance democrático es percibido como un candado de seguridad que garantiza la limitación del peligro de una eventual confrontación militar global, al tiempo que permite vincular y elevar la tendencia económica en el ámbito internacional, el cual se caracteriza por una creciente competencia (libre mercado).

¹⁹³ BERMÚDEZ, Torres Lilia. *Política y defensa... Op. Cit.*, p. 9.

¹⁹⁴ *Ibidem.*

En consecuencia, para el gobierno de Estados Unidos resultó indispensable adecuarse a este nuevo entorno de seguridad, fundamentalmente, a través del otorgamiento de un elevado peso al perfil de lo político y lo económico al interior de sus instrumentos de poder, con la finalidad de asegurar su liderazgo global.¹⁹⁵

De esta forma, la desaparición de la contienda Este-Oeste marcó el surgimiento de la democracia como uno de los objetivos centrales de la política exterior de Estados Unidos, por consiguiente la justificación del cambio en el ámbito internacional para tal aseveración es identificada por Lilia Bermúdez al señalar que:

*En el nuevo contexto, de la posguerra fría, la percepción de la **amenaza** a los intereses nacionales estadounidenses sería la posible ruptura de la frágil **estabilidad** internacional, derivada de los nuevos retos. Por tanto, como lo afirmó el ex presidente Bush, la promoción de la democracia se ha convertido en el mejor **seguro** para garantizar la irreversibilidad de los cambios en la ex-Unión Soviética y en Europa Oriental.*

Para garantizar lo antes expuesto, cabe destacar que:

*El aspecto más evidente es que la promoción de la democracia se ha convertido en un tema de seguridad nacional en cuanto que **se ha introducido en esa agenda de manera explícita**, convirtiéndose en **objetivo básico** de la política exterior de Estados Unidos...*

De esta manera, una vez establecido el elevado rango que ha obtenido la promoción de la democracia dentro del espectro político de Estados Unidos, a continuación se señala el papel que ha jugado esta ola democratizadora como uno de los nuevos pilares políticos que sostienen la arquitectura de los intereses de este país en el Hemisferio Occidental (América Latina).¹⁹⁶

Para tal efecto, baste señalar que en sus inicios la "cruzada por la democracia"¹⁹⁷ propuesta e iniciada por el ex-Presidente Ronald Reagan en 1982, tuvo un carácter selectivo y no global, de manera que:

*Fue diseñada como un instrumento más de la llamada segunda guerra fría, por lo que su principal destinatario era el bloque socialista de Europa, situación que no mermaba la importancia otorgada a otros países, especialmente de América Latina.*¹⁹⁸

¹⁹⁵ Para tal efecto el gobierno estadounidense se enfocó en la necesidad de realizar una reestructuración burocrática. Proceso que aún no concluye y que se ha dificultado por las rectificaciones que se han hecho en el camino, así como por la ampliación de las iniciativas y diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo para aprobar las propuestas de reorganización. Si se desea profundizar sobre el particular se recomienda consultar el artículo de BERMÚDEZ, Torres Lilia. "La seguridad nacional de Estados Unidos...", *Op. Cit.*

¹⁹⁶ Al respecto, cabe señalar que en el capítulo número siete correspondiente a América Latina de la publicación del *Institute for National Strategic Studies* (un influyente *think tank* de la Universidad de la Defensa Nacional de Estados Unidos), se señala la existencia de cuatro categorías en las que se dividen y encasillan los intereses de Estados Unidos en la región, a saber: economía; valores centrales de la cultura estadounidense (democracia, derechos humanos, drogas, migración y medio ambiente); seguridad; y reformas en materia de defensa. Ver *Institute for National Strategic Studies. Strategic Assessment 1998. Engaging Power for Peace*, National Defense University, Washington, D.C., 1998, en <http://www.ndu.edu/inss/sa98/sa98cont.html>

¹⁹⁷ De acuerdo con Lilia Bermúdez, el 8 de junio de 1982 Ronald Reagan esbozó por primera vez, ante el Parlamento Británico, el tema de la promoción de la democracia como objetivo de la política exterior de Estados Unidos, quien cita como referencia "Text of President Reagan's Address to Parliament on Promoting Democracy", *The New York Times*, 9 de junio de 1982, en BERMÚDEZ, Lilia. *Política y defensa...* *Op. Cit.*, p. 3.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 3.



Sin embargo, fue el gobierno del ex-Presidente George H. Bush el que asumió el tema como uno de sus principales objetivos de política exterior, quien por conducto de su entonces Secretario de Estado, James Baker, manifestó:

...la tarea de Estados Unidos es consolidar la revolución democrática que ha transformado al mundo, ubicándola como el principal de cinco retos que enfrenta la política exterior de Estados Unidos. Los otros son: nutrir las fuerzas del mercado, promover la paz, proteger a la comunidad en contra de peligros transnacionales (drogas y contaminación, por ejemplo), y fortalecer las alianzas y otros vínculos internacionales.¹⁹⁹

Bajo esta óptica y con la orientación resumida en el argumento anterior, la política exterior de George H. Bush encontró su mayor éxito dentro del Hemisferio Occidental. Bush apoyó, en 1989, un acuerdo negociado del conflicto armado en El Salvador y, en 1990, la celebración de elecciones libres en Nicaragua; en suma, su gobierno:

...mantuvo el interés especial de su predecesor en fomentar la cooperación en las relaciones comerciales y políticas con América Latina en momentos en que esta región salía de la "década perdida" de los ochenta y retomaba su crecimiento económico al tiempo que adoptaba el sistema democrático.²⁰⁰

En resumen, los esfuerzos²⁰¹ de Bush pueden concretarse en el lanzamiento de su propuesta de Iniciativa para las Américas, como la más significativa innovación en materia de política exterior. Pero es el Presidente William J. Clinton el que consagró el asunto de la democracia como tema de la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos, con lo que vino a formular una nueva etapa en la concepción del término seguridad nacional, así como la formulación de los nuevos lineamientos que conformarían el eje de su política de seguridad: democracia y promoción de la economía de mercado, en suma la consolidación y promoción de las democracias capitalistas.

De tal manera que, estas directrices fueron plasmadas como parte de la estrategia de seguridad nacional de Clinton, de la siguiente forma:

La defensa de la libertad y la promoción de la democracia en todo el planeta no sólo reflejan nuestros valores más profundos, sino que sirven a nuestro interés nacional.²⁰¹

Por consiguiente:

...Estados Unidos debe dirigir al mundo por el que tanto hemos hecho, a través de una política exterior que haga frente a los retos y las oportunidades de la próxima década.

En consecuencia el gobierno de Clinton estableció tres objetivos fundamentales en su estrategia de seguridad nacional, a través de los cuales trataría de moldear la época de la postguerra fría y haría frente a las amenazas resultantes de esta nueva etapa. Así, los objetivos de seguridad serían:

¹⁹⁹ BERMÚDEZ, Lilia. *Política y defensa...* Op. Cit., p. 13.

²⁰⁰ Bailey, John y GOODMAN, Timothy, Op. Cit., p. 189.

* Cabe señalar que, Bush promovió acuerdos de libre comercio en la región, en parte como respuesta a las frustraciones con el GATT, pero también con la finalidad de promover el desarrollo del hemisferio occidental.

²⁰¹ CLINTON, Bill y GORE, Al. "Seguridad Nacional", tomado del libro *El pueblo es primero. Estrategia para el cambio*, en Colegio de la Defensa Nacional. *Seguridad nacional. Compendio de lecturas requeridas Tomo I*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, Marzo 1994, p. 17-29.



...restablecer el liderazgo económico de Estados Unidos en el interior y en el extranjero, preparar nuestras fuerzas armadas para la nueva era, y alentar la propagación y la consolidación de la democracia en el exterior.²⁰²

No obstante que, durante el primer período de gobierno de Clinton, éste fue criticado por errático en cuanto a política exterior, lo cierto es que entre 1993-1996 su programa de gobierno se concentró en trabajar en la recuperación y reestructuración económica de su país (balance presupuestal).

Por lo que, utilizó una retórica fuerte para ligar al comercio internacional con la reestructuración económica interna, así como para abogar por la modernización de las fuerzas militares y por la promoción internacional de la democracia y del respeto a los derechos humanos.²⁰³

La vinculación de la recuperación económica que Clinton hizo con los objetivos de política exterior se explica, de acuerdo con John Bailey y Timothy Goodman, de la siguiente manera:

El nexa que estableció Clinton entre la seguridad nacional y la revitalización económica fue...innovador...este nexa reflejaba la percepción generalizada de que la atención a los asuntos de política exterior a causa de la Guerra Fría había ocasionado un importante descuido de los problemas internos, originando un serio deterioro de la salud de la economía y de la sociedad de los Estados Unidos.

Por lo que:

Al poco tiempo de haber sido electo presidente, Clinton convocó a la creación del Consejo de Seguridad Económica como contraparte del Consejo de Seguridad Nacional para asuntos exteriores. Definió como intereses centrales para la seguridad del país la conservación de un régimen de comercio internacional abierto y la salud de los socios comerciales de los Estados Unidos.

En este sentido, de acuerdo con Lilia Bermúdez:

El argumento central de esta propuesta de Mandato para el Cambio es que el apoyo a la democracia y al libre mercado reemplaza al anticomunismo como base conceptual de la política de seguridad de Estados Unidos. Tal doctrina pro democrática tiene dos premisas básicas: primera, revitalizar la economía para sostener el liderazgo y estimular el crecimiento global, sin el cual la democracia fracasaría, y segunda, preservar una fuerza militar potente y cualitativamente superior, cuyo objetivo es defender sus intereses y valores frente a las nuevas amenazas (conflictos étnicos, nacionales y religiosos; difusión de la tecnología militar hacia países del sur y grupos terroristas; severas disparidades en la riqueza entre el norte y el sur, generadoras de inestabilidad y de fricciones en torno a la explotación de recursos naturales; fracaso de las democracias inexpertas del este europeo o del sur para procurar el crecimiento económico, la estabilidad política y el progreso social).²⁰⁴

Ante este panorama, es indudable que en la actualidad la promoción de la democracia en Latinoamérica es una de las prioridades en la agenda de política exterior de Estados Unidos. Sin embargo, la consolidación de esta tendencia en la región latinoamericana, es objeto de una observación muy particular, en virtud de la enraizada cultura de la personificación del poder (caudillismo, dictaduras, etc.).

²⁰² CLINTON, Bill y GORE, Al. "Seguridad... *Op. Cit.*, p. 21.

²⁰³ Bailey, John y GOODMAN, Timothy, *Op. Cit.*, p. 190.

²⁰⁴ BERMÚDEZ, Lilia. **Política y defensa...** *Op. Cit.*, p. 15.



Por ello, cobra importancia analizar el papel de las Fuerzas Armadas estadounidenses como promotoras de la democracia en América Latina como parte de las nuevas tareas asignadas dentro de la actual agenda de seguridad nacional a nivel continental.

En este sentido, para nadie es un secreto que referirse al desempeño de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en el Hemisferio despierta un entendible escepticismo; particularmente, por su largo historial intervencionista (ver recuadro) en la región y, que en gran medida, ha demeritado e incluso cuestionado la percepción del papel de estas fuerzas en América Latina.

Intervenciones Militares de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental²⁰⁵

REPÚBLICA DOMINICANA

- ✓ 1903 Son enviados infantes de marina a Santo Domingo
- ✓ 1916-24 Las fuerzas armadas de Estados Unidos invaden y establecen el control interno bajo el mando de Rafael Trujillo y establecen el camino para que establezca una brutal dictadura después del retiro de Estados Unidos
- ✓ 1965-66 El Presidente Lyndon B. Johnson envía a casi 25,000 efectivos militares para detener la sangrienta guerra civil, al temer que una facción fuera controlada por Cuba

PANAMÁ

- ✓ 1903 El Presidente Theodore Roosevelt envía barcos para prevenir el desembarco de tropas colombianas que eviten la secesión de Panamá de territorio colombiano, asegurando la construcción de Canal de Panamá.
- ✓ 1989 Estados Unidos invade Panamá, para detener al General Manuel Antonio Noriega tiempo después de que reportes e informes militares lo vinculaban con el abarrocado incremento de tráfico de drogas y lavado de dinero.

HONDURAS

- ✓ 1903-26 En numerosas ocasiones desembarcan marines estadounidenses para salvaguardar los cultivos de plátano y los intereses de los propietarios.

CUBA

- ✓ 1906-17 Estados Unidos envía 7,600 efectivos militares para resguardar al gobierno provisional de sublevaciones y rebeliones
- ✓ 1961 Estados Unidos apoya a exiliados cubanos desde Guatemala en una operación para invadir Cuba a través de Bahía de Cochinos. Los exiliados son derrotados por la fuerzas de Fidel Castro después de que el Presidente John F. Kennedy rechazara proporcionar apoyo y respaldo militar aéreo.

NICARAGUA

- ✓ 1909, 1912-25 En diversas ocasiones marines estadounidenses desembarcan para restablecer la estabilidad
- ✓ 1926-33 Estados Unidos envía tropas para mantener el apoyo de líderes conservadores nicaragüenses con los intereses y negocios estadounidenses. Sentando las bases de la prolongada dictadura de la familia Somoza.

MÉXICO

- ✓ 194-17 El Presidente Woodrow Wilson ordena un desembarco militar en Veracruz y zonas fronterizas para proteger los intereses de negocio de Estados Unidos durante la Revolución Mexicana

HAITI

- ✓ 1915-34 El Presidente Woodrow Wilson envía marines estadounidense para restablecer el orden en Haití.
- ✓ 1994 Estados Unidos utiliza la fuerza militar para regresar pacíficamente al Presidente Jean-Bertrand Aristide al poder.

COSTA RICA

- ✓ 1919 Desembarcan marines para proteger intereses de Estados Unidos.

GUATEMALA

- ✓ 1954 La Agencia Central de Inteligencia (CIA) organiza y financia la intervención y el derrocamiento del Presidente Jacobo Arbenz Guzmán, fundamentada en los temores de que Arbenz estuviera bajo la influencia del comunismo.

GRENADA

- ✓ 1983-85 Después de que una facción radical tomara el control del gobierno marxista, el Presidente Ronald Reagan envió fuerzas estadounidenses a la isla, mencionando el peligro que ello representaba para los estadounidenses y solicitando el apoyo de países caribeños para restablecer la democracia.

Fuente: *The Washington Post*.

ESTA FOLIO NO DEBE DE LA BIBLIOTECA

Sin embargo, en perspectiva, los tiempos han cambiado y el impulso y la consideración del tema de la democracia en las agendas de política exterior y de seguridad también se han modificado; de hecho los días en que Estados Unidos estaba dispuesto a aceptar cualquier dictadura represiva simplemente porque ésta pudiera garantizar estabilidad política y la prevención de que el comunismo tomara el poder, ya no existen.

Hoy, la Fuerzas Armadas de Estados Unidos son parte de los instrumentos de la política de promoción de la democracia. ¿Pero de qué manera pueden la fuerzas castrenses participar en este propósito? De acuerdo con el investigador estadounidense, Donald E. Shulz, existen dos maneras en que las fuerzas armadas participan en la promoción y

²⁰⁵ Estos datos fueron tomados del documento publicado por el Institute for National Strategic Studies, *Strategic Assessment 1995... Op. Cit.*, véase *supra* nota 37.



consolidación de los regímenes democráticos: la profesionalización de oficiales militares y el otorgamiento de ayuda humanitaria en casos de desastres naturales.²⁰⁶

La importancia de la promoción de la democracia a través de la profesionalización de oficiales militares se proyecta con el fin fortalecer las relaciones civilo-militares, para lo cual, Estados Unidos ha diseñado como estrategia la instrumentación y expansión de programas y planes educativos y de entrenamiento basados en el fortalecimiento de relaciones civiles-militares democráticas y una fuerte exaltación del respeto a los derechos humanos, con la finalidad de que:

...the transformation of highly authoritarian military cultures and the creation of new patterns of democratic civil-military relations.²⁰⁷

No obstante lo anterior, también se resalta la necesidad de extender esta capacitación al ámbito civil, para con ello, despertar y fortalecer el interés de las autoridades civiles en cuestiones vinculadas con la defensa y los aspectos de seguridad nacional, tal como lo subraya Donald Schulz:

At the same time, education and training cannot be limited to the military. It is equally important to educate civilians. One of the greatest impediments to the development of democratic civil-military relations today remains a lack of competence and interest in national defense and national security issues on the part of civilian authorities...[y agrega]...In the past, national security issues were dominated by armed forces. Latin American civilians had very little role in these matters; and so, consequently, they had very little interest in or understanding of them.

Por otra parte, en lo referente al papel de las Fuerzas Armadas en los casos de asistencia humanitaria por desastres naturales, Estados Unidos no ve la provisión de ayuda humanitaria como una simple y mera acción altruista. Más bien la considera como otra forma de mantener la estabilidad política de aquellos países en que el sistema democrático aún es frágil, sobre todo cuando esos países son afectados por desastres naturales y cuyos gobiernos son cuestionados por no contar con la infraestructura necesaria para responder a esa eventualidad y al mismo tiempo se les señala por padecer una flagrante corrupción que les impide atender y canalizar los esfuerzos para dirigir la ayuda y la reconstrucción.

Lo anterior, tendría como consecuencia el cuestionamiento y la falta de credibilidad en esos gobiernos, situación que incentivaría el ímpetu de movimientos guerrilleros y la descomposición social, aspectos que contribuirían a la inestabilidad política de esos países.

En resumen, la actual etapa de transición permite observar que a partir del fin de la guerra fría, la seguridad nacional de Estados Unidos no estará determinada por amenazas de carácter militar o ideológicas, sino que serán determinados por aquéllos aspectos que confronten los valores fundamentales del pensamiento estadounidense: libre comercio y democracia; es decir, se aprecia el cambio de una seguridad fundamentada en amenazas reales a una seguridad sustentada en el acedo a sus valores e idiosincrasia. En otras palabras, se transita de una seguridad militar hacia una seguridad de corte político-económico.

²⁰⁶ SCHULZ, E. Donald. "The role of the U.S. Army in promoting democracy in the Americas", en **Security and Civil-Military Relations in the New Disorder...** Op. Cit., p. 43-48, ver *supra* nota 48.

²⁰⁷ *Ibidem.*, p. 44.



2.3.2. IMPORTANCIA DEL NARCOTRÁFICO

El tema del narcotráfico no es un asunto que recién se haya manifestado en la agenda de seguridad de Estados Unidos, por el contrario es una preocupación que ha estado presente desde principios del siglo XX, la cual ha venido manejando y moldeando de acuerdo a las tendencias que han dictado los ciclos del consumo de drogas en este país.²⁰⁸

En consecuencia, durante gran parte del siglo XX, el objetivo fundamental de su política antidrogas ha sido siempre procurar la reducción de los niveles de consumo entre su población y la disminución de los niveles de violencia y criminalidad que se le asocian, argumento que el diplomático mexicano Miguel Ruíz-Cabañas sustenta al señalar que:

El supuesto fundamental de la política antidrogas estadounidense, a lo largo de todo el siglo, ha sido que el consumo en su territorio puede controlarse sólo si se elimina o reduce sensiblemente la disponibilidad de drogas; es decir, la producción, la venta, el tráfico y la distribución de las mismas (la oferta).²⁰⁹

Sin embargo, el nivel de la preocupación de Estados Unidos por este tema aumentó a partir de los años sesenta cuando el consumo de diversas drogas (mariguana, heroína, cocaína y otras sintéticas) aumentó. Esta preocupación se fue perpetuando y desarrollando durante el transcurso de las siguientes dos décadas, con la consecuente particularidad de que esta tendencia le ha valido ser considerado como el mayor consumidor de drogas ilícitas a lo largo del siglo próximo pasado.²¹⁰

La creciente frustración por el fracaso de la "guerra contra las drogas" a fines de los años setenta y principios de los ochenta, dio lugar a presiones políticas cada vez más fuertes en Washington en favor de aumentar las actividades de los militares estadounidenses y, en consecuencia, de los latinoamericanos en la lucha contra el narcotráfico.²¹¹ Así, el fundamento de la participación de las fuerzas armadas en esta tarea ha sido que el tráfico internacional de drogas se ha convertido en una seria amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos.²¹²

De acuerdo con Miguel Ruíz-Cabañas el ex-presidente Ronald Reagan es el que determina tal calificativo, al señalar que:

²⁰⁸ Datos ofrecidos por Miguel Ruíz-Cabañas señalan que desde 1909 Estados Unidos a sido promotor de diversas conferencias para adoptar acuerdos internacionales que den preponderancia a los programas de combate a la producción y tráfico de drogas, entre las que destacan: la Convención de Shanghai (1909) y la Convención de la Haya (1912). Véase RUIZ-CABAÑAS, Miguel. "Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación; el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano-estadounidenses", en PELLICER, Olga y FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael (coords.). *México y Estados Unidos; las rutas de la cooperación*, México, IMR-ITAM, 1998, p. 101-134.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 107.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 108.

²¹¹ BAGLEY, Bruce Michael. *Mitos de la militarización: Los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas*, Revista Foro Internacional, México, El Colegio de México, No. 125, julio-septiembre 1991, p. 17-46.

²¹² De acuerdo con Michael Bagley, la percepción que prevalecía en Washington fue la de que el narcotráfico era vista como una forma de invasión extranjera particularmente insidiosa que justificaba la movilización plena de las fuerzas armadas de Estados Unidos. En este sentido, Miguel Ruíz-Cabañas señala que la proclividad de los políticos estadounidenses de culpar a otros países del fenómeno del narcotráfico ha sido observada con toda claridad por Matea Fhalco, quien afirma que: "la tendencia a culpar a los extranjeros por las epidemias americanas de drogas no es nueva. Desde las primeras décadas de este siglo, cuando se aprobaron las leyes que prohibían la posesión y el uso de la cocaína y la heroína, las drogas han sido vistas, esencialmente, como un problema externo mejor controlado a través de la aplicación de la ley, la intercepción y la erradicación en los países productores". Véase RUIZ-CABAÑAS, Miguel. "Intereses contradictorios... *Op. Cit.*

En efecto, desde 1986, el entonces presidente Reagan aprobó una Directiva de Seguridad Nacional, dirigida a todas las dependencias y agencias estadounidenses respectivas, a partir de la cual se consideró al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional de ese país. Ante la evidencia de la creciente eficacia de las organizaciones criminales transnacionales para introducir drogas, particularmente cocaína, al mercado de Estados Unidos, la decisión de Reagan fue la de facilitar y fortalecer la participación del Departamento de Defensa en tareas de intercepción aérea y marítima de drogas en el hemisferio.²¹³

Esta percepción se ha venido ensalzando e incluso consolidando a tal grado que para los años noventa se le ha concebido como una de las potenciales amenazas reales a los intereses de Estados Unidos (amenazas transnacionales). De hecho, la clasificación del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense se ha mantenido durante las presidencias de George H. Bush y William Clinton.

La consideración del combate al narcotráfico como una amenaza en el contexto de una nueva era –luego del fin de la Guerra Fría–, se consolidó al ubicarlo como parte de los objetivos a perseguir para garantizar la supervivencia, libertad e independencia de Estados Unidos, así como la seguridad de sus valores, instituciones y habitantes.²¹⁴

Por ello, el entonces Presidente George H. Bush, en su estrategia de seguridad nacional de 1991 (*our interests and objectives in the 1990's*) señaló como uno de sus objetivos:

*Reduce the flow of illegal drugs into the United States by encouraging reduction in foreign production, combating international traffickers and reducing demand at home.*²¹⁵

El fundamento de este propósito radicó en la percepción de que el comercio internacional de drogas representaba una de las principales amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos, en virtud de que ninguna otra podría ser más dañina para los valores y las instituciones estadounidenses por cuanto que la violencia que este comercio genera se extiende y perjudica los ámbitos interno y familiar de Estados Unidos.

Por tal motivo, el gobierno estadounidense continua invirtiendo una gran cantidad de recursos en programas de erradicación e intercepción de drogas, en especial en los países andinos. Es por ello que, la Administración del Presidente Bush hizo de la lucha al narcotráfico un componente importante de su política exterior, fundamentalmente, por el énfasis puesto en la intercepción del tránsito de drogas.²¹⁶

²¹³ RUIZ-CABAÑAS, Miguel. "Intereses contradictorios... *Op. Cit.*, p. 111.

²¹⁴ BUSH, George. *National...* *Op. Cit.*, p. 17, ver *supra* nota 52.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 3.

²¹⁶ Uno de los principales componentes de la lucha antinarcóticos en Sudamérica recibió el nombre de la Iniciativa Andina. Este programa quinquenal fue por 2,200 millones de dólares (MD) y se originó en la Reunión Cumbre de Cartagena, en la que participaron Bolivia, Colombia, Perú y Estados Unidos, el 15 de febrero de 1990. En esa reunión, Bush discutió los esfuerzos de coordinación para combatir el narcotráfico en los países andinos y prometió el apoyo de su gobierno. A través de esta Iniciativa, Estados Unidos provee ayuda económica, militar, legal y entrenamiento para combatir los carteles de las drogas. Véase WILSON, Michael. "Hacia la próxima canturía americana: Construyendo una nueva asociación con América Latina", en *Estados Unidos, libre comercio y política hemisférica*, Revista de Relaciones Internacionales, México, FCPyS-UNAM, No. 57, enero-marzo 1993, pp. 17-30. Cabe señalar que, durante las discusiones de la aprobación del paquete presupuestal de ayuda al exterior para el año fiscal 2001, el Senado de Estados Unidos aprobó los recursos que se destinarán al combate al narcotráfico en los países andinos con los siguientes montos: Colombia 934 MD, de los cuales 110 MD serán destinados a la compra de 60 Helicópteros UH-1H Huey II, así como el aumento al límite de la presencia de militares de Estados Unidos es este país, de 250 a 500 efectivos y la posibilidad de eliminar este techo en caso de que tropas estadounidenses se vean involucradas en hostilidades (intervención). Para Bolivia, Perú y Ecuador se consideran recursos por 200 MD, todos estos recursos se canalizarán para la obtención de adiestramiento, equipo y el desarrollo de cultivos alternativos. Sin embargo, el increíble incremento de recursos (tan sólo para apoyar el Plan Colombia asciende a



Durante la Administración Clinton la estrategia para enfrentar este fenómeno sufre un cambio de percepción,²¹⁷ ya que en la Estrategia de Seguridad Nacional de 1995 se reconoce la necesidad de comprometerse a un nuevo enfoque para enfrentar el flagelo global del abuso y tráfico de drogas que permita mejorar la integración de las acciones internas y externas para reducir la oferta y la demanda de estupefacientes.

Con esta premisa se establece que:

*The U.S. has shifted its strategy from the past emphasis on transit interdiction to a more evenly balanced effort with source countries to build institutions, destroy trafficking organizations and stop supplies. We will support and strengthen democratic institutions abroad, denying narcotics traffickers a fragile political infrastructure in which to operate. We will also cooperate with governments that demonstrate the political will to confront the narcotics threat.*²¹⁷

Con esta óptica se mantiene la definición de que el narcotráfico se ha convertido en un problema de orden transnacional, al magnificarse y expandirse como fenómeno que amenaza la paz social y la interacción entre las naciones.

De tal suerte que, en la más reciente estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos el tema del narcotráfico está ubicado dentro del apartado correspondiente a las amenazas transnacionales que este país percibe en la era o contexto de una rápida globalización, en donde eventos a la mitad del camino alrededor del mundo pueden afectar profundamente su seguridad y prosperidad.²¹⁸ Este asunto comparte créditos al lado del terrorismo,

1,300 MD) y personal (asesores militares) de Estados Unidos en esta lucha ha desatado una serie de críticas y sospechas en el sentido de que Washington se propone "militarizar" la lucha antidrogas y que el motivo encubierto del Pentágono es combatir a los grupos rebeldes colombianos (FARC y ELN), lo que presupone el riesgo de que Estados Unidos se involucre en una guerra que no pueda ganar, como la de Vietnam. Véase, **Aprueban en EU el Plan Colombia: ayuda contra drogas por 935 mdd**, en *El Financiero*, Internacional, México, 23 de junio del 2000, p. 38; para una mayor aproximación a los recursos autorizados para la ayuda al exterior se recomienda consultar el texto de la iniciativa legislativa intitulada *Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 2001 (S.2522)*, particularmente, el Título VI. Plan Colombia, en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/querz?c106:s.2522>; asimismo, si se requiere conocer a fondo el paquete presupuestal autorizado para instrumentar el Plan Colombia y las circunstancias que rodearon esta negociación se recomienda consultar a VAIQUS, Ingrid, **El Plan Colombia: El debate en los Estados Unidos**, Reporte de Política Internacional del Centro de Política Internacional, agosto del 2000, p. 1-11, en <http://www.ciponline.org/colombia/aid/lpr0800/lpr0800.htm>

²¹⁷ De acuerdo con Miguel Ruíz-Cabañas Estados Unidos ha privilegiado los programas de combate a la producción y al tráfico de drogas (oferta) y tiende a minimizar la importancia que la demanda (consumo) de las mismas desempeña en la conformación del problema. De hecho como promotor de las convenciones internacionales que establecieron el marco jurídico en vigor, subrayan que los países deben eliminar las drogas ilícitas en su lugar de producción, o en las rutas de tráfico, antes de que alcancen los mercados de consumo. Por tanto como lo señala Ruíz-Cabañas: *La penalización de la producción y el tráfico de drogas, no así del consumo, derivó en la consolidación de un régimen internacional de control de drogas dual y contradictorio, que se centra en medidas para disminuir la oferta de drogas, pero que no establece un régimen permisivo del consumo, es decir, de la demanda. Este enfoque, presente en el texto de la Convención de la Haya, y reiterado en las convenciones de 1961 y 1988, no representó un problema internacional grave en la medida en que los niveles de consumo de diversas drogas permanecieron relativamente bajos en Estados Unidos y Europa Occidental hasta principios de los años sesenta. En consecuencia: Cuando el consumo de marihuana, heroína, cocaína y drogas sintéticas se elevó exponencialmente en esos países durante las décadas de los sesenta y ochenta, el régimen de control internacional de la drogas mostró sus profundas limitaciones...Este enfoque fue totalmente compatible con el interés estadounidense de tratar de eliminar la producción y el tráfico de drogas fuera de sus fronteras.* Véase RUIZ-CABAÑAS, Miguel, *Op. Cit.*, p. 108.

²¹⁷ CLINTON, William. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**, The White House, february 1995, p. 11.

²¹⁸ En la introducción de dicha estrategia se señala que el Siglo XXI se presenta como una era de grandes promesas donde la globalización (entendida como el proceso de acelerada integración económica, tecnológica, política y cultural) brinda a los ciudadanos de todos los continentes conjuntarse, permitiéndoles compartir ideas, mercancías e información en el mismo instante. Sin embargo, la globalización, también presenta riesgos. Los países al margen del marco jurídico internacional y los conflictos étnicos amenazan la estabilidad regional y el progreso en muchas áreas importantes del mundo. Las Armas de Destrucción Masiva (WMD, por sus siglas en inglés), el terrorismo, el tráfico de drogas y otros crímenes internacionales son preocupaciones globales que trascienden las fronteras nacionales. Véase CLINTON, J. William. **A National Security**



crimen internacional y el comercio internacional de materiales fisibles y otras sustancias de orden nuclear.

En dicha estrategia se señala que durante gran parte del siglo XX el narcotráfico era controlado por traficantes al interior de Estados Unidos, pero un agresivo esfuerzo de aplicación de la ley permitió combatir a esas organizaciones criminales. Sin embargo, el comercio internacional de las drogas persiste, pero ahora, encabezado por organizaciones criminales que se localizan fuera de Estados Unidos.²¹⁹

En este contexto, se ubica y destaca la importancia de aquellas organizaciones criminales especialmente localizadas en México y Colombia, las cuales continúan diversificando y buscando nuevos mercados en Estados Unidos moviéndose a lo largo y ancho de este país.

Por lo cual, las acciones para combatir a este fenómeno se han ampliado y ahora no sólo consideran el combate y control de la oferta de drogas, también se ha reconocido la necesidad de combatir la demanda mediante la instrumentación de programas para el tratamiento de la adicción y el reforzamiento de la aplicación de la ley.

Por ello, la estrategia determina el enfrentamiento de este problema a través de dos frentes: el interno y el internacional. De tal suerte que, en el frente interno, se busca:

...educate and enable America's youth to reject illegal drug, increase the safety of America's citizens by substantially reducing drug-related crime and violence, reduce health and social costs to public or illegal drug use, reduce domestic cultivation of cannabis and production of methamphetamines and other synthetic drugs, and shield America's air, land, and sea frontiers from the drug threat.

Por otra parte, en el frente externo o internacional Estados Unidos señala que:

Internationally, our strategy recognizes that the most effective counterdrug operations are mounted at the source where illegal drugs are grow and produce. We seek to stop drug trafficking by bolstering the capabilities of source nations to reduce cultivation through eradication and development of alternative crops, and attack production through destruction of laboratories and control of chemicals used to produce illegal drugs. In the transit zone between source regions and the U.S. border, we support interdiction programs to halt the shipment of illicit drugs. In concert with allies abroad, we pursue prosecution of major drug traffickers, destruction of drug trafficking organizations, prevention of money laundering, and elimination of criminal financial support networks.²²⁰

Adicionalmente a estas medidas ambivalentes la estrategia de Estados Unidos incluye esfuerzos para construir vínculos de cooperación con las agencias encargadas de procurar justicia en el extranjero, reforzar instituciones democráticas, asistir a aquellas naciones con graves problemas de corrupción y salvaguardar el respecto a los derechos humanos y al marco jurídico de las naciones que suministran y por las que transitan las drogas.

Así, la importancia de este tema radica fundamentalmente en que la política internacional de control de drogas de Estados Unidos tiene un carácter expansivo y con pretensiones

Strategy for a New Century, The White House, december 1999, p. 1-49, en <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/html/documents/nssrpref-1299.html>

²¹⁹ CLINTON, J. William. A National Security Strategy for a... Op. Cit., p. 15.

²²⁰ *Ibidem*, p. 15.



globales, que identifica a la reducción del flujo internacional de drogas y de la criminalidad asociada como un objetivo central de la seguridad nacional de este país.

De tal suerte que, la columna vertebral de esta política son los programas de erradicación de cultivos ilícitos y de interceptación, así como decomiso de drogas en otros países, con el apoyo económico, técnico y logístico de sus agencias antinarcoóticos. De ahí la importancia del tema en la interacción entre Estados Unidos y los países latinoamericanos.

2.3.3. EL PAPEL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Con la modificación de los elementos esenciales de la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos, el tema de los derechos humanos ha adquirido bastante importancia al grado de consolidarse como parte o complemento de uno de los tres objetivos fundamentales de la Estrategia de Seguridad Nacional de este país.

La consideración y diseminación de este tema como parte de las preocupaciones de los actuales lineamientos de política exterior estadounidenses ha permitido su vigencia, así como el objetivo de impulsarlo como un principio universal. De ahí, el hecho de otorgar especial atención a los grupos más vulnerables o tradicionalmente oprimidos en el mundo: mujeres, trabajadores, refugiados y personas perseguidas por motivos religiosos o étnicos.

En los lineamientos articulados dentro de las tres últimas Estrategias de Seguridad Nacional -a partir de las cuales se incorpora el respeto a los derechos humanos como uno de los ejes de aplicación-, la promoción de la democracia y de los derechos humanos se complementa con los programas humanitarios diseñados para aliviar el sufrimiento humano y así ayudar a establecer regímenes democráticos respetuosos de estos derechos e instrumentar estrategias apropiadas para el desarrollo económico, con el propósito de prevenir desastres humanitarios.²²¹

Pero ¿De que manera el tema de los derechos humanos ha tomado importancia en el actual contexto internacional? La desaparición de la pugna ideológico-militar de la Guerra Fría, permitió el acceso a la agenda política internacional a algunos de los temas que permanecieron al margen durante los años en que prevaleció la lógica de confrontación bipolar.

Las expectativas triunfalistas del derrumbe del socialismo, pronto encontraron respuestas reacias (contrarias) a los aires de libertad y estabilidad que se idealizaban. Los conflictos interétnicos y la fragilidad de los recién inaugurados regímenes democráticos fueron imponiendo la necesidad de observar el respeto a los derechos humanos como una condición para alcanzar el apoyo de la comunidad internacional.

En este sentido, en el ámbito regional el Embajador mexicano, Claude Heller, señala que el tratamiento de este tema ha estado estrechamente vinculado al desarrollo político del continente americano, al igual que su evolución conceptual en el ámbito universal.²²²

²²¹ BERMÚDEZ, Torres Lilia. "La seguridad nacional... *Op. Cit.*, p. 62.

²²² HELLER, R. Claude. "Los derechos humanos en la Organización de los Estados Americanos", en **El 50 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos**, México, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, Revista Mexicana de Política Exterior, No. 55-56, febrero, 1999, p. 160-179.



Por lo que, en el contexto que prevaleció durante la llamada Guerra Fría y la proliferación de regímenes dictatoriales en gran parte del continente en la década de los años cincuenta no favoreció, obviamente, la promoción de los derechos humanos como tema de la agenda política internacional.

Es decir, las circunstancias que dominaron durante ese escenario y que a menudo se evocaron fueron, por una lado, el triunfo de la revolución cubana y la reacción en el hemisferio como factor político que contribuyó a la polarización entre democracia y totalitarismo, debate en el cual constantemente el tema de los derechos humanos fue frecuentemente esgrimido por razones más ideológicas que altruistas; y por el otro, la condena de la supresión de los derechos civiles y políticos estuvo dirigida a denunciar al comunismo internacional y sus ramificaciones en América Latina, no a las dictaduras prevalecientes.

Un factor adicional de importancia en este contexto fue la actitud de indiferencia e incluso de complacencia por parte del gobierno estadounidense (negligencia benigna), como lo expresa Claude Heller:

La actitud del gobierno estadounidense tampoco favorecía la promoción de los derechos humanos en el continente; inicialmente, mostró poco interés, si no es que una abierta hostilidad, al desarrollo de un sistema interamericano de derechos humanos para, años después, pretender ejercer su liderazgo en distintos momentos y por razones diversas. En la década de los setenta y buena parte de los ochenta —con breves intermedios, en particular de 1977 a 1980—, la preocupación estadounidense por la vigencia de los derechos humanos y la legitimidad democrática de los gobiernos del continente fue totalmente secundaria; se favorecía a regímenes de fuerza que fueran eficaces en la prevención del surgimiento de nuevas experiencias revolucionarias.²²³

Ante este panorama, es a partir de 1989 que el tema de los derechos humanos comenzó a cobrar verdadero auge, como resultado de la creciente movilización social en los diferentes países que sufrieron o padecieron regímenes militares y del impacto de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) a escala internacional en torno a la situación de las naciones en las que se cometían violaciones flagrantes.

Así, los avances del proceso de democratización en América Latina y la solución pacífica de los conflictos centroamericanos generaron una situación novedosa, comparada con la que había prevalecido hasta hacia apenas pocos años. De tal suerte que, hoy, los derechos humanos forman parte ineludible de la agenda internacional de toda sociedad y se transita hacia la creación de un marco de acción internacional orientado a garantizar su vigencia.²²⁴

Para el caso particular de Estados Unidos el cambio de actitud se hizo patente a partir de 1998, año en el que aparece por primera ocasión la referencia a la promoción de los derechos humanos como parte integral de uno de los tres objetivos fundamentales en los

²²³ HELLER, R. Claude. "Los derechos... *Op. Cit.*, p. 161.

²²⁴ A nivel interamericano, se ha establecido un vínculo indisoluble entre democracia y derechos humanos a partir de la aprobación del llamado Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano (resolución 1800 de la OEA, presentada en 1991) y del Protocolo de Washington de 1992, a través de los cuales se han adoptado mecanismos de acción en caso de abrupta interrupción de los procesos constitucionales. Y más recientemente la consideración de una "cláusula democrática" en el marco de los acuerdos alcanzados en la III Cumbre de las Américas.



que se cimentaría la Estrategia de Seguridad Nacional. La consideración de este tema apareció vinculado al fortalecimiento de la democracia en el exterior.

Sin embargo, aunque en apariencia el tema se mantuvo ausente de los objetivos centrales de la política de seguridad de Estados Unidos, ello no significó que no se le considerara como parte esencial de la estrategia en general. Por el contrario, desde el primer momento posterior a la conclusión de la guerra fría, los estrategas del gobierno estadounidense consideraron el tema de los derechos humanos al englobarlo como parte de los propósitos para mantener una saludable y vigorosa relación de cooperación política con sus aliados y países amigos.

Para construir y sostener una relación como la esbozada, Estados Unidos se propuso en primer lugar:

*Strengthen and enlarge the commonwealth of free nations that share a commitment to democracy and individual right;*²²⁵

La consecución de este y otros propósitos* permitiría garantizar un mundo más estable y seguro, donde la libertad política y económica, los derechos humanos y las instituciones democráticas florecerían.

Al amparo de esta premisa, la Administración del Presidente George H. Bush trabajó en la promoción, fortalecimiento y expansión de la democracia, fundamentalmente, en aquellos países que emergieron como consecuencia del derrumbe del bloque socialista. Desde entonces, el robustecimiento de los procesos democráticos en países como Rusia, Ucrania y otros nuevos Estados de la ex-Unión Soviética, permitieron proyectar a escala internacional la difusión de la democracia.

De tal suerte que, durante la Presidencia de William Clinton se reafirmó y fortaleció el papel de la democracia y la promoción de los derechos humanos dentro de la agenda de seguridad y política exterior de Estados Unidos, tal y como lo anunciara en su estrategia general de seguridad nacional:

*All of America's strategic interests—from promoting prosperity at home to checking global threats abroad before they threaten our territory—are served by enlarging the community of democratic and free market nations. Thus, working with new democratic states to help preserve them as democracies committed to free markets and respect for human rights, is a key part of our national security strategy.*²²⁶

Importancia que ha quedado expresada en la Estrategia de Seguridad Nacional para el Siglo XXI dada a conocer en diciembre de 1999, y en la que prevalece la simbiosis entre el

²²⁵ BUSH, George. **National Security Strategy...** *Op. Cit.*, p. 3.

* El resto de los objetivos a perseguir fueron: establecer una relación más balanceada con los aliados y compartir el liderazgo global con responsabilidad; fortalecer instituciones internacionales como la ONU para hacerla más efectiva en la promoción de la paz, el orden internacional y progreso político, económico y social; apoyar a Europa Occidental en su histórico camino hacia la unidad política y económica; y trabajar con los aliados de la OTAN para auxiliarlos en el desarrollo del Sistema de Seguridad y Cooperación Europea.

²²⁶ CLINTON, J. William. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**, The White House, february, 1995, p. 22.



fortalecimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos con la seguridad y prosperidad de Estados Unidos.²²⁷

Asimismo, señala que las dificultades que han tenido que sortear las nuevas democracias (*new democracies*) durante la década de los noventa demuestra que la celebración de elecciones libres no ha sido suficiente para garantizar la fortaleza de estas democracias.

Por ello, subraya, el fortalecimiento genuino de la democracia también requerirá del respeto a los derechos humanos, incluyendo:

*...the right to political dissent; freedom of religion an belief; an independent media capable of engaging and informed citizenry; a robust civil society; the rule of law and an independent judiciary; open and competitive economic structure; mechanisms to safeguard minorities from oppressive role by the majority; fuel respect for women's and worker's right; and civilian control of the military.*²²⁸

Requisitos que forman parte del nuevo rostro que, de acuerdo con esta estrategia, garantizaran el cumplimiento del tercero de los objetivos centrales de seguridad nacional de Estados Unidos: promover la democracia, los derechos humanos y el respeto a la ley o al marco legal (*rule of law*).²²⁹

De ahí la importancia en retomar y puntualizar que, en la actualidad, el tema de los derechos humanos se encuentra más estrechamente vinculado al desarrollo político de las naciones y al respecto al marco jurídico establecido para tal fin. Temas en los que sin duda México no escapa a la óptica y posible supervisión de Estados Unidos.

En suma la nueva arquitectura de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se encuentra fincada en dos objetivos fundamentales:

- 1) El fortalecimiento y la consolidación de la democracia; y
- 2) La garantía de una política de libre mercado.

De tal manera que, resultará imprescindible garantizar o asegurar la confrontación y erradicación de las principales amenazas encarnadas en el combate al narcotráfico, el tráfico de armas y la corrupción, entre otras, que podrían colapsar a cualquiera de estos dos objetivos.

²²⁷ Vinculación que queda de manifiesto al reconocerse que la propagación de la democracia, los derechos humanos y el respeto al marco jurídico no solo reflejan los valores estadounidenses, también son fundamento para garantizar la seguridad y la prosperidad de Estados Unidos. Al tiempo que, los gobiernos democráticos son mucho mejor para cooperar entre sí para enfrentar amenazas comunes, fomentar el libre comercio, promover el desarrollo económico sostenible, defender el marco jurídico y proteger los derechos de las personas. Así, la tendencia hacia la democracia y el libre comercio por todo el mundo permitirá avanzar los intereses estadounidenses. Para lo cual, Estados Unidos deberá apoyar esta tendencia mediante un activo y permanente compromiso con el mundo, promoviendo las instituciones democráticas y construyendo una comunidad de estados igualitaria.

²²⁸ CLINTON, J. William. **A National Security Strategy for a New Century**, *Op. Cit.*, p. 25.

²²⁹ *Ibidem*.



Capítulo

3

EL CASO ESPECÍFICO DE LA VISITA DE BUQUES MILITARES EN EL ACERCAMIENTO ENTRE AMBOS PAÍSES

SUMARIO

Introducción; 3.1. La visita de buques militares. Marco de referencia; 3.2. Marco jurídico internacional y ámbito de competencia; 3.2.1. Legislación Internacional. Análisis del contenido normativo sobre buques; 3.3. Marco jurídico nacional; 3.3.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3.3.2. Establecimiento del régimen administrativo de competencia; 3.4. Procedimiento que aplica el Gobierno de México para gestionar la visita de buques militares extranjeros a territorio nacional; 3.4.1. Requisitos necesarios; 3.4.2. Importancia del procedimiento a la luz del Derecho Internacional Público; 3.5. Visitas de buques militares de Estados Unidos a puertos mexicanos de 1992-1996.

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como objetivo destacar la importancia de las visitas de buques militares estadounidenses dentro de la estrategia de Estados Unidos para lograr un acercamiento con las fuerzas armadas de México.

La trascendencia de esta actividad se identificará desde el concepto mismo de visita hasta el procedimiento y los fundamentos jurídicos que lo sustentan. Asimismo, durante el desarrollo de este apartado se tratará de identificar la importancia de la visita de buques militares o de guerra en el acercamiento militar entre México y Estados Unidos, así como el papel de estas visitas navales dentro de la estrategia de interacción militar trazada por Estados Unidos.

En tal virtud, se observará que el impulso de la interacción entre las instituciones de defensa de ambos países propició el incremento de los arribos de buques militares estadounidenses a México, contribuyendo a estrechar cada vez más los lazos entre las fuerzas armadas.

En este contexto, las visitas de buques militares de Estados Unidos sobresalen como pieza clave en la constitución de los canales de comunicación que hoy en día se han consolidado dentro de la relación de acercamiento y cooperación entre México y Estados Unidos.

Dentro de la estrategia de acercamiento entre las fuerzas armadas de Estados Unidos y México, destaca, en gran medida, el papel del fortalecimiento de las relaciones bilaterales militares a través de los contactos entre las fuerzas navales --principalmente entre el Servicio de Guardacostas y la Tercera Flota de la Marina estadounidense con sede en San Diego, California--, como punta de lanza en el mejoramiento de estas relaciones.



De ahí, la necesidad de resaltar el papel y significado de las visitas de buques militares de Estados Unidos a puertos México en el acercamiento y ampliación de la cooperación militar entre ambos países.

La interacción entre fuerzas navales se podrá constatar con la presentación de algunas estadísticas que mostraran la frecuencia con la que barcos militares estadounidenses arribaron a puertos mexicanos durante el período comprendido entre 1992 y 1996. Estas cifras permitirán determinar que durante este lapso de tiempo la tendencia fue aumentando hacia el final de la década de los noventa, al grado en que funcionarios y académicos estadounidenses llegaron a percibir una mayor flexibilidad para aprobar con más celeridad las solicitudes para entrar a puertos mexicanos.

Lo que proyectó la posibilidad de que los ámbitos de cooperación pudieran ampliarse y en consecuencia que las autoridades de ambos gobiernos vieran la necesidad de establecer un canal de enlace para facilitar y programar de mejor manera el número de arribos de buques militares.

En este contexto, se ubica la importancia de resaltar el papel del incremento de los arribos de buques militares estadounidenses a puertos mexicanos como elemento de la estrategia de este país para propiciar un mejor acercamiento con las fuerzas armadas mexicanas.

Situación que justifica y permite destacar la forma en que el Gobierno de México autoriza estas visitas, así como el procedimiento que aplica para que los gobiernos extranjeros -- en este caso el de Estados Unidos-- obtenga la autorización correspondiente.

Para tal efecto, se determinará que la visita de buques militares es una actividad internacional y no privativa de la relación México-Estados Unidos, regulada en cada uno de los países con apego a las normas establecidas por el Derecho Internacional.

De tal suerte que, el gobierno mexicano cuenta con un procedimiento jurídico que permite observar la composición y las implicaciones que esta actividad genera, particularmente, porque los lineamientos jurídicos establecidos por el Gobierno de México establecen que la visita de buques militares extranjeros es un **trámite diplomático**, a través del cual se deberán canalizar todas las solicitudes de gobiernos extranjeros para que buques militares ingresen a aguas de jurisdicción mexicana.

Lo que en estricto sentido significa una gestión de gobierno a gobierno, que se materializa con el cumplimiento de dos elementos indispensables para ello: 1) la existencia de una solicitud o petición (*nota diplomática*) del país interesado y 2) la disposición o voluntad de recibir la visita (*país receptor*).

Para el caso específico que aquí se tratará es palpable la presencia de ambos elementos, ya que por una parte, en lo que se refiere a la zona geográfica de América del Norte, el Gobierno de México acepta y recibe las solicitudes de los gobiernos de Estados Unidos y Canadá para que buques militares de estos países arriben a puertos nacionales; y por la otra, México conforme a sus leyes y en apego al derecho internacional, expresa su beneplácito y voluntad por recibir el arribo de buques militares extranjeros a su territorio.



3.1. LA VISITA DE BUQUES MILITARES. MARCO DE REFERENCIA

Como se esboza en el capítulo anterior, dentro de la estrategia de acercamiento entre las fuerzas armadas de Estados Unidos y México destaca, en gran medida, el papel del fortalecimiento de las relaciones bilaterales militares por conducto de los contactos entre las fuerzas navales. El mayor vínculo se dio, principalmente, entre el Servicio de Guardacostas y la Tercera Flota de la Marina de Estados Unidos con sede en San Diego, California y la Zona Naval Mexicana del Pacífico, con sede en Acapulco, Guerrero. Este acercamiento funge como punta de lanza en el mejoramiento de estas relaciones.²³⁰

La importancia de la interacción entre ambas fuerzas navales se puede constatar en la frecuencia y el incremento del número de barcos militares estadounidenses que arribaron a puertos mexicanos, particularmente, entre 1992 y 1996 y en términos generales a lo largo de la década de los noventa, en comparación con el mismo lapso de tiempo pero durante la década de los ochenta.

De tal suerte que, durante el transcurso de la década de los noventa la percepción estadounidense se inclinó hacia la existencia de cierta flexibilidad por parte del Gobierno de México para autorizar el ingreso de buques militares de este país, como lo indica el investigador estadounidense, John A. Cope, al señalar que funcionarios y militares estadounidenses percibieron que:

El gobierno mexicano empezó a mostrar más flexibilidad al aprobar con mayor rapidez las solicitudes de entrada en puerto...²³¹

Las expectativas generadas por el grado de interacción fueron de tal magnitud que proyectó la posibilidad de que los ámbitos de cooperación pudieran ampliarse²³² en el futuro, así como que las autoridades de ambos gobiernos consideraran la necesidad de establecer un canal de enlace para facilitar y programar de mejor manera el arribos de navíos militares.

En este sentido, John A. Cope establece que el Gobierno de México decidió nombrar un enlace para coordinar esta actividad, de suerte que para:

...junio de 1993 se asignó un oficial de enlace de la armada de México al centro de operaciones de la Tercera Flota, asignación que incluso requirió la aprobación del propio presidente Salinas. {Con lo que} Tres meses después se sostuvo la primera de una serie de conversaciones directas entre la marina y la guardia costera estadounidenses y la armada de México.

En este contexto, resulta importante destacar el acertado comentario realizado por el investigador John A. Cope, en el sentido de que el incremento de arribos de buques militares estadounidenses a puertos mexicanos es uno de los elementos de la estrategia

²³⁰ Concretamente, destaca la visita que del 10 al 15 de marzo de 1995 realizó a Acapulco, Guerrero, el Comandante de la Tercera Flota Naval de Estados Unidos, Vicealmirante Conrad C. Lautenbacher, Jr., a bordo del buque insignia USS CORONADO (AGF-11).

²³¹ COPE, A. John. "En busca de la convergencia: Las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI", en AGUAYO, Quezada Sergio y BAILEY, John (Coord.). **Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición**, México, Siglo XXI, 1997, p. 231-270.

²³² Las operaciones marítimas de interés para ambos países, de acuerdo con Cope, fueron: búsqueda y rescate, combate al narcotráfico, tráfico de inmigrantes (refugiados chinos) y protección ambiental.



utilizada por Estados Unidos para propiciar un mejor acercamiento con las fuerzas armadas de todo el mundo, pero de manera particular, con las de México.

En consecuencia se desprenden dos factores a considerar en este análisis; por una parte, la necesidad de conocer la estrategia que el gobierno de Estados Unidos ha diseñado para estrechar sus vínculos militares con América Latina (incluyendo a México); y por otro lado, analizar y conocer la forma en que el Gobierno de México autoriza este tipo de visitas, así como el procedimiento mediante el cual se otorga este permiso.

En lo relativo a la estrategia y propósito de vinculación de Estados Unidos, se debe partir de la idea de que el acercamiento entre las Fuerzas Armadas no es un acto fortuito, por el contrario se trata de un programa de acción establecido y diseñado específicamente con el objeto de que contribuya a garantizar la seguridad de este país, así como la consolidación de la estabilidad política del continente iniciada con la democratización de la mayoría de los países de la región.

Esta visión descansa en dos pilares sobre los que se fundamenta y construye la estrategia de seguridad de Estados Unidos para América Latina: La Cumbre de las Américas y el establecimiento de la Reunión de Ministros de Defensa de las Américas.

En el marco de la Cumbre de las Américas se establecen los lineamientos político-económicos que derivan en la aceptación de objetivos comunes o compartidos, tales como: compromiso con la democracia; desarrollo sustentable como fundamento y práctica del libre comercio y una estrecha cooperación para mejorar la seguridad.

La consecución de consensos y compromisos comunes apegados a estos propósitos se deriva de la influencia de los objetivos y retos estratégicos que Estados Unidos ha determinado como prioritarios en materia de seguridad y defensa; es decir, promoción y defensa de la democracia y la apertura al libre comercio.

En este contexto, la estrategia regional de seguridad de Estados Unidos ha puesto mucho énfasis en la importancia de fortalecer y estrechar los contactos y las relaciones con los institutos y dependencias militares de los demás países de la región. La premisa de incrementar la interacción y la diversificación de los vínculos militares como fundamento de la política de defensa estadounidense para el siglo XXI, no implica que su instrumentación se realice por medio de la fuerza o imposición, por el contrario, se finca en la ampliación de los contactos para convencer y compartir estos objetivos con otros países.

Es precisamente en el marco de esta percepción donde se inserta el impulso y la creación de un foro paralelo a la Cumbre de las Américas, en el que se tuviera la oportunidad de discutir los asuntos relacionados con las amenazas a la seguridad y defensa del continente. Esta necesidad se materializó con el establecimiento de la Reunión de Ministros de Defensa de las Américas.

La primera reunión de esta naturaleza se celebró en julio de 1995, en Williamsburg, Virginia. En dicho cónclave se adoptaron los siguientes principios:



- Defender la democracia (compromiso de Santiago) como fundamento para garantizar la seguridad común.
- Reconocer que las fuerzas militares y de seguridad juegan un importante papel en la defensa y apoyo de los intereses legítimos de soberanía y democracia de los Estados.
- Reafirmar el compromiso de subordinar las fuerzas armadas al control de la autoridad civil en el marco de las constituciones nacionales, así como el respeto a los derechos humanos durante el entrenamiento y la práctica.
- Incrementar la transparencia en materia de defensa a través del intercambio de información, el reporte de gastos de defensa y el fortalecimiento del diálogo entre civiles y militares.
- Promover la resolución de disputas en el hemisferio mediante la negociación y adopción de medidas de confianza mutua en concordancia con la integración pacífica de las economías, así como reconocer que el desarrollo de la seguridad económica esta profundamente vinculada con la defensa y viceversa.
- Promover la cooperación en materia de defensa en apoyo de la participación voluntaria en las operaciones de paz de la ONU y para respaldar el combate contra el narcoterrorismo.²³³

En este contexto, cabe resaltar que México asistió y asiste a estas reuniones en calidad de observador. En consecuencia la necesidad de Estados Unidos por fortalecer los vínculos con las fuerzas armadas mexicanas se incrementa.

Así, derivado de los compromisos asumidos por los países de la región en el marco de la Reunión Ministerial de Defensa de Williamsburg, la estrategia de Estados Unidos para estrechar su acercamiento con las fuerzas militares de los demás países de la región, contempla el empleo de los siguientes instrumentos:

1. Operaciones y ejercicios conjuntos.
2. Desarrollo de programas de entrenamiento profesional, especialmente aquellos contemplados a través del programa de Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET, por sus siglas en inglés).
3. Asistencia militar.
4. Visitas y consultas bilaterales.
5. Interacción entre militares (*military-to-military*).²³⁴

La consideración de América Latina como una región vital donde Estados Unidos ha privilegiado estrategias para promover la democracia y confrontar retos transnacionales como el narcotráfico, permite observar que la instrumentación de programas interagenciales que tienen la finalidad de expandir la cooperación, así como construir y desarrollar instituciones capaces y flexibles, es de vital importancia para este país.

Para ello, de acuerdo con la Estrategia de Seguridad para las Américas la clave para lograr lo anterior esta en la influencia que el Departamento de Defensa logre tener en sus contrapartes para apoyar o respaldar el compromiso y la capacidad de unificar posturas en torno a objetivos comunes.²³⁵

²³³ PERRY, J. William. **United States Security Strategy for the Americas**, Department of Defense, Office of International Security Affairs, september 1995.

²³⁴ *Ibidem*, p. 19.

²³⁵ *Ibidem*.



En suma Estados Unidos busca avanzar sus objetivos estratégicos mediante el establecimiento de propósitos específicos contenidos en esta estrategia, los cuales son apoyados y canalizados por una amplia gama de programas e iniciativas encabezadas por instituciones como los Departamentos de Defensa y Estado.

De tal suerte que los objetivos estratégicos a desarrollar son:

- ❶ Respaldar el compromiso y responsabilidad con las normas democráticas en la región, entre las que se incluyen: el control civil de los asuntos militares; relaciones civiles-militares constructivas; y el respeto a los derechos humanos.
- ❷ Promover la resolución pacífica de disputas territoriales, transparencia en las ventas y transferencias militares y el desarrollo de Medidas de Seguridad y Confianza Mutua (*Confidence and Security-Building Measures*) apropiadas para la región.
- ❸ Cumplir con las responsabilidades establecidas en el Tratado del Canal de Panamá y dirigir la cooperación con el gobierno de Panamá hacia el establecimiento de un Tratado de Neutralidad.
- ❹ Trabajar con los países amigos de la región para enfrentar el tráfico de drogas, combatir el terrorismo y apoyar el desarrollo sostenido.
- ❺ Expandir y profundizar la cooperación en materia de defensa con otros países de la región en apoyo de objetivos comunes, fortaleciéndolos para mejorar sus capacidades para participar en acciones conjuntas, incluyendo misiones internacionales de paz.

Es pues, en el marco contenido en estos propósitos donde se puede insertar el incremento de los contactos y acercamientos de militares mexicanos y estadounidenses; de hecho, para el caso particular del último objetivo, la estrategia señala que:

*Strong, professional working ties with our counterparts in the region, at all levels, are a fundamental component of our regional security strategy of engagement. Whatever our policy objectives, we cannot hope to achieve success without the cooperation of our neighbors in the region.*²³⁶

Así, ante el amparo de lo que muchos han llamado el "proceso de Williamsburg", entendido éste como el proceso para forjar una estrecha relación de trabajo del Departamento de Defensa y los Ministerios o Secretarías de Defensa de toda la región; Estados Unidos y en particular el entonces Secretario de Defensa, William J. Perry, decidieron aprovechar la oportunidad para intensificar y profundizar los vínculos de cooperación militar.

Para ello, algunas de las medidas a instrumentar incluyen:

- **Visitas programadas.** Aquí tanto el Secretario de Defensa como los demás funcionarios de alto nivel (Secretarios, Jefes y Subjefes de comandos conjuntos) realizan consultas y visitas bilaterales con sus respectivas contrapartes.²³⁷

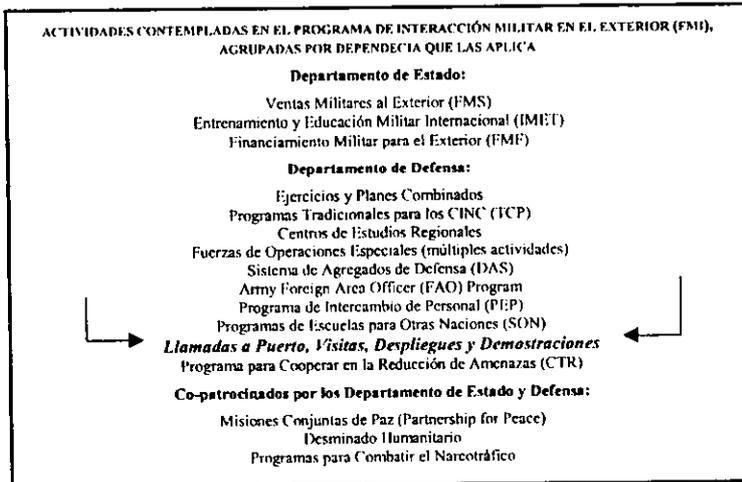
²³⁶ PERRY, J. William. *United States Security Strategy...* Op. Cit., p. 27.

²³⁷ De acuerdo con la Estrategia de Seguridad para las Américas, en 1995 el Secretario William Perry visitó y se entrevistó con el Presidente Cardoso de Brasil; el Ministro de Defensa de Chile, Pérez Yoma; el Secretario de Defensa de México, Gral. Enrique Cervantes Aguirre; y el Ministro de Defensa de Venezuela, Gral. Orozco. *Ibidem*, p. 28.



- **Creación de Grupos de Trabajo Bilaterales en materia de Defensa.** Esta práctica se inicia en 1994 con el establecimiento del Grupo de Trabajo Bilateral Argentina-Estados Unidos.
- **Platicas entre militares en servicio (*Military Service Staff Talks*).** Esta es una actividad común que se realiza anualmente para abordar temas de interés para ambos países.
- **Intercambio de expertos en materias específicas (*Subject Matter Expert Exchange*).** Son visitas usualmente cortas (3-4 días) de expertos que intercambian información sobre áreas de interés común (doctrina, capacitación, tácticas, justicia militar y cuestiones médicas).²³⁸
- **Programas para el intercambio de personal.** Este es un programa de intercambio recíproco de personal entre Estados Unidos y las unidades militares designadas para estrechar relaciones.²³⁹
- **Programas de intercambio de la *U.S. Service Academy*.** Programa reservado para cadetes y marinos de las tres ramas de servicio (aeronaval, infantería de marina y armada), en el que instructores y estudiantes participan en visitas recíprocas.

De esta forma, como se puede observar en el siguiente cuadro, la visita de buques militares forma parte de los programas de interacción militar (llamadas a puerto, visitas, despliegues y demostraciones) que Estados Unidos utiliza para mejorar y estrechar las relaciones militares con los demás países del mundo.



Fuente: Los datos de este cuadro fueron tomados de Institute for National Strategic Studies, "Defense Engagement in Peacetime", en *Strategic Assessment 1996: Elements of U.S. Power*, National Defense University, 1996. Para su consulta véase: <http://www.ndu.edu/inss/sa96/sa96ch09.html>

²³⁸ Datos de 1994 señalan que el Ejército de Estados Unidos (*U.S. Army*) realizó intercambios con Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Uruguay y Venezuela. Por su parte, la Fuerza Aérea de este país (*U.S. Air Force*) llevó a cabo intercambios con Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Paraguay, en PERRY, J. William. *United States Security... Op. Cit.*, p. 29.

²³⁹ A 1995 el Ejército de Estados Unidos realizó 16 intercambios en América Latina, de los cuales persisten con países como: Brasil, Guatemala, México, Perú y Venezuela. Por su parte, la Fuerza Aérea de este país mantiene intercambios con Argentina, Chile, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela. *Ibidem*.



En consecuencia la visita de buques militares es una actividad de carácter internacional²⁴⁰ y no privativa de la relación México-Estados Unidos, la cual es regulada en cada uno de los países con apego a las normas que el derecho del mar ha establecido como parte del Derecho Internacional.²⁴¹

En este sentido, el gobierno mexicano cuenta con un procedimiento jurídico que permite observar en su justa dimensión la composición y las implicaciones que esta actividad genera. De acuerdo con los lineamientos jurídicos establecidos por el Gobierno de México, la visita de buques militares extranjeros es un **trámite diplomático**, por cuanto establece que:

*Previamente al arribo de un buque de guerra a puertos mexicanos, el país cuya bandera se enarbole, deberá solicitar por los conductos diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el permiso respectivo...*²⁴²

A través de este trámite, se deberán canalizar todas las peticiones para que buques militares extranjeros ingresen a aguas de jurisdicción mexicana, lo que significa una gestión de gobierno a gobierno.

¿Pero de qué manera se da esta relación entre gobiernos? Para responder a esta pregunta, baste señalar la existencia de dos elementos indispensables para ello:

- ◆ La solicitud o petición (*nota diplomática*) del país interesado, y
- ◆ La disposición y/o voluntad de recibir la visita

En el caso específico de México es muy palpable la presencia de ambos elementos, ya que por una parte, en lo que se refiere a la zona geográfica de América del Norte, el Gobierno de México recibe las solicitudes de los gobiernos de Estados Unidos y Canadá para que buques militares de estos países arriben a puertos nacionales; y por la otra, México conforme a sus leyes y en apego al derecho internacional, expresa su beneplácito y voluntad por recibir el arribo de buques militares extranjeros a su territorio.

Con base en lo anterior, la presentación de las peticiones para tramitar este tipo de visitas se deben hacerse por la **vía diplomática**,²⁴³ es decir, mediante el envío de comunicaciones oficiales entre gobiernos, lo que implica que la solicitud o petición de estas visita se hará a través de una **nota diplomática**.²⁴⁴ Asimismo, debe resaltarse la buena disposición para recibir la visita tal y como lo establece la normatividad al respecto:

²⁴⁰ Si se quiere constatar las políticas que los diferentes gobiernos, incluido México, establecen para autorizar la vista de buques militares extranjeros, consúltese WHITE, E. Robert. **Nuclear ship visit policies and ship visit data for 55 countries: A brief analysis**, New Zealand, Scientists Against Nuclear Arms, July 1998.

²⁴¹ Es este sentido, cada país asume la facultad otorgada por el Derecho Internacional para determinar y dictaminar sus propios requisitos, los cuales se simplifican a la realización de una gestión diplomática.

²⁴² Armada de México. **Normas a observar por buques de guerra extranjeros en aguas territoriales y puertos mexicanos**, México, 1973, p. 12.

²⁴³ Este término se emplea para señalar que determinada gestión entre dos gobiernos debe efectuarse a través de las Cancillerías y Misiones Diplomáticas correspondientes, véase VALDÉS, Raúl. **Terminología usual en las relaciones internacionales: Derecho Diplomático y Tratados**, México, Acervo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993.

²⁴⁴ Definida como: "Comunicación escrita que intercambian las Embajadas con la Secretaría o Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor. En estos escritos se tratan todas las cuestiones relacionadas con la gestión oficial de la



Normalmente y en tiempos de paz, los puertos mexicanos están abiertos a todos los buques de guerra de países con los que se mantienen relaciones diplomáticas, y el Gobierno Mexicano tiene la mejor disposición de recibir la visita de los mismos...²⁴⁵

En este contexto, una vez plasmado el marco referencial de las visitas de buques militares extranjeros, a continuación se analizará el marco jurídico que sustenta esta actividad.

3.2 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y ÁMBITO DE COMPETENCIA

El derecho internacional del mar es sin duda una de las ramas más interesante, modernas y dinámicas del derecho Internacional Público. Aunque algunas de sus nociones básicas se remontan a los albores de la civilización, su existencia como conjunto organizado de normas, principios e instituciones aplicables a los usos y recursos de los océanos, se consolida principalmente como resultado de las tres conferencias sobre Derecho del Mar convocadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1958, 1960 y 1973, respectivamente.²⁴⁶

Dentro del conjunto normativo que el Derecho Internacional Público representa, el Derecho de Mar es la rama encargada de dictaminar los lineamientos jurídicos que los buques, entre ellos los militares, deben observar. De igual manera, este derecho faculta al Estado ribereño para establecer la normatividad y la legislación necesaria para someter a su jurisdicción a toda aquella embarcación que arribe a sus aguas territoriales.

En este sentido, el campo de acción sobre el cual se finca el régimen jurídico de los buques, particularmente, el de los militares recae en el Derecho del Mar, el cual dispone los lineamientos que conforman este régimen.

Dentro de la más actual codificación de este derecho contenida en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), se establecen las normas jurídicas aplicables a todos los buques, las cuales se encuentran específicamente plasmadas en las tres principales áreas de competencia de este derecho: a) Mar territorial, b) Zonas marinas de derechos limitados y c) Alta mar.

misión diplomática. Pueden formularse de dos maneras: como nota formal o como nota verbal. En la primera, que es la menos frecuente, se tratan cuestiones de mayor importancia o seguridad, está escrita en primera persona y la dirige el jefe de misión al Secretario de Relaciones Exteriores o viceversa. La segunda es el tipo de nota que se usa con mayor frecuencia; en ella se abordan cuestiones de trámite común y de menor importancia y se redacta en tercera persona, siendo dirigida por la misión a la Cancillería o viceversa. La nota formal es firmada, y la verbal únicamente ostenta el sello de la entidad que la envía o la rúbrica de un funcionario responsable., en VALDÉS, Raúl. *Op. Cit.*

²⁴⁵ Armada de México... *Op. Cit.*, supra nota 244. Asimismo, para ampliar la información sobre el particular el artículo 30 de la Ley de Navegación señala: "La navegación en zonas marinas mexicanas y el ambo a puertos mexicanos estará abierto, en tiempos de paz, para las embarcaciones de todos los países, en los términos de los tratados internacionales..." en Secretaría de Comunicaciones y Transportes. **Ley de navegación**, México, Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1994.

²⁴⁶ VARGAS, A. Jorge. "El espacio en el Derecho Internacional. El espacio marítimo (capítulo XI)", en SEPÚLVEDA, Cesar. **Compendio de Derecho Internacional para oficiales de la Armada de México**, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Secretaría de Marina, 1993, p. 173.



a) Mar Territorial

El Estado ejerce plena soberanía en el mar territorial²⁴⁷ en consecuencia, el Estado tiene la facultad de poder aplicar y hacer cumplir las leyes y sus reglamentos a los buques que se internen o transiten por sus aguas territoriales. De esta forma, si el Estado al que pertenece algún navío no cumpliera con ellas, el Estado ribereño podrá pedir el inmediato abandono de su territorio.

b) Zonas marinas de derechos limitados

Dentro de las áreas que comprenden las zonas marinas de derechos limitados (Zona Económica Exclusiva, Zona Contigua, etc.), el Estado no ejerce soberanía plena, por lo cual la aplicación de la legislación correspondiente a los buques se limita únicamente a ser considerada como zona de tránsito entre Alta Mar y el Mar Territorial.

c) Alta Mar

Con respecto a esta zona marítima, la legislación internacional para los buques se aplicará básicamente con base a dos elementos muy particulares: **la nacionalidad y la inmunidad** de los mismos. Ambos elementos deberán estar vinculados a los principios rectores del régimen jurídico de Alta Mar, a saber: *Igualdad y Libertad*.

La importancia de lo anterior radica en la necesidad de evaluar, establecer y en su caso fincar la Responsabilidad Internacional que representan dentro de la instrumentación jurídica internacional los buques militares para los Estados, particularmente, en la relación *visitante-receptor*; por ello, a continuación se atiende de manera breve y concisa lo conducente a la nacionalidad e inmunidad de los buques.

Dentro del estatuto jurídico de los barcos en Alta Mar se establece que toda embarcación debe tener una nacionalidad, la cual estará determinada por el uso en navegación de un pabellón, cuya concesión cada Estado es libre de determinar. La obligación de que todo buque tenga una nacionalidad esta determinada tanto por instrumentos jurídicos internacionales como por aquéllos de carácter interno en cada país.

En este sentido, la CONVEMAR insiste en la necesidad de la existencia de un vínculo real entre el barco y el Estado.²⁴⁸ Asimismo, en el ámbito interno cada Estado esta obligado a llevar un registro de nacionalidad en su territorio (*registro nacional de barcos*) del cual emana el derecho al uso del pabellón de cada Estado.

De acuerdo con Modesto Seara Vázquez, la importancia del uso de pabellón radica en la posibilidad de establecer sanciones; es decir, fincar responsabilidades. De ahí la necesidad

²⁴⁷ La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, establece en su Artículo 3 que: "Todo Estado tiene Derecho a establecer la anchura de su mar territorial, hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas, mediadas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta convención".

²⁴⁸ La no-existencia de un Vínculo Real entre el Barco y el Estado tiene como consecuencia la aparición de los llamados **Pabellones de Conveniencia**, a los cuales se hace referencia, cuando no existe un vínculo real entre el barco y el Estado cuyo pabellón ostenta, sino que sólo ha habido una simple formalidad del registro del buque. Esto se hace con el fin de escapar a las mayores cargas de carácter impositivo, por la legislación laboral y social y por la exigencia más estricta de respeto a las normas de seguridad del propio Estado.



de insistir en la exigencia de un vínculo real entre barco y Estado que permita el establecimiento o compromiso de responsabilidad; por ello, Seara Vázquez menciona que:

Los barcos sólo pueden navegar bajo un pabellón y no podrán cambiar de nacionalidad en el curso de un viaje o en una escala de él, excepto cuando haya una transferencia efectiva de la propiedad o de cambio en el registro. Al barco que use más de un pabellón se le sanciona, impidiéndole ampararse en ninguno de ellos en contra de un tercer Estado y pudiendo considerársele como sin nacionalidad.²⁴⁹

La falta de nacionalidad de un barco limita la posibilidad de fincar responsabilidad internacional a un Estado o entidad por los perjuicios que pueden causar la embarcación. De tal suerte que, el derecho de abanderar barcos representa para el Estado una serie de obligaciones, las cuales por el espacio y las características de este análisis no podrán ser tratadas particularmente.²⁵⁰

Aquí cabría señalar que la facultad de abanderar barcos no es privativa de los Estados, ya que Organizaciones Internacionales (ONU, Organismos Especializados, OIEA, etc.) y Organizaciones No Gubernamentales (Greenpeace), también pueden hacerlo.

Finalmente, dentro de las normas relativas a los buques militares²⁵¹ se puede mencionar que éstos gozan de completa inmunidad de jurisdicción en Alta Mar respecto a cualquier Estado que no sea aquel cuyo pabellón ostentan. Este principio de inmunidad dimana del respeto mutuo que se deben entre sí los Estados integrantes de la comunidad internacional, como consecuencia de ser entidades políticas soberanas.

3.2.1. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL. ANÁLISIS DEL CONTENIDO NORMATIVO SOBRE BUQUES

A) CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR (CONVEMAR)

En el amplio contenido normativo de esta Convención existen dos regímenes jurídicos que establecen los lineamientos y las normas que deben seguir los buques: el régimen jurídico del Mar Territorial y el régimen jurídico de Alta Mar.

Dentro del primero encontramos tres estatutos jurídicos aplicables:

- Normas Aplicables a Todos Los Buques (Subsección A);
- Normas Aplicables a los Buques Mercantes y a los Buques de Estado Destinados a Fines Comerciales (Subsección B); y
- Normas Aplicables a los Buques de Guerra y a Otros Buques de Estado Destinados a Fines no Comerciales (Subsección C).

²⁴⁹ SEARA, Vázquez Modesto. *Derecho Internacional Público*, México, Porrúa, 1983, 721 pp.

²⁵⁰ Sin embargo, si se desea profundizar al respecto, el Artículo 94 de la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, cuenta con un amplio contenido sobre el derecho de abanderar los barcos, véase Senado de la República. "Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar", en *Tratados ratificados y convenciones ejecutivos celebrados por México*, México, Tomo XXLV (1986-1987), p. 419-649.

²⁵¹ Ver Subsección C, referente a las *Normas Aplicables a los Buques de Guerra y Otros Buques de Estado Destinados a Fines No Comerciales* de la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, la cual será objeto de estudio más adelante.



Como se puede observar, la Convención parte de lo general a lo particular, promoviendo en primer instancia el indiscutible derecho que tienen todos los Estados a la navegación y culminando con la limitación de los derechos y obligaciones sobre cada tipo de embarcación.

1. Régimen Jurídico del Mar Territorial y Zona Contigua

En la segunda parte de esta Convención referente a las disposiciones generales, integrada por cuatro Secciones (y tres Subsecciones), se encuentran establecidas las normas que deberán observar los buques en las áreas que comprenden el Mar Territorial y la Zona Contigua.

Concretamente, la Tercera Sección (*Paso Inocente por el Mar Territorial*) desglosada en tres Subsecciones, contiene el marco jurídico al que se someterán los buques, mismas que a continuación se abordan.

Subsección "A".

Esta Subsección disponen las *Normas Aplicables a Todos los Buques*, en su contenido, que comprende los artículos 17 al 26, se engloban el derecho y las obligaciones que todos los Estados tienen para poder navegar por el mar territorial de un tercer Estado.

Aquí cabe destacar que lo más importante se dispone en el artículo 17 que a la letra dice:

Con sujeción a esta Convención, los buques de todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan del derecho de paso inocente a través del mar territorial.

Esto significa, que todos los Estados tienen el derecho de navegar sus buques una vez que la convención otorga el derecho de paso inocente entendido esté como:

...el hecho de navegar por el mar territorial con el fin de:

- a) Atravesar dicho mar sin penetrar en las aguas interiores ni hacer escala en una rada o una instalación portuaria fuera de las aguas interiores, o*
- b) dirigirse hacia las aguas interiores o salir de ellas, o hacer escala en una de esas radas o instalaciones portuarias o salir de ella.²⁵²*

Sin embargo, el ejercicio del derecho de paso inocente tiene, asimismo, una serie de limitantes, las cuales en términos concretos señalan que no debe ser perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño. Es decir, se contempla la acción perjudicial de cualquier buque referente a toda forma de amenaza, violencia y uso de la fuerza que afecten la soberanía, integridad territorial o independencia del Estado ribereño.

De esta forma, el Estado ribereño puede dictaminar leyes y reglamentos de conformidad con lo establecido por la CONVEMAR y otras normas del derecho internacional, que contemplen la reglamentación del paso inocente y que conlleven a la seguridad de la navegación y la reglamentación del tráfico marítimo.

²⁵² Sin contravenir lo dispuesto en el artículo 25 de la CONVEMAR, referente a los Derechos de Protección del Estado Ribereño.



Asimismo, el Estado ribereño tiene el deber de no dificultar el paso inocente a través de la imposición de requisitos o discriminación hacia algún buque determinado; así como dar la suficiente divulgación a los reglamentos y ordenamientos que sobre la materia haya dispuesto el Estado ribereño.

Subsección "B".

Contiene las *Normas Aplicables a los Buques Mercantes y a los Buques de Estado Destinados a Fines Comerciales*. Dichas normas contenidas en los artículos 27 y 28 destacan el genuino derecho del Estado ribereño a aplicar su jurisdicción penal y civil a los buques extranjeros, siempre y cuando los delitos perturben o afecten la paz del país o el buen orden en el mar territorial.

De esta forma, en lo referente a la aplicación de acciones penales establece que:

La jurisdicción penal del Estado ribereño no debería ejercerse a bordo de un buque extranjero que pase por mar territorial para detener a ninguna persona o realizar ninguna investigación en relación con un delito cometido a bordo de dicho buque...

Excepto cuando el delito tenga una verdadera relación con el Estado ribereño, para tal efecto deben de considerarse los siguientes casos:

- a) Cuando el delito tenga consecuencias en el Estado ribereño.
- b) Cuando el capitán del buque o un agente diplomático o funcionario consular del Estado del pabellón hayan solicitado la asistencia de las autoridades locales; y
- c) Cuando tales medidas sean necesarias para la represión del tráfico ilícito de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas.

Por otra parte, en materia de jurisdicción civil, el Estado ribereño no podrá ejercitar jurisdicción alguna con relación a los buques extranjeros, en virtud de que:

...2.- El Estado ribereño no podrá tomar en esos buques medidas de ejecución ni medidas cautelares en materia civil, salvo como consecuencia de obligaciones contraídas por dichos buques o de responsabilidades en que éstos hayan incurrido durante su paso por las aguas del Estado ribereño o con motivo de ese paso.²⁵³

Subsección "C".

Referente a las *Normas Aplicables a los Buques de Guerra y a Otros Buques de Estado Destinados a Fines No Comerciales*. Contempla la definición de buque de guerra²⁵⁴ señalando que es todo aquel que pertenece a las fuerzas armadas y que esta comandado por personal militar del Estado que enarbole su pabellón.²⁵⁵

²⁵³ Si se desea profundizar ver artículo 28 de la CONVEMAR, *Op. Cit.*, p. 432.

²⁵⁴ De acuerdo con el Artículo 29 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, la definición de buques de guerra es la siguiente: *Para los efectos de esta Convención, se entiende por "buques de guerra" todo buque perteneciente a las fuerzas armadas de un Estado que lleve los signos exteriores distintivos de los buques de guerra de su nacionalidad, que se encuentre bajo el mando de un oficial debidamente designado por el gobierno de ese Estado cuyo nombre aparezca en el correspondiente escalafón de oficiales o su equivalente, y cuya dotación esté sometida a la disciplina de las fuerzas armadas regulares. Ibidem.*

²⁵⁵ Si esta definición se considera muy general, cabe mencionar que los buques de guerra se dividen en dos grandes grupos o categorías: 1) Los barcos de guerra propiamente dichos, cualquiera que sea su denominación (unidades de superficie y submarinos); y, 2) Los buques estatales que se encuentren al servicio de una flota de guerra (transportes militares,



Aquí, el Estado ribereño tendrá el derecho de aplicar la legislación y los reglamentos que sobre su mar territorial decida ejercer y en su caso podrá exigir el inmediato abandono de sus aguas jurisdiccionales, siempre y cuando dicho buque haya incurrido en el incumplimiento de alguna disposición jurídica.

Cabe señalar que el derecho del Estado ribereño a aplicar las sanciones correspondientes, deriva del hecho de que los buques de guerra representan responsabilidad internacional²⁵⁶ por ser parte de una entidad soberana (Estado), y en consecuencia es susceptible de reparar su falta.

Para poder acceder a este reclamo, se debe comprobar la existencia de alguno de los tres elementos que integran la responsabilidad internacional y que han sido institucionalizados dentro del derecho internacional, de la siguiente forma:

*1.- Violación del Derecho Internacional, 2.- Imputabilidad de tal violación a un Estado; y 3.- Existencia de un daño material.*²⁵⁷

Estos elementos, proporcionan el marco necesario para que en el ámbito de competencia de la CONVEMAR se establezca que:

El Estado del pabellón incurrirá en responsabilidad internacional por cualquier pérdida o daño que sufra el Estado ribereño como resultado del incumplimiento, por un buque de guerra u otro de Estado destinados a fines no comerciales, de las leyes y reglamentos del Estado ribereño relativos al paso por el mar territorial o de las disposiciones de esta Convención u otras normas de derecho internacional.

Sin embargo, debe enfatizarse que la aplicación del régimen de responsabilidad internacional, queda confinado única y exclusivamente al ámbito del conjunto normativo del mar patrimonial y la zona contigua, tal y como lo establece esta convención:

Con las excepciones previstas en la Subsección A y en los artículos 30 y 31, ninguna disposición de esta Convención afectará a las inmunidades de los buques de guerra y otros buques de Estado destinados a fines no comerciales.

2. Régimen Jurídico de Alta Mar

Dentro de la CONVEMAR, el régimen jurídico de Alta Mar merece un análisis muy cuidadosos, en virtud de que en él se encuentran plasmadas las libertades e inmunidades a las que se hacen acreedores los buques.

En tal virtud, Seara Vázquez define el concepto de Alta Mar como:

...la parte de mar, más allá de los límites externos de la Zona Económica Exclusiva, quedando hacia el interior de los Estados, además de la Z.E.E., el Mar Territorial y el Mar Nacional, y las aguas interiores de los Estados Archipiélagos.

dragaminas, remolcadores, petroleros, etc.). En VARGAS, A. Jorge. **Terminología sobre Derecho del Mar**, México, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, 1979. p. 52-54.

²⁵⁶ La responsabilidad internacional es una institución por la cual, cuando se produce una violación del Derecho Internacional, el Estado que ha causado esta violación debe reparar el daño material (reparación) o moral (satisfacción) causado a otro o a otros Estados. En SEARA, Vázquez Modesto. *Op. Cit.* p. 351-364.

²⁵⁷ *Ibidem.*, p. 351.



Es decir, aquel espacio marítimo sobre el cual los Estados no ejercen parcial ni totalmente soberanía alguna, y en la que el derecho internacional dictaminará los derechos y obligaciones de todos los países (más allá del derecho de competencia de cada Estado).

La aplicación de las normas que regirán la conducta de los Estados en esta zona, se caracteriza por contemplar el establecimiento de dos principios fundamentales: igualdad y libertad.

El principio de igualdad se refiere básicamente al derecho que todo país tiene de navegar, independientemente, de que sea un Estado con o sin litoral. Por otra parte, el principio de libertad, se refiere a todas aquellas libertades que el derecho internacional a recogido y que específicamente se han estipulado en el Artículo 87 de la CONVEMAR.²⁵⁸

El derecho de navegación que otorga esta Convención y el derecho que dan las libertades en Alta Mar, no significan que cualquier Estado pretenda legitimar o someter cualquier parte de la Alta Mar a su soberanía, en consecuencia este espacio marítimo, en cuanto se considera zona internacional, será utilizado única y exclusivamente con fines pacíficos.

Como se ha podido observar, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), maneja una amplia y muy particular normatividad respecto al régimen jurídico que deben de seguir los buques en general y de manera específica los buques militares extranjeros.

Sobre esto último, se han plasmado los principales estatutos jurídicos que integran los regímenes normativos aplicables a las embarcaciones militares extranjeras, así como los derechos y las obligaciones que los Estados ribereños tienen en apego a la ley internacional aplicable para todos los Estados parte de este instrumento jurídico, el cual tiene como finalidad, armonizar la convivencia y el derecho que todo Estado tiene para llevar a cabo las actividades propias de la navegación, siempre y cuando no afecte los legítimos intereses de un tercer Estado.

B) TRATADO PARA LA PROSCRIPCIÓN DE ARMAS NUCLEARES EN AMÉRICA LATINA (TRATADO DE TLAZELCO) PROTOCOLOS I Y II

Dentro del ámbito de cooperación internacional que la CONVEMAR refleja en su contenido jurídico, debemos de contemplar como complemento de la instrumentación del sistema normativo internacional para los buques militares extranjeros y por ende para los Estados que realicen cualquier actividad que se refiera a la navegación, el apoyo de otros elementos jurídicos que ayuden a cimentar la plataforma jurídica internacional que permita el completo y satisfactorio desempeño de la visita de buques militares.

El desarrollo y la modernización de la navegación a escala internacional, obligó a considerar la existencia de elementos como: la Transportación de Substancias Peligrosas

²⁵⁸ El cual señala que: La alta mar está abierta a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral. La libertad de la alta mar se ejercerá en las condiciones fijadas por esta Convención y por las normas de derecho internacional. Comprenderá, entre otras, para los Estados ribereños y los Estados sin litoral: a) La libertad de navegación; b) La libertad de sobrevuelo; c) La libertad de tender cables y tuberías submarinos, con sujeción a las disposiciones de la Parte IV; d) La libertad de construir islas artificiales y otras instalaciones permitidas por el derecho internacional, con sujeción a las disposiciones de la Parte VI; e) La libertad de pesca, con sujeción a las condiciones establecidas en la sección; y f) La libertad de investigación científica, con sujeción a las disposiciones de las Partes VI y XIII.



(Nucleares) y la Contaminación por Buques, entre otros, que requirieron la necesidad de instaurar instituciones jurídicas muy particulares que se encarguen de dictaminar el contenido normativo para estas nuevas problemáticas.

La vinculación de la actividad objeto de análisis de este capítulo (visita de buques militares) radica en el hecho de que como promotor y garante de la Zona Desnuclearizada de América Latina, México rechaza la entrada de buques militares propulsados o que transporten en su arsenal armas nucleares. Para fundamentar lo anterior, el Gobierno de México recurre al espíritu del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares de América Latina (Tratado de Tlatelolco) y a sus Protocolos I y II.

En este sentido, analizar el contenido del Tratado de Tlatelolco y determinar su competencia como parte de la legislación internacional referente al tratamiento y condición jurídica de las armas y la energía nuclear resulta de gran importancia, por cuanto que el Gobierno de México tiene como política negar la visita de buques militares que transporten o sean propulsados por energía nuclear.

Por tanto aquí cabe considerar la definición de arma nuclear conforme lo establece el Tratado de Tlatelolco define como Arma Nuclear:

*...todo artefacto que sea susceptible de liberar energía nuclear en forma no controlada y que tenga un conjunto de características propias del empleo con fines bélicos. El instrumento que pueda utilizarse para el transporte o la propulsión del artefacto no queda comprendido en esta definición si es separable del artefacto y no parte indivisible del mismo.*²⁵⁹

Con base en esta definición los buques de guerra o militares con capacidad nuclear, caracterizados por el transporte de armas nucleares o que son propulsados por energía atómica, pueden ser ubicados y considerados como armas nucleares, dadas las características y elementos que establecen los términos de este tratado. Es decir, en el entendido de que toda embarcación militar propulsada por energía nuclear es o representa una arma nuclear por cuanto que su sistema de propulsión²⁶⁰ es indivisible de la unidad representada por el buque o submarino, según sea el caso.

Sin embargo, esta concepción se ve limitada por la CONVEMAR que en su artículo 23 permite el tránsito (paso inocente) de este tipo de embarcaciones al señalar que:

Al ejercer el derecho de paso inocente por el mar territorial, los buques extranjeros de propulsión nuclear y los buques que transporten sustancias nucleares u otras sustancias intrínsecamente peligrosas o nocivas deberán tener a bordo los documentos y observar las medidas especiales de precaución que para tales buques se hayan establecido en acuerdos internacionales.

No obstante lo anterior y ante la consideración de que el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, es uno de esos acuerdos de carácter internacional, en el que México fundamenta su prohibición a recibir la visita de todo buque militar cuyo gobierno omita o no observe estos preceptos.

²⁵⁹ GARCÍA, Robles Alfonso. "Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina", en *México en las Naciones Unidas*, Tomo II, México, FCPyS- UNAM, 1970. p. 214-235.

²⁶⁰ Actualmente, todas las flotas navales del mundo pueden contar con tres tipos de sistemas de propulsión: diesel, gas y nuclear.



La aplicación de esta política de rechazo o de negativa no es privativa del Gobierno de México, por el contrario se hace extensiva y obligatoria para todos aquellos países que en conjunto comprenden la extensión territorial de las partes contratantes de este tratado, por cuanto que en su conjunto forman parte de la Zona Libre de Armas Nucleares de América Latina, tal como lo establece el Tratado de Tlatelolco:

Para todos los efectos del presente Tratado, deberá entenderse que el término "territorio" incluye el mar territorial, el espacio aéreo y cualquier otro ámbito sobre el cual el Estado ejerza soberanía, de acuerdo con su propia legislación.²⁶¹

En consecuencia, la zona territorial donde se aplica este tratado abarca casi la totalidad del Hemisferio Occidental, tal como lo establece el Artículo 4:

2. Al cumplirse las condiciones previstas en el artículo 29, párrafo 1, [ratificación] la zona de aplicación del presente tratado será, a demás, la situada en el hemisferio occidental dentro de los siguientes límites (excepto la parte del territorio continental y las aguas territoriales de los Estados Unidos de América): comenzando en un punto situado a 35° latitud norte y 75° longitud oeste; desde allí directamente al sur hasta un punto a 30° latitud norte y 75° longitud oeste; desde allí directamente al este hasta un punto a 30° latitud norte y 50° longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta el punto 5° latitud norte y 20° longitud oeste; desde allí directamente al sur hasta un punto a 60° latitud sur y 20° longitud oeste; desde allí directamente al oeste hasta un punto 60° latitud sur y 115° longitud oeste; desde allí directamente al norte hasta un punto a 0° latitud y 115° longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 35° latitud norte y 150° longitud oeste; desde allí directamente al este hasta un punto a 35° latitud norte y 75° longitud oeste.²⁶²

3.3. MARCO JURÍDICO NACIONAL

El marco jurídico aplicable para la gestión de las visitas de buques militares a aguas y puertos nacionales, es una cuestión de carácter interno o de política interna de cada país, sin embargo las disposiciones legales que para tal efecto establezca el gobierno en cuestión, deberán observar la legislación internacional de la cual sea parte contratante con la finalidad de evitar cualquier conflicto de carácter jurídico.

La existencia de este marco legal deriva en la existencia de un procedimiento por medio del cual el Gobierno de México establece las bases para coordinar el otorgamiento del permiso y la autorización correspondiente, misma que se abordará más adelante.

El carácter interno de las disposiciones legales que regulan esta actividad, hace necesario conocer los fundamentos, la coordinación y el procedimiento que el Gobierno Mexicano utiliza para tramitar las solicitudes de visitas de buques militares extranjeros. El conocimiento de lo anterior, coadyuvará a comprender el marco jurídico y al mismo tiempo establecer la fuente y el origen de estas gestiones.

En este sentido, como ya se ha mencionado, corresponde al Gobierno normar, vigilar y autorizar la visita de buques militares extranjeros, por consiguiente, el tratamiento y la gestión de esta actividad es su responsabilidad pero ¿Cuál es su fundamento?

²⁶¹ GARCÍA, Robles Alfonso. "Tratado... Op. Cit.

²⁶² Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. "Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe", en El **Tratado de Tlatelolco hoy**, México, Revista Mexicana de Política Exterior, No. 50, primavera-verano, 1996, p. 254-283.



Para dar respuesta a esta interrogante, cabe recordar que la base jurídica de un Estado radica en su Constitución Política, la cual será garante de la conformación y aspiraciones del mismo.

Por tanto, de la Constitución Política mexicana dimanar todas y cada una de las leyes y reglamentos que tienen como objetivo normar las responsabilidades del Gobierno, por consiguiente la visita de estos buques es su responsabilidad por cuanto que corresponde al Gobierno de México vigilar el territorio nacional.

Para sustentar lo anterior, la fuente legislativa que rige esta actividad encuentra su principal referencia en nuestra Constitución, como se muestra a continuación.

3.3.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El Capítulo II de la Constitución establece los fundamentos de los cuales se desprende la competencia del gobierno federal para normar la visita de buques militares extranjeros, ante la exposición de este argumento la pregunta obligada es ¿Por qué?

Bueno, primordialmente, porque el mar territorial --lugar por el que transitan y al que arriban los buques militares extranjeros-- forma parte del territorio nacional, lo cual de acuerdo con el artículo 42 de la Carta Magna esta integrado de la siguiente manera:

El territorio nacional comprende: I. El de las partes integrantes de la Federación; II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; III. El de las islas Guadalupe y las Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional; VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.²⁶³

Asimismo, la Constitución mexicana en su Artículo 48 señala que:

Las islas, los cayos y los arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y los arrecifes, los mares territoriales, las aguas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con la excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.²⁶⁴

Como se puede apreciar la Constitución es muy clara al indicar que las aguas de los mares territoriales forman parte del territorio nacional contemplando las limitantes que el Derecho Internacional Público establece.²⁶⁵

Pero, ¿A quién corresponde la facultad de ejercitar y hacer cumplir las disposiciones que regirán y delimitarán el campo de acción de la visita de buques militares extranjeros? Del análisis de la Constitución se establece que corresponde a los poderes Legislativo y

²⁶³ Secretaría de Gobernación. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, México D.F., marzo de 1995, 167 pp.

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 48.

²⁶⁵ Como se ha establecido el mar territorial comprende hasta una distancia de 12 millas partiendo de la línea de base determinada.



Ejecutivo crear y dictar los ordenamientos jurídicos, así como las instituciones necesarias conducentes a administrar y vigilar el territorio nacional.

En lo que se refiere al Legislativo, la Constitución en su Artículo 73 señala que el Congreso tiene entre otras, la facultad:

...XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra; XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacional, y para reglamentar su organización y servicio; XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruírlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos; XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre correos, para expedir leyes sobre uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

Sin embargo, se debe tener en consideración que el Congreso Mexicano es bicameral y por consiguiente sólo una de las dos Cámaras podrá legislar sobre la materia. Para el caso específico de la visita de buques militares extranjeros, corresponde a la Cámara de Senadores, quien de acuerdo con el Artículo 76 tendrá como facultades exclusivas:

III. Autorizar... la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en aguas mexicanas; IV.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;...

Por otra parte, corresponde al Ejecutivo la aplicación y observancia de las leyes y reglamentos que el Congreso tenga a bien expedir. El ejercicio de esta facultad encontrará su más nítida ejemplificación, en la conformación de las diferentes instituciones y dependencias que a éste corresponda instalar para el mejor tratamiento de los asuntos administrativos concernientes al Presidente.

En este sentido, el Artículo 89 señala las facultades y obligaciones del titular del Ejecutivo, entre las que destacan:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;...VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76; VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;...

La exposición de estos criterios, demuestra la existencia de una responsabilidad compartida y directa en la promulgación y aplicación de las normas que rigen la visita de buques militares extranjeros; ya que, por una parte el Congreso dictaminará y proveerá los lineamientos legales y normativos; y por la otra, el Ejecutivo promulgará, ejecutará y observará el cumplimiento y la aplicación de esas leyes.

En estas circunstancias, el marco jurídico de esta actividad depende de la coordinación y cooperación que exista entre ambos poderes para establecer y aplicar las leyes y los reglamentos conducentes a normar la visita de buques militares extranjeros y la navegación en aguas nacionales.



En resumen, de todo lo anterior se pueden desprender dos argumentos que fundamentan la responsabilidad e intervención del Gobierno Mexicano sobre el particular:

- 1.- Se establece que el mar territorial forma parte del territorio nacional; por consiguiente y dado este simple hecho, toda embarcación tendrá que observar y sujetarse a las disposiciones legales de carácter nacional o interno que México decreté; y
- 2.- El territorio nacional depende directamente de la federación, por lo que es competencia de las autoridades e instituciones del Gobierno de México administrar, vigilar y aplicar las leyes que reglamenten esta actividad.

3.3.2. ESTABLECIMIENTO DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE COMPETENCIA

Para enlazar los argumentos ya mencionados, a continuación se aborda la coordinación que debe existir entre las dos ramas del gobierno mexicano (Ejecutivo-Legislativo) que intervienen en la observación y legislación de las visitas de buques militares, con el objeto de obtener un cuerpo jurídico coherente y funcional.

Con el desarrollo del tema de la coordinación entre las autoridades mexicanas se pretende establecer el área de competencia de las instituciones o dependencias que participan en la gestión de la autorización de la visita de buques militares extranjeros.

En este sentido, el Ejecutivo Federal por medio de sus Secretarías de Estado, promoverá y delimitará la esfera de competencia de sus diferentes autoridades para tratar y gestionar todo asunto de orden administrativo, tal y como lo establece el Artículo 89 de la Constitución.

De esta manera y de acuerdo con la Ley de la Administración Pública Federal, la organización del Ejecutivo Federal es la siguiente:

*La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal y centralizada. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.*²⁶⁶

Como se puede observar, las facultades del Poder Ejecutivo recaerán en las Secretarías de Estado que él mismo establezca, fomentando con ello la coordinación y el mejor desempeño de las funciones administrativas que se les encomienden.

Para ello, el Artículo 12 de esta ley establece que:

*Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.*²⁶⁷

La expresión más importante de coordinación se encuentra en fijar los aspectos de competencia de cada una de las autoridades facultadas para intervenir en el proceso de

²⁶⁶ Secretaría de Gobernación. **Ley orgánica de la administración pública federal**, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 9-43.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 11.



autorización de la visita de buques militares; de esta manera, cobra relevancia el hecho de formular las leyes y los reglamentos necesarios para tipificar los asuntos y las áreas de influencia de cada una de las Secretarías.

Para tal efecto, el Artículo 18 señala:

*En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas...*²⁶⁸

Asimismo, cada dependencia podrá dictar los procedimientos y los servicios que proporcionarán, según manifiesta el Artículo 19:

*El titular de cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativos deberán mantenerse permanentemente actualizados...*²⁶⁹

De esta manera, el Artículo 26 de la Ley de la Administración Pública Federal establece que:

*Para el despacho de los asuntos del orden administrativo el poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Secretaría de Energía; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Turismo y Departamento del Distrito Federal.*²⁷⁰

Del conjunto de dependencias aquí presentadas, solamente corresponde a tres de ellas diseñar y aplicar la normatividad que para la visita de buques militares extranjeros dispone el Gobierno de México. Este hecho, en ningún momento, afectará las atribuciones que sobre su esfera de competencia corresponde a cada una de ellas.

En este sentido, es competencia de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Marina y Comunicaciones y Transportes, atender las gestiones correspondientes a la actividad objeto de este estudio.

Dicha facultad se encuentra contenida en la Ley de la Administración Pública Federal, en la que se puede observar que, para el caso específico, de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) el artículo 28 señala lo siguiente:

A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde: I. Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar

²⁶⁸ Secretaría de Gobernación. *Ley orgánica... Op. Cit.*, p. 12.

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 12.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 13.



el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

Por su parte, en lo que respecta a la Secretaría de Marina (SEMAR) el artículo 30 indica que:

A la Secretaría de Marina corresponde: ...IV. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del interior, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva; XII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales;...

Finalmente, en lo relativo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) el artículo 36 establece que le corresponde:

II. Regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus servicios diversos; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y sus enlaces con los servicios similares públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; así como el servicio público del procesamiento remoto de datos; XVI. Inspeccionar los servicios de la Marina Mercante; XVII. Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades de servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina;...

Como se puede apreciar, cada autoridad tiene bien delimitada su esfera de competencia, situación que permite establecer una buena coordinación e incluso limitar sus propias atribuciones frente a otra dependencia, como es el caso de la Marina y Comunicaciones y Transportes.

Sin embargo, la mejor forma de apreciar esta coordinación es a través de las disposiciones que establecen sus respectivos reglamentos internos, así como las leyes que para cada caso en específico decidan emitir y publicar.

En este sentido, con relación a la visita de buques militares extranjeros a territorio nacional, el reglamento interno de la SRE establece en su Artículo 13 fracción X que le corresponde:

Tramitar ante las dependencias competentes de la Administración Pública Federal, los permisos de tránsito o visita de buques de armadas extranjeras, y, a su vez, los permisos ante los gobiernos extranjeros que la Armada de México requiera para el mismo objeto. Asimismo, gestionar los permisos de sobrevuelo y aterrizaje para aeronaves oficiales mexicanas, así como los correspondientes a las aeronaves extranjeras que lo requieran.²⁷¹

Por su parte, el artículo 8 fracciones XI y XII del reglamento de la SEMAR, establece que corresponde al Estado Mayor General de la Armada:

XI. Coordinar con dependencias y entidades el cumplimiento de tareas conjuntas y llevar a cabo la planeación, organización y ejecución de las acciones necesarias en el ámbito de su competencia para

²⁷¹ Secretaría de Relaciones Exteriores. **Reglamento Interior**, México, Diario Oficial de la Federación, 28 de agosto de 1998.



alcanzar las metas programadas; XII. Fungir como enlace de la Armada de México con las Fuerzas Armadas de otros países;...²⁷²

De igual manera, la Secretaría de Marina deberá observar las atribuciones de la Armada de México, establecidas en la Ley orgánica de este instituto armado que en su artículo 2 indica que:

*Son atribuciones de la Armada de México: III. Ejercer jurisdicción naval militar en nombre de la Federación en el mar territorial, zona económica exclusiva, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes; X. Organizar y operar el servicio de policía marítima, así como colaborar con la autoridad marítima competente en los servicios de vigilancia en los puertos;...*²⁷³

Asimismo, como se mencionó en la parte inicial de este capítulo, la Armada de México ha establecido, para el caso particular de las visitas de buques militares extranjeros, un conjunto de normas que indican el procedimiento mediante el cual se deberá solicitar el permiso o autorización correspondiente; así como los preceptos a seguir por los navíos extranjeros en aguas mexicanas y durante las visitas oficiales e informales a puertos nacionales.²⁷⁴

Por último, corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), a través de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), las siguientes atribuciones:

*Artículo 37 Bis. Corresponde a la Comisión Federal de Telecomunicaciones: I. Expedir las disposiciones administrativas y las normas oficiales mexicanas en materia de telecomunicaciones, así como elaborar y administrar los planes técnicos fundamentales; V. Evaluar las solicitudes para el otorgamiento, modificación, prórroga y cesión de concesiones, asignaciones y permisos en materia de telecomunicaciones que le turne la Secretaría, y presentarle a la misma, opinión respecto de dichas solicitudes sustentadas en los dictámenes técnicos, económico-financieros y legales que realice la propia Comisión; Administrar el espectro radioeléctrico y promover su uso eficiente, así como elaborar y mantener actualizado el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias.*²⁷⁵

Asimismo, en lo referente a sus atribuciones sobre la marina mercante el Artículo 28 señala:

Corresponde a la Dirección General de Marina Mercante: I. Proponer e instrumentar las políticas y programas para el desarrollo del transporte por agua y de la marina mercante mexicana, así como ejercer la autoridad marítima, por sí o a través de las capitánías de puerto; V. Otorgar los permisos y autorizaciones de navegación y para prestar servicios en vías generales de comunicación por agua, de acuerdo con la Ley de Navegación, así como vigilar su cumplimiento y revocarlos o suspenderlos, en su caso.

Ahora bien, en relación con la Ley de Navegación, es imprescindible destacar su importancia; ya que en ella se pone de manifiesto la limitante que la SCT encuentra en su ámbito de competencia, fundamentalmente por la existencia de embarcaciones militares, mismas que no entran en la jurisdicción de ésta.

²⁷² Secretaría de Marina. **Reglamento Interior**, México, Diario Oficial de la Federación, 26 de abril de 1994.

²⁷³ Secretaría de Marina. **Ley orgánica de la Armada de México**, México, Diario Oficial Federación, 24 de diciembre de 1993 y modificada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, 12 de diciembre de 1995.

²⁷⁴ Documento que es distribuido a todas las Misiones Diplomáticas acreditadas ante el Gobierno de México.

²⁷⁵ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. **Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**, México, Diario Oficial de la Federación, 29 de octubre de 1996.



Con lo que se establece un verdadero patrón de coordinación para separar y legislar conforme a las facultades que se han establecido para cada una de las dependencias del gobierno federal. En virtud de lo anterior, conviene señalar el ámbito que comprende esta ley, así como los instrumentos que están bajo su jurisdicción.

En este sentido, en la mencionada ley se indica lo siguiente:

*Artículo 1o.- Es objeto de esta ley regular las vías generales de comunicación por agua, la navegación y los servicios que en ella se prestan, la marina mercante mexicana, así como los actos, hechos y bienes relacionados con el comercio marítimo;... Artículo 4o.- Las embarcaciones y los artefactos navales mexicanos estarán sujetos al cumplimiento de la legislación mexicana, aún cuando se encuentren fuera de las aguas de jurisdicción mexicana, sin perjuicio de la observancia de la ley extranjera, cuando se encuentren en aguas sometidas a otra jurisdicción;... Artículo 6o.- La autoridad marítima radica en el Ejecutivo Federal, quien la ejerce a través de: I. La Secretaría, por sí o a través de las capitanías de puerto; II. Los capitanes de las embarcaciones mercantes mexicanas; III. El cónsul mexicano en el extranjero, acreditado en el puerto o lugar en el que se halle la embarcación que requiera la intervención de la autoridad marítima mexicana, para los casos y efectos que esta ley determine.*²⁷⁶

Como se puede apreciar la coordinación y las facultades que cada dependencia tiene han quedado debidamente manifestadas, por lo que, a continuación, se tratará de justificar la importancia de la existencia del procedimiento que aplica México derivado de las facultades y derechos que otorga la normatividad internacional.

Hasta aquí, es importante señalar que se ha contemplado de manera general el marco jurídico del cual surge el procedimiento que establece México para realizar las gestiones de las visitas de buques militares extranjeros.

De igual manera, se han expuesto y destacado las dependencias competentes para realizar esta actividad; así como los lineamientos, la facultades y las limitantes que cada una de ellas tiene para tratar lo conducente a las causas y consecuencias inherentes de esta actividad.

3.4. PROCEDIMIENTO QUE APLICA EL GOBIERNO DE MÉXICO PARA GESTIONAR LA VISITA DE BUQUES MILITARES EXTRANJEROS A TERRITORIO NACIONAL

La importancia de analizar el procedimiento que aplica el Gobierno Mexicano al tramitar este tipo de visitas, tiene como objetivo identificar los elementos que intervienen y lo integran, así como establecer la vía y los canales que se deben utilizar para su gestión.

En este sentido, como ya se mencionó al inicio de este capítulo, la gestión de las solicitudes para que buques militares extranjeros arriben a puertos mexicanos, es un trámite diplomático que involucra a dos o más gobiernos.

Esta gestión debe cubrir los requisitos indispensables para su tramitación y, de igual manera, deberá ser presentada por el conducto o canal establecido para su consideración (vía diplomática).

²⁷⁶ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. **Ley de navegación**, México, Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1994.



Para tal efecto, el Gobierno de México dispone que dicha solicitud debe ser gestionada a través de la vía diplomática y por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por lo que en el transcurso del análisis del proceso de tramitación se han logrado establecer tres etapas para cumplimentar el procedimiento (recepción de la solicitud; análisis y gestión de la petición; y autorización del Gobierno de México), mismas que se abordan y analizan a continuación.

3.4.1. REQUISITOS NECESARIOS

Como ya se mencionó el procedimiento que el Gobierno Mexicano ha establecido para gestionar las visitas de buques militares extranjeros, se compone de tres etapas en las que, en términos generales, se recibe, analiza y se da respuesta a las solicitudes que otros gobiernos presentan al de México.

Dichas etapas, se pueden definir o caracterizar de la siguiente manera:

- **Recepción de la Solicitud.**- El gobierno del país interesado, a través de su Embajada acreditada en México, deberá presentar mediante nota diplomática la petición formal de la visita. Esta solicitud, necesariamente, deberá contener todos los requisitos que el Gobierno de México fija para conceder el permiso correspondiente. (ver Anexo I)
- **Análisis y gestión de la petición.**- En esta etapa del procedimiento, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), una vez recibida la solicitud del gobierno extranjero, interviene para evaluar y analizar la solicitud, así como para coordinar y solicitar el permiso correspondiente de las autoridades competentes del Gobierno de México, respecto a la intención de visita del buque del gobierno solicitante.

En la práctica (proceso administrativo) la realización y atención de estas acciones básicamente se refieren a las consultas que por ley se tienen que llevar a cabo con las dependencias facultadas para hacerlo de su conocimiento y obtener el permiso o autorización correspondiente.

Invariablemente, como ya se mencionó, cada petición deberá contener todos los requisitos y datos necesarios que el Gobierno de México ha establecido para iniciar la gestión de la visita.²⁷⁷

Para llevar a cabo la gestión, las Dependencias con injerencia para atender estas peticiones son: por una parte, la Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR), quien evalúa las características del navío y otorga el permiso de entrada a puerto; y por la otra, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la cual analiza y autoriza las frecuencias de comunicación²⁷⁸ que el buque solicita durante su estancia en puerto.

²⁷⁷ Sobre el particular, se recomienda observar el contenido del cuadro de Anexo I donde se pueden apreciar y comparar los requerimientos solicitados tanto por Gobierno de México como por el de Estados Unidos para realizar la gestión de las visitas de buques militares.

²⁷⁸ Cabe señalar que hasta antes de 1999 el uso de frecuencias era un servicio que se proporcionaba sin costo alguno. Sin embargo, a principios de 1999 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) inició el cobro de la utilización de frecuencias de comunicación a los buques militares de Estados Unidos y, en términos generales, para todas las embarcaciones extranjeras.



Por lo que, resulta importante destacar que cada una de estas dependencias debe analizar conforme a sus atribuciones y sin el ánimo de contrariar lo que otras instituciones del Gobierno Federal puedan dictaminar en sus respectivas áreas de competencia.

Durante esta etapa el papel de la SRE es el de coordinar la obtención de los permisos correspondientes, con la finalidad de que las dos instituciones antes señaladas se pronuncien al respecto y la SRE proceda a elaborar la autorización formal del Gobierno de México.

- **Autorización del Gobierno de México.**- Finalmente, una vez que las dependencias competentes han emitido su dictamen y la SRE los haya recabado. El siguiente paso es proceder a realizar la autorización correspondiente a cada petición, la cual deberá ser una comunicación oficial del gobierno mexicano, contenida en una nota diplomática, misma que será enviada a la Embajada del gobierno solicitante acreditada en México.

Para otorgar la autorización, la Cancillería realiza el análisis de los términos de cada una de las opiniones remitidas por las autoridades consultadas, una vez realizada la evaluación la SRE procede a realizar la nota diplomática de autorización en la que se deberán manifestar y establecer los criterios con los que se autorizará la visita, como por ejemplo: el periodo de estancia, las actividades a realizar u objetivo, las limitantes de la visita y las características técnicas de las radiofrecuencias que puede utilizar la embarcación (**ver Anexo II**).

De esta manera, la breve referencia aquí expuesta se puede ilustrar de manera gráfica en el contenido de la figura No. 1 (**ver Anexos**); la cual muestra el proceso diplomático-administrativo que deben seguir las peticiones de visita para que buques militares extranjeros arriben a puertos mexicanos.

En esa ilustración se muestra la gestión administrativa que realiza la Cancillería para tramitar y llevar a buen término cada una de las solicitudes que gobiernos extranjeros envían al de México. Del breve análisis de este procedimiento aquí expuesto, se puede inferir que la gestión de las visitas de buques militares extranjeros muestra dos fases durante su tramitación:

- a) Una gestión de Gobierno a Gobierno (tramite diplomático), manifestado a través de la utilización del acercamiento diplomático invariablemente indispensable para dar inicio y fin a dicha gestión. Aspecto que le da el tinte de una gestión fundamentalmente diplomática.
- b) Un trámite administrativo de carácter interno, en el cual sobresale la coordinación existente entre las dependencias de la Administración Pública Federal, lo que sin lugar a dudas evidencia la existencia del procedimiento aquí expuesto y el cual aplica el Gobierno de México.

3.4.2. IMPORTANCIA DEL PROCEDIMIENTO A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Como se ha mencionado, la gestión de las visitas de buques militares extranjeros es una actividad que el Gobierno de México realiza como un trámite diplomático-administrativo.



Dentro de este proceso no deben perderse de vista el gran número de variables que al conjugarse pueden influir en la definición de la tramitación de estas peticiones. Dichas variables incluyen aspectos jurídicos, políticos y en algunas ocasiones económicas.

En este sentido, como ya fue esbozado el ámbito y el marco jurídico de aplicación para este procedimiento es política interna del Estado y que se manifiesta en el procedimiento que cada país establece para esa finalidad; sin embargo, no se puede soslayar que el contexto de referencia tiene matices de orden internacional.

Por ello, es importante analizar los lineamientos legales que originan y fundamentan el marco jurídico de esta actividad, a partir de lo que los instrumentos legales de orden internacional establecen, en virtud de las implicaciones que ello puede representar para la composición del cuerpo jurídico nacional.

Una vez señalado el contexto a partir del cual se puede ubicar el procedimiento que el Gobierno Mexicano utiliza para tramitar las visitas de buques militares extranjeros, cabe destacar que la importancia y finalidad de este procedimiento recae en la necesidad de conocer el fundamento que éste tiene de acuerdo a la legislación establecida en el derecho internacional del mar; así como, subrayar la responsabilidad que existe para cumplirla y aplicarla.

En este sentido, baste señalar que el Artículo 133 de la Constitución mexicana señala la importancia que tienen los ordenamientos jurídicos internacionales para México.²⁷⁹ En virtud de que todo acuerdo, tratado o convención internacional del que México forme parte, deberá observarse y aplicarse como ley en territorio nacional. La existencia de un tratado violatorio a la Constitución significaría una verdadera excepción en tanto que sería rechazada por ésta y por el propio derecho internacional.²⁸⁰

Una vez considerado lo anterior, en lo que respecta a los elementos jurídicos que el derecho internacional del mar ha fijado, el Artículo 21 de la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) establece que:

El estado ribereño podrá dictaminar, de conformidad con las disposiciones de esta Convención y otras normas de derecho internacional, leyes y reglamentos relativos al paso inocente por el mar territorial...

En este tenor, el Estado ribereño tiene el deber de no entorpecer el paso inocente de buques extranjeros por el mar territorial; sin embargo, según el artículo 25 el Estado tiene el derecho y la facultad de:

- 1... tomar en su mar territorial las medidas necesarias para impedir todo paso que no sea inocente.
2. En el caso de los buques que se dirijan hacia las aguas interiores o a recalar en una instalación portuaria situada fuera de esas aguas, el Estado ribereño tendrá también derecho a tomar las medidas necesarias para impedir cualquier incumplimiento de las condiciones a que esté sujeta la admisión de dichos buques en esas aguas o en esa instalación portuaria.

²⁷⁹ Al establecer que: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

²⁸⁰ Si se desea profundizar sobre el particular se recomienda consultar: SEPÚLVEDA, César. "Las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno", en **Compendio de Derecho Internacional Público para Oficiales de la Armada de México**, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Secretaría de Marina, 1993, p. 33-39.



3. El estado ribereño podrá, sin discriminar de hecho o de derecho entre buques extranjeros, suspender temporalmente, en determinadas áreas de su mar territorial, el paso inocente de buques extranjeros si dicha suspensión es indispensable para la protección de su seguridad, incluidos los ejercicios con armas. Tal suspensión sólo tendrá efecto después de publicada en dividida forma.

Bajo este marco de referencia, corresponde a continuación identificar alguno de estos parámetros en las leyes que el gobierno mexicano ha establecido para regular esta actividad. En este sentido y como dato sobresaliente, cabe señalar que el Gobierno de México establece dos ámbitos a partir de los cuales dictamina la legislación para la visita de buques extranjeros:

- a) El ámbito civil o mercante.- Donde la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, es la encargada de gestionar y resolver lo relativo a este tipo de embarcaciones; y
- b) El ámbito Militar.- En el que la Secretaría de Marina, por conducto de la SRE es la responsable de autorizar la visita de navíos de orden militar.

En el primero de estos dos casos el Gobierno de México establece en el Artículo 30 de la Ley de Navegación lo siguiente:

La navegación en zonas marítimas mexicanas y el arribo a puertos mexicanos estará abierta en tiempos de paz, para las embarcaciones de todos los países, en los términos de los tratados internacionales. La navegación en zonas mexicanas y el arribo a puertos mexicanos podrán ser negados por la autoridad marítima, cuando no haya reciprocidad con el país de la matrícula de la embarcación, o cuando así lo exija el interés público.

Asimismo, el Gobierno Mexicano por conducto de la Secretaría de Marina ejercerá la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva. Por tal motivo, en la Ley Orgánica de la Armada de México se establece que corresponderá a la Armada de México:

Ejercer jurisdicción naval militar en nombre de la Federación en el mar territorial, zona económica exclusiva, zona marítimoterrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes.

Con base en lo anterior se puede detectar apego y complementación en cuanto al derecho a navegar y la facultad de los Estados por reglamentarla, lo que permite inferir lo siguiente:

- 1.- El derecho internacional del mar reconoce la soberanía de los Estados, como limitante y facultad para normar los aspectos inherentes a este derecho.
- 2.- El derecho internacional del mar, así como la comunidad de naciones reconocen y confieren la libertad de navegación; y
- 3.- El derecho del mar faculta a los Estados para reglamentar el uso, los recursos y las acciones de los espacios marítimos.

De esta forma, se puede establecer que la legislación internacional es el fundamento que origina el procedimiento aplicable a este tipo de visitas por dos razones:

- Reconoce la soberanía de los Estados para navegar; y



- Concede a los mismos la facultad de regular dicha actividad conforme a su interés, observando siempre, lo establecido en los instrumentos jurídicos internacionales.

La libertad de navegación que todos y cada uno de los Estados tienen para llevarla a cabo, es fuente de derecho para que los Estados ribereños puedan reglamentar esta acción conforme a la ley internacional, tal y como lo establecen las normas mencionadas.

Sin embargo, dado que el objetivo de este apartado es destacar la importancia del procedimiento que aplica México para gestionar la visita de buques militares extranjeros; cabe señalar que, con fundamento en el Derecho Internacional, el gobierno mexicano ha establecido las normas que regulan el arribo de estos navíos.

Para tal efecto, el Gobierno de México, por conducto de las Secretarías o instituciones competentes, ha promulgado dos instrumentos jurídicos para conformar el marco regulatorio de esta actividad, a saber:

- 1) **Normas a observar por buques de guerra extranjeros en aguas territoriales y puertos mexicanos.** El contenido de estas normas es una especie de guía que la Secretaría de Marina publicó en 1973 con el propósito de presentar a los diplomáticos extranjeros acreditados en México, las normas que deberán seguir los buques de guerra de sus respectivos países en aguas territoriales mexicanas, así como durante las visitas oficiales e informales a puertos nacionales.
- 2) **Bases de coordinación para regular la navegación en las zonas marinas mexicanas y autorizar los arribos y estancias a puertos mexicanos de buques de estado destinados a fines no comerciales y de guerra extranjeros o con esa función.** Estas bases son el instrumento jurídico más elaborado en el que se establece el compromiso de las dependencias competentes (SEGOB, SRE, SEDENA, SEMAR, SCT y PGR), de conjuntar sus esfuerzos para garantizar la integridad territorial, la soberanía y la seguridad nacional a través de la coordinación de sus acciones para reforzar la seguridad en las zonas marinas mexicanas, ante la amenaza de las organizaciones criminales internacionales, el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas y personas, la explotación de los recursos marinos de la nación y la prevención de la contaminación marina. En este marco legal se refleja la política que el Gobierno de México deberá seguir y observar en la regulación de la navegación, arribo, fondeo, atraque, estancia y zarpe de buques militares extranjeros; así como, las limitaciones y prohibiciones sobre aspectos vinculados a esta actividad (acuerdos marítimos, establecimiento de bases militares y operaciones conjuntas).

Por ello es importante señalar que con apego a las normas a observar por buques de guerra, México reconoce como buque de guerra a aquéllos adscritos y destinados a usos militares, comandados y tripulados por personal de esta clase, y que ostente los signos adoptados por el Estado para tal fin. De igual manera, establece la existencia de dos tipos de navíos clasificados en: De superficie y Submarinos.²⁸¹

Respecto a esta clasificación México establece que dentro de la primera categoría también deben considerarse como buques de guerra todos aquellos que estén relacionados con

²⁸¹ Armada de México. *Normas a observar... Op. Cit.*



actividades bélicas como el transporte de tropas o material, investigación científica e inteligencia, entre otros. En lo que respecta a segunda categoría, se deben incluir a aquéllos que por sus características naveguen sumergidos o realicen inmersiones durante su travesía.

Por consiguiente, México con base en las partes I y II de la CONVEMAR reconoce y acepta:

- 1.- La anchura del mar territorial hasta un límite de 12 millas marinas, y
- 2.- La libertad de navegación sobre este espacio marítimo.

Pese a lo anterior y con fundamento a este instrumento jurídico el Gobierno de México ha establecido las siguientes normas o medidas para limitar la libertad de navegación en las zonas marinas objeto de su jurisdicción:

- a) El Gobierno Mexicano, se reserva el derecho de autorizar el tránsito o arribo de buques extranjeros a las aguas que considere pertinentes, en cuyo caso así se les hará saber oportunamente.
- b) Seguirán durante su travesía una ruta determinada que comunicarán a las Autoridades Marítimas Mexicanas, debiendo mostrar siempre su bandera.
- c) Los submarinos podrán transitar libremente en aguas mexicanas, pero navegando siempre en la superficie, mostrando siempre su bandera, teniendo prohibido estrictamente realizar inmersión alguna durante su travesía.²⁸²

Como se puede observar, el marco de referencia del procedimiento que sigue el Gobierno de México es completamente en apego a las facultades que otorga el Derecho Internacional del Mar para reglamentar y tomar las medidas necesarias en el mar territorial, de acuerdo con los artículos 2, 24 y 25 de la CONVEMAR.

En este sentido, el Gobierno Mexicano por conducto de la autoridad militar (Secretaría de Marina) ha establecido para el arribo a aguas y puertos nacionales la siguiente clasificación:

- a) *Arribada Forzosa.* - Se reconoce expresamente el derecho que tiene todo buque de guerra extranjero para entrar a puerto mexicano o a fondear en aguas territoriales mexicanas en casos fortuitos o motivados por causas de fuerza mayor. En estos casos el buque deberá ineludiblemente comprobar a satisfacción de las autoridades navales correspondientes, las causas que motivaron su arribo o fondeo en puertos o aguas mexicanas.
- b) *Arribada Voluntaria.* - Es el caso por el cual un buque de guerra extranjero arriba a puerto mexicano manifestando previamente su intención; en este supuesto, se considera como una visita que puede ser de carácter oficial o de carácter informal.²⁸³

De lo anterior se deriva la consideración y clasificación del tipo de visita que el Gobierno de México reconoce y establece, a saber:

- a) *Visita Oficial.* - Es aquella en la cuál el Gobierno Mexicano formula previamente una invitación por los conductos diplomáticos para que uno o varios buques de guerra extranjeros asistan a algún acto o ceremonia conmemorativa o bien que algún otro Estado formule una solicitud con objeto de que un buque que enarbole su bandera, arribe a puerto mexicano para realizar una visita de Cortesía.
- b) *Visita Informal.* - Se conceptúa como visita informal todo aquel arribo de buque de guerra extranjero a puertos mexicanos, que no es resultado de invitación o solicitud de Visita Oficial, y puede ser clasificada en:

²⁸² Normas a observar... Op. Cit.

²⁸³ *Ibidem.*



- I.- Fortuita.- Que es el caso de un buque que arriba a un puerto debido a una emergencia, v.gr. desembarcar un herido grave, etc. En el cuál avisará directamente a autoridades portuarias; y*
- II.- Operacional.- Que tiene como fin la satisfacción de sus requerimientos logísticos en general, ya sea para efectuar reparaciones, abastecerse o simplemente proporcionar descanso a los tripulantes.²⁸⁴*

Asimismo, dictamina los siguientes requisitos y limitantes:

1.- Gestionar las visitas por la vía diplomática, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), con los siguientes tiempos de antelación:

- Para VISITA OFICIAL, DOS MESES como mínimo.
- Para VISITA INFORMAL 15 DÍAS como mínimo.
- Para VISITA OPERACIONAL, 10 DÍAS como mínimo.²⁸⁵

2.- El periodo de permanencia (estancias) y número de buques que México autoriza:

Por término general, sólo se autorizará la permanencia hasta de tres buques de guerra de un mismo país en aguas o puertos mexicanos en cada uno de sus litorales y su estancia no podrá ser mayor de un mes; durante la vigencia del permiso, el Gobierno Mexicano se reserva el derecho de rescindirlo, haciéndolo saber por los conductos diplomáticos regulares al Comandante de la Unidad 24 horas de anticipación. De no existir conductos, la comunicación se hará a través de la autoridad naval o marítima en su caso.²⁸⁶

Una vez establecido el vínculo entre el derecho internacional y el procedimiento de gestión para la visita de buques militares, corresponde ilustrar que la finalidad de este análisis también se circunscribe a determinar la responsabilidad en que se puede incurrir al no observar las disposiciones internacionales y violar los ordenamientos establecidos por los Estados.

En este sentido, independientemente del tipo de buque militar de que se trate, el estado ribereño tendrá el derecho de aplicar la legislación y los reglamentos que sobre su mar territorial decida ejercer y en su caso podrá exigir el inmediato abandono de sus aguas jurisdiccionales; siempre y cuándo, el buque militar haya incurrido en el incumplimiento de alguna disposición jurídica.

Ante una hipotética situación de esta naturaleza, cabe señalar que de acuerdo con el Derecho Internacional los buques militares implican responsabilidad y representatividad del Estado que enarbole su bandera. En tal virtud, el Estado ribereño podrá aplicar y exigir el cumplimiento de las disposiciones legales que haya instrumentado para su observación dentro del mar territorial, como lo establece el artículo 30 de la CONVEMAR:

Cuando un buque de guerra no cumpla las leyes y reglamentos del Estado ribereño relativos al paso por el mar territorial y no acate la invitación que se haga para que los cumpla, el Estado ribereño podrá exigirle que salga inmediatamente del mar territorial.

En este contexto, el incumplimiento de esta disposición y la violación a las normas del Estado ribereño, pueden ser causal de responsabilidad internacional por parte del Estado del pabellón por los daños causados por un buque de guerra u otro buque de Estado destinado a fines no comerciales.

²⁸⁴ Normas a observar... Op. Cit.

²⁸⁵ *Ibidem.*

²⁸⁶ *Ibidem.*



Ante tal eventualidad cabe la necesidad de tener presente que la definición y los alcances de la responsabilidad internacional establecen que:

La responsabilidad internacional es una institución por la cual, cuando se produce una violación del Derecho Internacional, el Estado que ha causado esta violación debe reparar el daño material (reparación) o moral (satisfacción) causado a otro o a otros Estados.²⁸⁷

Sin embargo, para poder aplicar esta figura jurídica debe tomarse en cuenta que la institucionalización de este concepto dentro del Derecho Internacional, necesariamente requiere la comprobación o existencia de alguno de los tres componentes que forman parte de la responsabilidad internacional, a saber:

1.- Violación del Derecho Internacional, 2.- Imputabilidad de tal violación a un Estado; y 3.- Existencia de un daño material.²⁸⁸

En este entendido, México ejerce su derecho soberano y de jurisdicción para proceder a establecer las limitantes que han de seguir los buques de guerra extranjeros en su territorio nacional, con el objetivo de evitar que el incumplimiento de los preceptos legales mexicanos pueda ser motivo de responsabilidad internacional para los Estados cuyos navíos decidan visitar o arribar a puertos o aguas jurisdiccionales.

De esta forma, la importancia del procedimiento que aplica el Gobierno de México para gestionar las visitas de buques militares extranjeros radica, primordialmente, en su observación, conocimiento y apego al derecho nacional e internacional.

3.5. VISITAS DE BUQUES MILITARES DE EUA A PUERTOS MEXICANOS DE 1992-1996.

Como se puede observar la visita de buques militares estadounidenses a puertos mexicanos es una actividad constante que se ha concretado y materializado gracias al permanente arribo de estos navíos a los puertos mexicanos.

El aumento del número de solicitudes y autorizaciones de visitas requiere un ejercicio de análisis que permita evaluar la importancia y ubicar su magnitud, fundamentalmente, por su incidencia en la relación bilateral México-Estados Unidos y su fácil conexión con uno de los temas más sensibles y controvertidos de la relación, el narcotráfico.

²⁸⁷ SEARA, Vázquez Modesto. Derecho...*Op. Cit.*, p. 351.

²⁸⁸ *Ibidem.*, p. 351.



Para tener una apreciación más tangible de la importancia que esta actividad ha venido desarrollando en la intensificación de la interacción entre las fuerzas navales de ambos países, baste comparar el número de visitas registradas a mediados de la década de los ochenta (cuadro 1) con el considerable incremento en el volumen de solicitudes registradas hasta mediados de los noventa. (cuadro 2).

VISITAS DE BUQUES MILITARES DE ESTADOS UNIDOS A MÉXICO (1984 - 1986*)

| ACCIÓN | 1984 | 1985 | 1986 |
|----------------|------|------|------|
| SOLICITUDES** | 41 | 44 | 59 |
| AUTORIZACIONES | 29 | 32 | 52 |
| CANCELADAS | 11 | 7 | 6 |
| NEGADAS | 1 | 5 | 1*** |

Cuadro 1

* Los datos que aquí se presentan son cifras remitidas por la Secretaría de Marina a la Secretaría de Relaciones Exteriores mediante oficio A-0156 del 2 de febrero de 1987, referente a la visita de buques de Estados Unidos y la ex-URSS, véase archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores expediente III/313.1 (73)87/B, 2º parte.

** Estas solicitudes incluyen tanto buques del Servicio de Guardacostas (USCGC), como de la Marina (USS).

*** Representa la visita del submarino USS GUARDFISH.

AUTORIZACIONES EXPEDIDAS POR MÉXICO PARA BUQUES MILITARES DE EUA 1992-1996

| AÑOS / TIPO DE BUQUE | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | TOTAL | % GENERAL |
|---|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|--------------|
| DE LA ARMADA (USS) | 53 | 33 | 46 | 31 | 41 | 163 | 45.7 |
| GUARDACOSTAS (USCGC) | 36 | 30 | 29 | 38 | 23 | 156 | 43.7 |
| OTROS: ESCUELA, PATRULLA ENTRENAMIENTO, YATES DE LA ACADEMIA NAVAL, OTRAS INSTITUCIONES | 11 | 10 | 1 | 9 | 7 | 38 | 10.6 |
| TOTAL | 100 | 73 | 76 | 78 | 71 | 357 | 100.0 |

Cuadro 2

La considerable diferencia entre los números en ambos cuadros permite y demanda la necesidad de realizar un análisis del comportamiento y los cambios que esta actividad ha experimentado, así como algunos de los supuestos que han propiciado el incremento de las visitas.

Para tal efecto, a continuación se presentan algunos datos obtenidos de un meticuloso análisis que permiten considerar el potencial de la importancia que se le debe dar a esta actividad como parte de la interacción militar entre México y Estados Unidos.

La observación de la información detallada que enseguida se presenta tiene la finalidad de evaluar algunos de los cambios más significativos en las cifras del arribo de buques



militares estadounidenses a jurisdicción nacional durante el período comprendido entre 1992 y 1996, específicamente en los siguientes rubros:

- ◆ Número de autorizaciones que el Gobierno de México (GOBMEX) expidió.
- ◆ Número y tipo de buques que ingresaron a jurisdicción nacional durante este período.
- ◆ Visitas a puertos mexicanos.
- ◆ Puertos mexicanos más visitados, y
- ◆ Número de marinos (personal militar) que descendió a territorio mexicano.

La presentación de los rubros mencionados y el análisis de las cifras se enmarca en el contexto en que el investigador estadounidense, John A. Cope, ubica el incremento de la interacción y contactos entre las fuerzas armadas de los dos países y que se caracterizó por la agilización con la que el Gobierno de México autorizó las visitas de buques tanto del Servicio de Guardacostas (USCGC) como de la Marina de Estados Unidos (USS).

Para una mejor apreciación de los datos que a continuación se presentan, cabe destacar que la gestión de este tipo de permisos se solicitan y se otorgan caso por caso²⁸⁹ y de una manera muy particular apegada, siempre, al procedimiento que el Gobierno de México aplica al respecto. Del análisis realizado se obtuvieron los siguientes resultados:

a) El Gobierno de México otorgó 357 autorizaciones para que buques militares estadounidenses ingresaran a aguas mexicanas durante el período comprendido entre 1992 y 1996. De este total, 163 fueron navíos de la Armada, 156 del Servicio de Guardacostas y 38 correspondieron a otros,²⁹⁰ representando el 45.7%, 43.7% y 10.6%, respectivamente.

b) Se programaron 426 visitas²⁹¹ a puertos mexicanos de ambos litorales, de ellas se realizaron 363, lo que indica que sólo el 85.2% de las visitas se llevan a cabo. De estas 363, 186 han sido de la Armada, 160 del Servicio de Guardacostas y las restantes 17 de otros navíos, significando el 51.2%, 44.4% y 4.7%, respectivamente.

c) De los arribos de buques militares estadounidenses se desprende que las regiones más visitadas por estos barcos son las costas del Pacífico Occidental y el Caribe mexicanos.

d) Durante este período 15 puertos registraron la visita de estos buques, despuntando como los más visitados en el Pacífico: Mazatlán, Acapulco, Puerto Vallarta y Cabo San Lucas; y en el litoral de Golfo y Caribe mexicanos los puertos de Cozumel y Veracruz.

²⁸⁹ La particularidad de cada caso, no exige que cada uno de ellos tenga diferencias, como por ejemplo aquellos en que con una nota diplomática la Embajada de EUA solicite la autorización para que 2 o más buques visiten territorio nacional; o aquellos otros en que la mencionada Misión Diplomática Modifica y/o Cancela sus visitas programadas, utilizando para ello 2 o más notas diplomáticas.

²⁹⁰ Esta categoría comprende los arribos de buques de entrenamiento, patrullas y yates de academias navales; (así como, las llamadas a puerto o visitas de carácter logístico de buques de investigación científica de la Armada o Instituciones académicas).

²⁹¹ Dentro del rubro de las visitas, cabe destacar que durante el proceso de gestión de estas solicitudes, se ha podido detectar que las visitas se pueden clasificar para su mejor cuantificación en: **Visitas programadas** entendiendo por ellas, aquellas que planea y programa llevar a cabo la Embajada de EUA (independientemente de que estas sean modificadas o canceladas, durante su tramitación), y **Visitas realizadas** entendiendo por estas, aquellas que el Gobierno de México autorizó y realmente se llevaron a cabo.

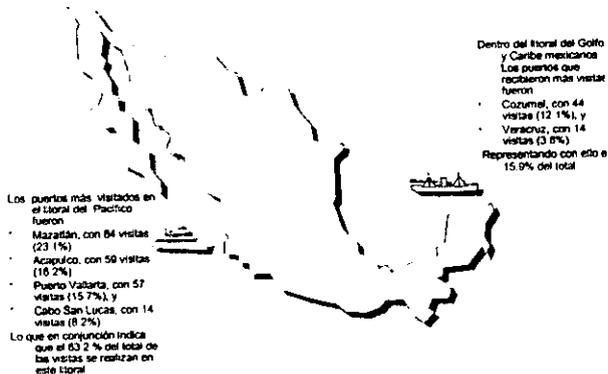


REGIONES MÁS VISITADAS POR BUQUES MILITARES DE EUA 1992-1996



e) Con respecto al personal militar que visitó territorio nacional, éste ascendió a 63,577 individuos, y entre los puertos que recibieron la mayor cantidad de marinos sobresalen: Mazatlán con 25,356, Acapulco con 15,861, Puerto Vallarta con 8,017, Cabo San Lucas con 4,461, Cozumel con 2,758 y Veracruz con 1,416. (**Anexo III** cuadros con datos)

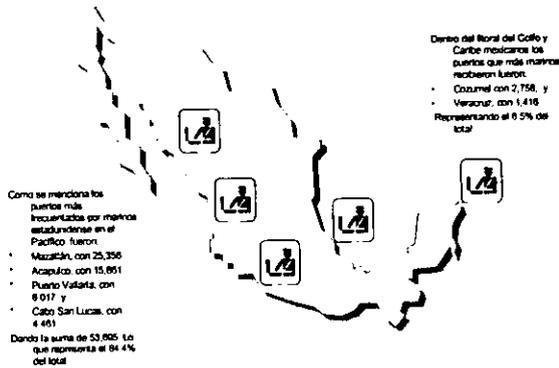
PUERTOS MEXICANOS MÁS VISITADOS POR BUQUES MILITARES DE EUA DE 1992 A 1996



Como se puede observar la región del Pacífico Occidental mexicano es la que recibió el mayor número de buques militares registrando 280 arribos, en consecuencia, los puertos de este litoral recibieron un total de 59,291 marinos estadounidenses, de los cuales 25,356 estuvieron en Mazatlán.



PERSONAL MILITAR ESTADUNIDENSES QUE VISITÓ TERRITORIO NACIONAL EN ARRIBO DE BUQUES MILITARES A PUERTOS MEXICANOS (1992-1996)



De esta manera, los datos que aquí se muestran pueden ser objeto de consideración para vincularlos con aspectos que van desde el económico, por la importancia que represente para la rama turística,²⁹² hasta el de la seguridad, por formar parte de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos y el incremento de la cooperación militar con México.

²⁹² En este aspecto resulta importante si se tiene en consideración que para la rama turística las visitas de este tipo de buques y el consecuente descenso de buena parte de su tripulación, puede representar el ingreso de una gran cantidad de dólares, particularmente porque el 98% de los arribos son con carácter de Visitas Operacionales Informales, es decir, que tienen como fin la satisfacción de sus requerimientos logísticos en general, ya sea para efectuar reparaciones, abastecerse o simplemente proporcionar descanso a los tripulantes. Desgraciadamente se desconoce si la Secretaría del Turismo y los gobiernos estatales realicen un registro del impacto económico que esta actividad deja para cada uno de los estados o para el gobierno federal.



Capítulo

4

RESULTADOS Y PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN MILITAR MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Uno de los fenómenos globales más nocivos para las sociedades en sus múltiples formas, asociado al crimen organizado, al terrorismo, las guerrillas, etcétera, que se extiende, ramifica, moderniza constantemente y crece de manera impresionante por su enorme poderío económico es, sin lugar a dudas, el narco.

Rafel Abascal y Macías
Reportero de El Financiero

SUMARIO

Introducción; 4.1. Significado del intercambio de visitas de secretarios de defensa entre México y Estados Unidos; 4.2. Lineamientos de cooperación; 4.2.1. Posición de México; 4.3. Creación de grupos de trabajo; 4.3.1. Campos de cooperación. Avances y resultados; 4.4. Proyecciones de la cooperación.

INTRODUCCIÓN

La importancia de llegar a este capítulo, luego de haber recorrido a través de los tres apartados anteriores gran parte de la estrategia que Estados Unidos ha instrumentado para incrementar y fortalecer sus vínculos militares con México, radica en la pretensión de presentar y evaluar los elementos que permitirán observar el grado que la cooperación militar entre México y Estados Unidos ha alcanzado en los últimos años.

En este contexto, el presente análisis permitirá establecer la manera en que Estados Unidos ha avanzado su interés por estrechar los contactos militares con México, particularmente, por conducto del apoyo y fortalecimiento del combate al narcotráfico (Proceso de San Antonio). Interés que ha encontrado diferentes formas de canalizar los beneficios que el gobierno estadounidense ha ofrecido y puesto a disposición de México mediante el acceso a los diversos programas de asistencia y transferencia de ayuda económica, materiales y capacitación para las Fuerzas Armadas mexicanas.

La realización de este esfuerzo se hizo tangible a partir del establecimiento del Grupo de Trabajo en Materia de Cooperación Militar México-Estados Unidos en 1995. De tal suerte que a partir de 1996 el gobierno de Estados Unidos inició un amplio programa de asistencia para combatir el tráfico de drogas, moldeando, así, la institucionalización de la relación bilateral en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Consecuentemente, como se podrá observar, desde 1997 Estados Unidos ha ofrecido, vendido y canalizado equipo militar, entrenamiento para fuerzas especiales y refacciones y partes aéreas para el sector militar mexicano con el propósito de mejorar las capacidades



para combatir el narcotráfico y encontrar así la forma de presionar a México para aceptar los recursos y las demandas estadounidenses.

4.1. SIGNIFICADO DEL INTERCAMBIO DE VISITAS DE SECRETARIOS DE DEFENSA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

La relevancia que suscito la realización de la primera visita de un Secretario de Defensa de Estados Unidos a México durante el siglo recién concluido, dio la pauta para considerar la existencia de muchas y diversas formas de explicar el significado de la presencia del entonces secretario William Perry en México en octubre de 1995.

La dificultad para abordar y detallar este acontecimiento resulta obvia dada la delicadeza que el tema de la cooperación militar México-Estados Unidos encierra, particularmente, porque los antecedentes sobre los cuales se podría determinar el inicio y alcance del acercamiento entre las fuerzas armadas de Estados Unidos y México son vagos e incluso fragmentados por la cautela con que se han establecido estos contactos.

Las suspicacias levantadas por esta visita permitieron la expresión y el surgimiento de diversos puntos de vista para explicarla y entenderla, entre los que se ubica el del periodista Fausto Fernández, quien estableció que:

Quando el secretario de la Defensa del gobierno de Estados Unidos, William J. Perry, vino a México, traía al --perecer-- instrucciones muy precisas del presidente William Clinton para vincular las Fuerzas Armadas de nuestro país, en la misma dinámica de vinculación dependiente de nuestra economía a la del país vecino.²⁹³

De hecho, profundizó su comentario al manifestar que:

...según ciertas filtraciones confiables de información privilegiada en Estados Unidos, las instrucciones del señor Clinton al jefe del Pentágono son consecuencia de un supuesto sobrentendido político entre funcionarios civiles --es decir, no militares-- de ambos gobiernos, responsables de la coordinación de la seguridad nacional. Dígase de otro modo que previamente a la visita, del 9 al 12 de octubre, del presidente Ernesto Zedillo a Estados Unidos, ciertos funcionarios civiles --no identificados-- de muy alto nivel de México promovieron en Washington los componentes indispensables para un sobrentendido político en materia de cooperación entre las Fuerzas Armadas de ambos países, en el esquema de seguridad interamericana propuesto por los estadounidenses...{esos funcionarios} hicieron creer a sus contrapartes --los del Consejo de Seguridad Nacional-- en la Casa Blanca que la vinculación estrecha --y, por tanto, dependiente-- de nuestras Fuerzas Armadas con las de Estados Unidos podría ser no sólo posible sino inclusive probable, aunque haciéndoles notar, a manera de advertencia, que dentro del Ejército Mexicano hay resistencia y reticencias a establecer dichos vínculos.

De esta manera, entre las diversas tendencias que surgieron para interpretar este acontecimiento destacan dos como las más acertadas, ya que forman parte de la información publicada durante y después de la visita de William Perry, por el cual se pueden considerar como el marco referencial de esa diversidad.

En este sentido, la primera de estas tendencias se refiere a lo que en términos militares el Pentágono maneja como el "tercer vínculo".²⁹⁴ A través de esta idea se pretende que los

²⁹³ FERNÁNDEZ, Fausto. "La visita de Perry (II)", en *El Financiero*, Asimetrías, 26 de octubre de 1995, México, p. 47.

²⁹⁴ SAXE, Fernández John. "Más sometimiento a EU. El Militar, Tercer Vínculo", en *Excelsior*, 31 de octubre de 1995, México, p. 7-8. De acuerdo con el autor, "Tal vínculo debe ser una expresión homologada de la integración económica, política y



aspectos de seguridad sean considerados como complemento del acercamiento que se observa en los ámbitos económico y político de la relación bilateral entre México y Estados Unidos.

La segunda tendencia se aprecia y aglutina en los diferentes artículos que cobijados a la sombra de la amenaza que el narcotráfico representa para el hemisferio occidental,²⁹⁵ particularmente, para Estados Unidos por el alto índice de consumo, han vigorizado y hasta cierto punto también obligado a fortalecer, ampliar y profundizar los nexos de cooperación de este país con los principales países productores y de tránsito para combatir este fenómeno transnacional.

Ambas vertientes, son señaladas por el investigador John Saxe-Fernández de la siguiente manera:

...con el NAFTA {siglas en inglés de TLC} en el bolsillo, el Ejecutivo estadounidense considera que es el momento propicio para promover la "integración militar" motivo por el cual, aprovechando al narcotráfico y la dinámica binacional establecida por el NAFTA, viene desarrollándose un esfuerzo concertado tendiente a conquistar la aceptación mexicana del "tercer vínculo".²⁹⁶

De hecho, Saxe-Fernández profundiza y justifica su señalamiento al mencionar que:

Si a lo largo de la guerra fría la expansión e intervención militar de EU en el hemisferio occidental fue ideológicamente justificada por medio de la "contención del comunismo", en la posguerra fría la campaña para la hegemonización de México y el resto del hemisferio se basa en la lucha antidrogas que de paso sirve para proporcionar el tipo de adiestramiento y equipo necesario para combatir a las insurgencias rurales y urbanas y otras manifestaciones del malestar social y político propiciado en todo el continente por los programas de ajuste estructural del Banco Mundial y del Fondo Monetario Institucional.

En este contexto, para nadie es un secreto que en los años noventa Estados Unidos impulsó, aunque con cierta debilidad e incertidumbre, la más ambiciosa estrategia de colaboración y desarrollo a escala continental desde la Alianza para el Progreso de los años setenta. Dicha iniciativa, hoy día, transita por un proceso de negociación con fuertes componentes políticos, económicos y comerciales encarnados en el foro conocido como Cumbre de las Américas.

A través de este proyecto tanto Estados Unidos como los países de América Latina pretenden armonizar y hasta cierto punto homogeneizar sus políticas para extender los beneficios de acceso al mercado ya recibidos, en el caso de México, a través del Tratado de Libre Comercio (TLC),²⁹⁷ pero con el compromiso de atender los resagos en materia de fortalecimiento y promoción de la democracia, combate a la pobreza y el analfabetismo, garantizar la apertura económica, reducir la corrupción y la lucha contra el tráfico de drogas.²⁹⁸

comercial en curso, y dadas las asimetrías, también se trata de una subordinación estructural, administrativa y funcional en este caso de las Fuerzas Armadas Mexicanas en el contexto de papeles y misiones definidos desde la agenda de la seguridad nacional de EU".

²⁹⁵ VIVEROS, Ángel. *El Financiero*, Megalopolis, 26 de octubre de 1995, México, p. 38.

²⁹⁶ SAXE, Fernández John. Más sometimiento... *Op. Cit.*

²⁹⁷ SZÉKELY, Gabriel. "¿Paranoía porque nos visita el Pentágono?", en *El Financiero*, 25 de octubre de 1995, México, p. 48.

²⁹⁸ De hecho la postura de Estados Unidos durante la última reunión celebrada en Santiago de Chile en 1998 giró en torno a la consideración de estos temas. Por su parte, la tendencia hacia la III Cumbre a celebrarse en Quebec, Canadá, del 20 al 22 de abril del 2001, sugiere la preeminencia de continuar trabajando en favor de la consolidación de los dos pilares en los que



De tal suerte que, los principales lineamientos para lograr lo anterior se pueden resumir en tres aspectos:

- ✓ Fortaleciendo la democracia a través del combate a las principales amenazas que las rodean y ensombrecen: corrupción, crimen y violencia, narcotráfico y tráfico de armas.
- ✓ Creando y expandiendo la prosperidad mediante la conclusión del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para enero del 2005 (con un mercado de 800 millones de habitantes y una estimación de intercambio comercial de cerca de 11 billones de dólares), lo cual permitirá la creación de nuevos empleos y de más ingresos.
- ✓ Realzando el potencial humano a través de la educación como motor del desarrollo y la consolidación de la democracia a largo plazo, así como el rompimiento de las barreras que genera la pobreza.

Por todo lo anterior, aquí cabría destacar que en la consolidación de los procesos de integración económica regional existen, paralelamente, otros componentes que tienden a acelerarse como efecto natural del proceso de integración, aunque algunos líderes y políticos no estén prestos a reconocerlo de inmediato. En esencia, la integración de las economías induce a la creciente necesidad de coordinar políticas en diversos ámbitos de la vida de las naciones, por ejemplo: el financiero, el de la política exterior o el de la seguridad nacional.

Al respecto, para el caso específico de México y de la zona que comprende el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se puede destacar como una evidencia palpable de esta tendencia: el plan de rescate financiero de la economía mexicana de 1995, el cual ha reflejado tanto para académicos como para funcionarios del gobierno la necesidad de resaltar la salvaguarda del interés y la seguridad nacional.²⁹⁹

se ha venido construyendo esta nueva arquitectura de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, a saber: fortalecimiento de la democracia y la estabilidad y prosperidad de la región a través de la economía de mercado y el libre comercio. Sin embargo, el funcionario estadounidense encargado de coordinar las negociaciones de Estados Unidos en el marco de esta III Cumbre, señala que: *"The foundation of this architecture is made up of many smaller items, such as economic opportunity, unbiased judicial systems, and respect of human rights, freedom from corruption, access to education and health care. It is these things that make the foundation for strong democratic societies. In countries where social and economic systems are weak, democracy is most fragile because basic needs are not being met. Build a strong foundation is the best hope for building a democracy that will last for decades to come"*. Sin duda, la consecución de esta política está íntimamente ligada con la concepción de seguridad hemisférica que busca Estados Unidos en el continente, en donde reconoce que: *"In addition to subregional differences in the hemisphere, threat perceptions also differ widely. Today, threat perceptions have changed dramatically, shattering the Cold War consensus that threats should be the focus of cooperative hemispheric security efforts. The narrow, traditional definition of security focused on external armed attack has evolved into a multidimensional concept that includes military, political, economic, social, and natural or environmental facets. The hemisphere today is not confronted by external aggression. Instead, new threats are prominent in the region that require coordinated, cooperative, and multilateral responses. Today in the Americas, nontraditional, transnational security threats exist such as terrorism, narcotics trafficking, natural disasters, environmental disasters, transnational criminal enterprises, and illegal immigration"*. Véase LAUREDO, J. Luis. **Building Hemispheric Democracy**, Washington, D.C., January 22, 2001 y **New Approaches to Hemispheric Security**, Washington, D.C., January 31, 2001.

²⁹⁹ Ejemplo de esto es lo señalado por el especialista en asuntos mexicanos y seguridad nacional, Donald Schultz, al indicar que la narcopolítica, la violencia, la insurgencia y el estallido de futuras crisis económicas en México representan grandes amenazas a los intereses de seguridad de Estados Unidos, véase SCHULZ, Donald. "Narcopolítica y crisis económicas amenazas para EU: Schulz", *El Financiero*, 19 de octubre de 1999, México, p. 50.



Ante este contexto, un elemento clave en la estrategia continental de Estados Unidos es el combate al tráfico de drogas en Latinoamérica, tal y como lo señala el periodista mexicano Javier Ibarrola:

...Estados Unidos busca establecer un "tercer vínculo" con México, toda vez que "ya se tienen dos fuertes bases en nuestros lazos políticos y económicos. Ese tercer vínculo es la seguridad nacional entre ambos países comprometida, según Perry, por el creciente narcotráfico."³⁰⁰

La importancia de lo anterior cobra relevancia si se considera que hasta el momento la lucha contra el narcotráfico se ha materializado en la creación, aceptación e instrumentación de una serie de programas de intercambio focalizados específicamente para este fin.

Es por ello que la visita de William Perry fue considerada por funcionarios militares estadounidenses como un "avance mayúsculo", derivado de la recomendación contenida en la iniciativa de revisión interna del Departamento de Defensa de 1988, en la que se pidió una cooperación militar más cercana con México.

Recomendación que poco tiempo después se vio reforzada con el acercamiento de los entonces presidentes Salinas y Bush denominado "Espíritu de Houston", mediante el que se comprometieron a proclamar una nueva era de buenas relaciones bilaterales y de disminución de tensiones causadas por la existencia de políticas divergentes hacia Centroamérica.

La lógica de sostener mejores relaciones militares desde la perspectiva del Departamento de Defensa fue producto de una reinterpretación del concepto de seguridad y de la respuesta a los esfuerzos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) por mejorar las relaciones de seguridad en el hemisferio.

De acuerdo con esta nueva interpretación, la violencia interna, el crimen común, el narcotráfico internacional, la violencia étnica, la falta de progreso económico y la migración ilegal forman parte de las amenazas a la seguridad en el continente.

De tal suerte que, ante este nuevo panorama el éxito para combatir estas amenazas debería basarse en la cooperación internacional y en una mayor colaboración entre agencias gubernamentales, por lo que la conclusión del Departamento de Defensa fue proponer la necesidad de colaborar más estrechamente con las fuerzas armadas vecinas para privilegiar la cooperación transfronteriza.

Para el caso específico de México esto redundó en la necesidad de promover y buscar un mejor entendimiento entre las fuerzas armadas de México y Estados Unidos mediante un acercamiento discreto y paciente para poder sobreponer los muchos años de desconfianza³⁰¹ e incertidumbre ante una posible apertura a la cooperación entre ambas fuerzas armadas.

³⁰⁰ IBARROLA, Javier. "Tercer vínculo", en *El Financiero*, Fuerzas Armadas, 25 de octubre de 1995, México, p. 30.

³⁰¹ BAILEY, John y GOODMAN, Timothy. "Redefinición de la seguridad en la relación México-Estados Unidos. En VEREA, Campos Mónica, FERNÁNDEZ, De Castro Rafael y WEINTRAUB, Sidney. *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM, UNAM-CISAN y FCE, 1998, p. 181-211.



Como ya se mencionó y analizó en el capítulo 2 de este trabajo, la perspectiva y estrategia estadounidenses para lograr este acercamiento se fincó en la búsqueda y el establecimiento de contactos con funcionarios de alto nivel³⁰² como el medio de comunicación e interacción más efectiva para dar inicio a una más amplia y estrecha colaboración con los militares mexicanos, fundamentalmente, porque la cooperación a través de canales más formales como los de orden hemisférico (Junta para la Defensa Interamericana o el Colegio de Defensa Interamericana) son percibidos por el gobierno mexicano como instituciones que solamente sirven a los intereses de Estados Unidos.

En este contexto, como lo mencionan los investigadores John Bailey y Timothy Goodman:

{Aunque}...se podía percibir una considerable cooperación servicio-a-servicio en el caso de las fuerzas navales de ambas naciones; no obstante, el progreso más importante fue mediante contactos personales en la cúpula de las jerarquías militares.

De esta forma entre 1991 y 1995 el General Gordon Sullivan, Jefe del Ejército de Estados Unidos, tomó la iniciativa de buscar y desarrollar un nexo más estrecho con el Secretario de la Defensa de México, General Antonio Riviello Bazán (1988-1994) y, posteriormente, con su sucesor el General Enrique Cervantes Aguirre (1994-2000). De hecho, se tiene conocimiento de que el Gral. Antonio Riviello realizó una visita a Washington.³⁰³

Así, entre las iniciativas propuestas para promover mejores y más duraderas relaciones militares, el General Sullivan abogó por una cooperación más estrecha en la zona fronteriza entre la Quinta División del Ejército de Estados Unidos (*U.S. Fifth Army*, con base en San Antonio, Texas) y su par mexicana.

De igual manera, el sucesor de Gordon Sullivan, General Dennis Reimer, mostró y refrendó su deseo por continuar con la atención especial a México con el hecho de haberse reunido en privado solamente con el General Cervantes, entre las muchas personas que lo buscaron para felicitarle en su primer día como jefe militar del ejército.³⁰⁴

En este contexto, la visita del Secretario del Departamento de Defensa de Estados Unidos, William J. Perry, a México en octubre de 1995, fue el resultado de intensos esfuerzos por parte de la jerarquía del ejército estadounidense por mejorar las relaciones con las Fuerzas Armadas Mexicanas.³⁰⁵

En términos generales el significado del intercambio de visitas entre los jefes militares de ambos países derivó en el establecimiento e institucionalización de un canal formal de

³⁰² BAILEY, John y GOODMAN, Timothy. "Redefinición de la... *Op. Cit.*

³⁰³ Esta visita se llevó a cabo en 1990, si se desea profundizar en el tema véase BENAVIDES, Carlos. "Malos entendidos y desconfianza en la cooperación militar México-EU", en *El Financiero*, 25 de enero del 2000, México, p. 39. Asimismo, un dato más añejo señala que en 1987 el entonces Secretario de Defensa Nacional, Gral. Juan Arevalo Gardoqui, viajó a Washington, véase: IBARROLA, Javier. "La sana distancia militar", *Milenio Diario*, Fuerzas Armadas, 7 de febrero del 2000, México, p. 22.

³⁰⁴ BAILEY, John y GOODMAN, Timothy. *Op. Cit.*

³⁰⁵ Cabe señalar que el ánimo del Pentágono para conseguir este objetivo fue incrementado por dos acontecimientos de suma importancia: 1) la decisión del entonces Presidente Ernesto Zedillo por incorporar a las Fuerzas Armadas Mexicanas en la lucha contra el narcotráfico; y 2) la visita del Secretario de Defensa, Gral. Enrique Cervantes Aguirre, a Washington el 9 de julio de 1995. Ambos eventos tienen un significado muy importante por cuanto que, el primero hizo que dos ejércitos históricamente antagónicos buscaran crear una nueva relación para enfrentar la amenaza del narcotráfico; y el segundo, permitió dar el primer paso en la construcción de esta nueva relación de cooperación.



comunicación e intercambio (Grupo de Trabajo), así como en el reconocimiento de una nueva era de cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos, tal como lo indica Fausto Fernández:

...el señor Perry recordó a los mexicanos que ambos gobiernos "han ingresado en una nueva era de cooperación en sus relaciones económicas, políticas y de seguridad". {Por lo que} El jefe del pentágono dio como un hecho ya establecido definitivamente que las relaciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos son de cooperación en materia de seguridad.³⁰⁶

Sin embargo, hasta el momento, mediante dicho canal solo se han podido tratar los temas más elementales que han permitido delinear los ámbitos de cooperación y la posibilidad de un acercamiento cada vez mayor en el futuro, particularmente, por las limitaciones que aún se esgrimen del lado mexicano; así como, por la falta de información que permita establecer la verdadera orientación de esta nueva etapa en las relaciones de carácter militar entre ambos países.

4.2. LINEAMIENTOS DE COOPERACIÓN

Como es perceptible las diferentes explicaciones que se trataron de dar a la visita del Secretario Perry a México contribuyeron a alimentar la curiosidad y preocupación de muchos individuos en ambos lados de la frontera, situación que hizo suponer que tras esta visita habría intereses y objetivos no muy transparentes que alentaron las sospechas e incluso mezclaron los principales parámetros de medición: cerrar el círculo de la dependencia,³⁰⁷ a través del establecimiento del tercer vínculo, y resaltar la importancia de cooperar en el ámbito del combate al narcotráfico.³⁰⁸

Sobre este argumento, Jesús Aranda y David Aponte resaltan que:

Perry sostuvo que su país colaborará en el mejoramiento de nuestra capacidad de defensa en el espacio aéreo y marítimo, en la modernización de equipo militar y en el mejoramiento del equipo para combatir al narcotráfico...{Asimismo} ofreció que las acciones de seguridad bilateral se harán con espíritu de "cooperación, apertura, confianza y respeto. E insistió en que la relación bilateral que antes se apoyaba en dos bases, la política y la comercial, ahora se fundamentará también en una más que es en materia de seguridad.³⁰⁹

Aunque, el hecho de que la colaboración comercial y económica con Estados Unidos sea uno de los factores que influyeron en la necesidad de plantear el acercamiento entre las dos naciones en el ámbito militar. La verdad es que la línea más clara y dominante para

³⁰⁶ FERNÁNDEZ, Ponte Fausto. "La visita de Perry (II)", *Op. Cit.*

³⁰⁷ FERNÁNDEZ, Ponte Fausto. "La visita de Perry", en *El Financiero*. Asimetrías, 25 de octubre de 1995, México, p. 47. Quien señala que: *El discurso del secretario de Defensa del gobierno de Estados Unidos...pareció confirmar la presunción y la sospecha de muchos mexicanos y estadounidenses en el sentido de que vino a nuestro país a cerrar el círculo de la dependencia...esa dependencia es económica --particularmente financiera y monetaria-- e incide, por efectos de su propia inercia, en ciertos aspectos y rubros del comportamiento de la estructura cupular de la toma de decisiones de política...Empero, la dependencia de México respecto a Estados Unidos no se ha logrado hasta ahora en lo militar.*

³⁰⁸ FERNÁNDEZ, Ponte Fausto. "La visita de Perry (II)", *Op. Cit.* Aquí menciona que: *...el discurso del señor Perry... ante los jefes militares mexicanos...dijo: "el futuro que vislumbramos es uno en el que nuevas generaciones de militares de Estados Unidos y México compartan sus experiencias, entrenamientos y objetivos en la lucha contra las organizaciones que trafican ilícitamente con estupefacientes y sustancias psicotrópicas".*

³⁰⁹ ARANDA, Jesús y APONTE, David. "Perry: México y EU viven nueva era de cooperación", en *La Jornada*, 24 de octubre de 1995, México, p. 11.



incrementar la cooperación establecida, hasta el momento, ha sido el combate a la amenaza que representa el narcotráfico para la seguridad nacional estadounidense.

Sobre el particular, la periodista y corresponsal del periódico El Financiero Dolia Estévez señaló que:

Extraoficialmente se supo que los mecanismos para estrechar la lucha antidrogas y un mayor intercambio tanto de equipo como de armamento representan el tema central en la agenda de Perry...³¹⁰

La presencia de este catalizador se fortalece si se toma en cuenta que en vísperas de la visita del Secretario de Defensa, William Perry, el Congreso presionó para intentar subordinar a México a las órdenes de un comando unificado antidrogas estadounidense como una clara muestra de la importancia de este tema tanto en la agenda bilateral como en la política hemisférica de Estados Unidos.³¹¹

Esta propuesta, finalmente descartada, fue presentada por el Senador republicano por el estado de Georgia, Paul Coverdell, quien el 29 de septiembre de 1995 logró la aprobación de una resolución legislativa (enmienda Coverdell) que señalaba lo siguiente:

(...) Para facilitar el fortalecimiento del comando y control de las actividades del Departamento de Defensa en el hemisferio occidental, el presidente (de la Unión Americana, William Clinton) deberá nombrar al comandante de un comando de combate unificado(...) para que realice la misión de conducir todas las operaciones de contranarcóticos del Departamento de Defensa en las áreas del hemisferio occidental localizadas al sur de la frontera sur de Estados Unidos, incluido México, y las áreas en las costas de Centro y Sudamérica que se hallan dentro de las 300 millas.³¹²

La importancia de este tema también fue enfatizada por John Saxe-Fernández, al destacar que:

En el mismo momento en que Zedillo aceptó la "agenda de seguridad" de Washington al insistir que la tarea "fundamental" de la "seguridad nacional mexicana" es la lucha contra el narcotráfico (dejando irresponsablemente a un lado los aspectos constitucionales primordiales de esa seguridad nacional como lo son la defensa de la "integridad territorial", la soberanía nacional y todo el articulado relativo a los recursos naturales y las áreas estratégicas de la economía), el gobierno de Estados Unidos considera que

³¹⁰ ESTÉVEZ, Dolia. "Busca EU relación de "aliados", no de "adversarios": W. Perry", en *El Financiero*, 24 de octubre de 1995, México, p. 50.

³¹¹ Adicionalmente, en el ámbito académico también se manifestaron algunas propuestas y recomendaciones readaptar la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos hacia México, en lo particular, pero hacia la región de América del Norte, en lo general. De hecho, en una tesis doctoral presentada por un Teniente Coronel del Ejército de Estados Unidos se propone la creación de un Comando Conjunto entre Fuerzas Armadas de Estados Unidos, México y Canadá, de la misma manera en la que los tres países están unidos por el libre comercio; es decir, se sugiere sintonizar los aspectos de seguridad en la misma lógica de dinamismo que se ha alcanzado en el ámbito económico a través del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) para enfrentar, de mejor manera, la nueva cara que representan amenazas como: terrorismo, drogas, movimientos insurgentes, entre otras. Por lo que se hace necesario plantear el reemplazo del *North American Aerospace Defence Command* (NORAD), por ser anticuado para enfrentar a estas amenazas. Si se desea profundizar sobre los pormenores de las propuestas y recomendaciones sobre el particular, véase ESTÉVEZ, Dolia. "Comando militar entre Canadá, EU y México, plantea analista", *El Financiero*, 30 de junio de 1999, México, p. 44. De igual manera, consúltese NUÑEZ, R. Joseph. *A new United States Strategy for Mexico*, U.S. Army War College, June of 1999, p. 1-48.

³¹² Cita tomada del artículo de Dolia Estévez, *Op. Cit.* Sin embargo, en la publicación de Estévez se señala que: *De acuerdo con personal del Congreso, el "comando unificado" ampliaría el teatro de acción del Comando Sur de Panamá, cuyas responsabilidades excluyen a México, aun cuando esto no impide otorgarle asistencia de seguridad en casos específicos, como se sabe ocurrió durante los primeros días del levantamiento armado en Chiapas...por consiguiente...el liderato militar está en desacuerdo con el planteamiento de Coverdell, el cual subrayaron, carece de peso jurídico...por tanto...Informaron que el Comité sobre Servicios Armados del Senado la rechazó por inoperante.*



es la gran oportunidad para subordinar las FAM {Fuerzas Armadas Mexicanas} a un comando unificado "antidrogas" estadounidense.³¹³

Sin embargo, los malos entendidos, las presiones, desconfianza y dobles lenguajes han sido característicos en la construcción de este esfuerzo. De hecho, los vicios que han rodeado a este proceso han contribuido a disminuir el optimismo y a tensar el ambiente de los avances hacia el ansiado nuevo acercamiento estratégico entre ambos países.

Hasta el momento, tres pueden ser los eventos más representativos que se pueden documentar del enrarecimiento del ambiente en el actual proceso del estrechamiento de la relación bilateral en el ámbito militar, los cuales han mantenido, fomentado e incluso justificado la persistencia de la desconfianza mutua y la cautela en la consolidación de este nuevo vínculo bilateral, tal y como se muestra a continuación:

1. El 17 de marzo de 1996 a bordo del portaaviones nuclear Carl Vison que navegaba a unas 60 millas de San Diego, California, William Perry hizo declaraciones que cimbraron tanto a la Secretaría de la Defensa como a la Secretaría de Relaciones Exteriores, pues aseguró que México y Estados Unidos efectuarían "ejercicios navales conjuntos" y que los detalles de las maniobras serían acordados en la gira a Washington que el Gral. Enrique Cervantes tenía programada para el 23 de abril de ese año.

Este hecho fue interpretado por las autoridades mexicanas como un madrúquete para ampliar el esquema de cooperación previamente acordado y restringido al entrenamiento de tropas y transferencia de equipo antidrogas.

2. El segundo revés se dio en febrero de 1997 con el anuncio y la detención del entonces Director del Instituto Nacional de Combate a las Drogas (CENDRO), Gral. Jesús Gutiérrez Rebollo, por supuestos vínculos con el narcotráfico.

La decepción causada en Washington fue de tal magnitud que casi terminó con la cooperación militar en su conjunto. Como ejemplo, baste recordar el agrio debate que esto causó en el seno legislativo estadounidense durante el proceso de certificación de México.

De hecho, el Congreso de Estados Unidos avaló la certificación de México con la condición de que el ejecutivo estadounidense presentara, en septiembre de 1997, un reporte de los avances que México realizó en el combate al narcotráfico y en la cooperación con Estados Unidos en la materia (certificación condicionada).

3. El tercer golpe al esquema de cooperación se presentó a finales de 1999 cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) dio por terminada la colaboración Defensa-Defensa a través de la cual se enviaron a México los helicópteros UH-1H, así como la capacitación de pilotos y mecánicos.

Esta decisión se anunció en un informe de la SRE al Senado mexicano en donde se explicó que se habían devuelto a Estados Unidos los helicópteros (apodados "chatarra") por su antigüedad y limitaciones de uso. Asimismo, señaló que en adelante México continuaría la lucha contra las drogas con recursos propios.

³¹³ SAXE, Fernández John. "Más sometimiento... *Op. Cit.*, p. 7.



En este contexto, el Gral. Cervantes Aguirre realizó una tercera visita a Washington en enero del 2000. En la entrevista con su homólogo, William Cohen, dejó en claro el rechazo del Gobierno de México a aceptar la nueva orientación del esquema de cooperación militar de Estados Unidos, en donde la creciente presencia de la Marina y la Fuerza Aérea estadounidense en el mar patrimonial mexicano fueron algunos de los aspectos que incomodaron al Gobierno de México.

Por tal motivo, en noviembre de 1999 México se vio en la necesidad de publicar en el Diario Oficial de la Federación las Bases de Coordinación para regular la navegación y el arribo de barcos militares extranjeros en aguas mexicanas, cerrando con ello la posibilidad de que Washington pretendiera realizar operaciones en aguas nacionales.

4.2.1. POSICIÓN DE MÉXICO

Ante las intenciones estadounidenses de poder agendar asuntos de mucha sensibilidad para el gobierno de México en materia de cooperación militar, tales como: operaciones conjuntas y participación multilateral de efectivos mexicanos en misiones de mantenimiento de la paz, el Gobierno de México enarboló como límite y marco de acción para llevar a cabo este acercamiento el pleno respeto a la soberanía, las leyes y la jurisdicción de ambas naciones, así como la exclusión de la realización de ejercicios militares conjuntos.

Esta posición fue fijada por el Secretario de Defensa mexicano, Gral. Enrique Cervantes Aguirre, durante su discurso en la visita de William Perry a nuestro país, en donde señaló que:

Las relaciones entre México y Estados Unidos deben manejarse con singular prudencia, meticulosidad y buena fe, pero cuando estos vínculos atañen a las cuestiones de seguridad y defensa, nos exigen un más elevado rango de responsabilidad, eficiencia y cautela, preservando siempre los objetivos fundamentales y los intereses nacionales.³¹⁴

Asimismo, agregó:

Nuestras relaciones deben desplegarse con absoluta transparencia en sus objetivos, espíritu y contenido, sin desatender el respeto pleno a las soberanías, marcos constitucionales e incluso los estilos y sensibilidad de nuestras sociedades.³¹⁵

Esta postura fue refrendada durante la visita que el Secretario Cervantes realizó a Washington en abril de 1996, en esa oportunidad destacó que:

...el respeto a "nuestras soberanías irrenunciables" será el único límite a la cooperación...con Estados Unidos.³¹⁶

Por lo que explicó:

³¹⁴ Citado en el artículo de LOZANO, M Jesús. "Debemos Empezar a Construir la Seguridad Bilateral: Perry", en *Excelsior*, 24 de octubre de 1995, México, p. 5.

³¹⁵ LOZANO, M Jesús. "Debemos... *Op. Cit.*

³¹⁶ "Cervantes: respeto a soberanía, el límite a la cooperación antidrogas México-EU", en *El Nacional*, 25 de abril de 1996, México, p. 3.



*Sin titubeos, en el marco de nuestra legislación, sin menoscabo de nuestras soberanías irrenunciables, de manera absolutamente transparente, de buena fe, apelando al sentido común de nuestros pueblos y atendiendo a sus justificadas preocupaciones y exigencias, unimos fuerzas institucionalmente con otros países.*³¹⁷

Al amparo de esta retórica las relaciones militares (Defensa-Defensa) entre ambos países ha logrado fortalecer sus vínculos y obtener como resultado la institucionalización de los lazos militares.

4.3. CREACIÓN DE GRUPOS DE TRABAJO

El diálogo bilateral iniciado con la visita a México del Secretario de Defensa de Estados Unidos de América, William J. Perry, en octubre de 1995 tuvo como resultado el establecimiento y la identificación de las siguientes áreas susceptibles de cooperación entre las Fuerzas Armadas de los dos países: 1) apoyos para combatir el narcotráfico; 2) modernización de equipo antidrogas; 3) educación y adiestramiento; y 4) asistencia en casos de desastre.

Sin embargo, el resultado más importante de esa visita fue el establecimiento de las bases para la creación del Grupo de Trabajo sobre Cooperación en Materia de Defensa, el cual sostuvo su primera reunión el 4 de diciembre de 1995, en San Antonio, Texas, en donde se acordó la creación de cuatro subgrupos de trabajo en las áreas arriba mencionadas, con la finalidad de encontrar medidas concretas para fortalecer la cooperación bilateral.

El grupo de trabajo bilateral celebró una segunda reunión en Acapulco, Guerrero, en marzo de 1996. Finalmente, la consolidación de este canal de comunicación se dio con la visita que el Secretario de la Defensa Nacional de México, General Enrique Cervantes, realizó a Washington D.C., en abril de 1996, donde se presentó y evaluó el primer reporte del Grupo de Trabajo sobre Cooperación en materia de Defensa.

Con el establecimiento de este foro de comunicación se estableció formalmente el inicio de una nueva etapa en las relaciones de carácter militar entre México y Estados Unidos, que a la postre ha derivado en la instrumentación de una amplia serie de programas de cooperación en diferentes ámbitos y donde el común denominador de las actividades e interacciones que ambas fuerzas armadas han determinado tienen como objetivo el combate al narcotráfico.

De esta manera, la institucionalización y el reconocimiento oficial de la existencia o establecimiento de un vínculo más estrecho en el ámbito de la cooperación militar entre México y Estados Unidos quedó plasmada en el séptimo punto de la última Declaración Conjunta que los presidentes de ambos países dieron a conocer en el marco de la undécima entrevista del Presidente de México, Ernesto Zedillo Ponce de León, con su homólogo estadounidense, William J. Clinton, el 9 de junio del 2000 en Washington, D.C., al señalar que:

Iniciamos un esfuerzo institucional novedoso para la cooperación entre la Secretaría de la Defensa Nacional y el Departamento de Defensa que, en sus distintas etapas, ha contribuido a elevar las

³¹⁷ "Cervantes: respeto a soberanía,...Op. Cit.



capacidades de las Fuerzas Armadas de México en su contribución a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas.³¹⁸

En dicha declaración se destacan los esfuerzos que ambos gobiernos han desplegado para construir un "nuevo entendimiento" en la relación entre ambas naciones y cuyo objetivo ha sido tratar de brindar certidumbre y continuidad a cada tema que forma parte de la agenda bilateral.

En suma, se enfatiza el alcance de una cooperación sin precedente, creciente y cada vez más institucionalizada a través de la cual se han ideado los mecanismos necesarios para abordar las preocupaciones comunes del amplio espectro que comprenden los contactos bilaterales.³¹⁹

4.3.1. CAMPOS DE COOPERACIÓN. AVANCES Y RESULTADOS

Propuestos durante la visita de William J. Perry a México, los cuatro subgrupos de trabajo iniciaron el análisis de los respectivos temas que podrían incluirse en cada uno de ellos, con la finalidad de concretar ámbitos específicos para la cooperación, a este esfuerzo también se le conoce como proceso de San Antonio.

Así, como ya se mencionó, fue durante la visita del Secretario de Defensa mexicano a Washington en 1996, donde se evaluó el primer informe que el Grupo de Trabajo sobre Cooperación en Materia de Defensa entregó a ambos secretarios.

De tal surte que, con ello se sentaron las bases de la conformación del grupo bilateral mediante el cual se llevaría a cabo la colaboración en materia de:

1. Apoyos para combatir el narcotráfico;
2. Modernización de equipo antidrogas;
3. Educación y adiestramiento; y
4. Asistencia en casos de desastre.

Con estas áreas plenamente consensuadas e identificadas en 1996 Estados Unidos inició la instrumentación de un significativo programa de asistencia y entrenamiento para militares mexicanos que se prolongó hasta 1999, y que fue primordialmente dirigido a actividades para combatir el narcotráfico.

Así, como se podrá observar más adelante, desde 1997 Estados Unidos ha destinado equipo, entrenamiento y refacciones y partes aéreas por alrededor de 112 millones de dólares (MD), de los cuales la mayoría de esos recursos se dirigieron a las Fuerzas Armadas de México con el propósito de crear grupos de fuerzas especiales para combatir el narcotráfico.

Lo anterior quedó completamente avalado en el testimonio que presentó el Subsecretario Adjunto de Defensa para Operaciones Especiales y Conflictos de Baja Intensidad, Brian E.

³¹⁸ Embajada de México en Estados Unidos de América. **Entrevista del Presidente Ernesto Zedillo con el Presidente William Clinton. Declaración Conjunta**, boletín No. 00-72, Washington, D.C., 9 de junio de 2000, en <http://www.embassyofmexico.org>

³¹⁹ Embajada de México en Estados Unidos de América. **Entrevista del... Op. Cit.**



Sheridan, ante el Subcomité de Amenazas Emergentes y Capacidades del Senado, en el que señaló que para asistir a México en el mejoramiento del combate al narcotráfico Estados Unidos estableció numerosos programas de cooperación antidrogas entre el gobierno estadounidense y el Gobierno de México incluyendo el entrenamiento y la capacitación de unidades militares mexicanas.³²⁰

En concreto el Subsecretario Sheridan señaló que:

Since 1996 the focus of DoD [Department of Defense] counterdrug efforts with the Mexican military has been the transfer of 73 UH-1H helicopters (plus parts and support equipment) and four C-26 observation aircraft, U.S. Special Forces training of Mexican military elite counternarcotics special forces (GAFF), and a robust program to train Mexican UH-1H pilots and mechanics. The GAFF training program was completed by October 1, 1998, and DoD refocused its training efforts (in consultation with Mexico) towards more technical skills training to assist in maintaining the UH-1H fleet. In February 1999, Mexico announced its new counternarcotics strategy, and DoD is working with the Mexican military to provide counterdrug training to the new and developing Mexican counternarcotics amphibious units, the Mexican Marines, and the Mexican Navy's interdiction forces.³²¹

Adicionalmente, de acuerdo con los investigadores estadounidenses Adam Isacson y Joy Olson,³²² en 1997 el Gobierno de México compró 2 fragatas de la clase Knox de la Marina de Estados Unidos a través del programa de Ventas Militares al Extranjero³²³ (*Foreign Military Sales* o *FMS*), para la operación de dichos buques Estados Unidos, también, proporcionó entrenamiento.

Sin embargo, gran parte del equipo transferido y adquirido por México fue objeto de serios cuestionamientos por las condiciones en que fueron entregados. De tal suerte que en marzo de 1999 un alto funcionario de la Oficina de la Contraloría General del Congreso (*General Accounting Office* {GAO por sus siglas en inglés}), resumió la historia de la transferencia del equipo en los siguientes términos:

Last year we noted that while U.S. provided assistance had enhanced the counternarcotics capabilities of Mexican law enforcement and military organizations, the effectiveness and usefulness of some assistance were limited. For example, two Knox-class frigates purchased by the government of Mexico lacked the equipment needed to ensure the safety of the crew, thus making the ships inoperative. We also reported that the 73 UH-1H helicopters provide to Mexico to improve the interdiction capability of Mexican army units were of little above 5,000 feet where significant drug-related activities and cultivation occur. In addition, we noted that four C-26 aircraft were provided to Mexico without the capability to perform

³²⁰ United States 106th Congress. Prepared statement of Brian E. Sheridan, Principal Deputy Assistant Secretary of Defense for Special Operations and Low Intensity Conflict, before the Senate Armed Service Committee, Emerging Threats and Capabilities Subcommittee, Tuesday, April 27, 1999.

³²¹ United States 106th Congress. Prepared statement... *Op. Cit.*

³²² ISACSON, Adam y OLSON, Joy. **Just the facts: A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean**, Latin America Working Group and Center for International Policy, February 1999, en <http://www.us.net/cip/facts/>. Para el caso específico de la transferencia de armas y equipo para combatir el narcotráfico, el entrenamiento y venta de otras armas de Estados Unidos a México, véase la sección de México de esta investigación en <http://www.us.net/cip/facts/mx.htm>

³²³ El *Foreign Military Sales* (FMS) es un de los diversos programas establecidos por la Ley de Ayuda Externa y la Ley de Control de Exportación de Armas de Estados Unidos que permiten vender, dar o alquilar armas de fabricación estadounidense. El programa de ventas militares al extranjero es el principal canal por medio del cual Estados Unidos vende armas directamente a otros países. Al amparo de este programa el país que compra armas a través del FMS no tiene que entenderse directamente con las compañías que las fabrican, el Departamento de Defensa de Estados Unidos hace las veces de intermediario, comprándole las armas al fabricante, entregándoselas al gobierno que las adquiere y a menudo suministra mantenimiento y entrenamiento.



*intended surveillance missions and without planning for payment for the operation and maintenance of the aircraft.*³²⁴

Finalmente, cabe señalar que el malestar de los militares mexicano por las pésimas condiciones del equipo transferido, concretamente de los 73 helicópteros, se manifestó en marzo de 1998 a consecuencia del eco generado por los cuestionamientos de legisladores del Congreso estadounidense, lo que orilló al Gobierno de México a que a mediados de 1999 decidiera negociar el regreso de 52 de los 73 helicópteros proporcionados.

En este sentido, de acuerdo con Adam Isacson y Joy Olson, en junio de 1999 la Embajada de México en Estados Unidos emitió un comunicado de prensa en el que señaló que:

*...the government of the United States will contribute to the overhauling and setting into optimum conditions of 20 UH-1H helicopters, by allocating maintenance funds and transferring the through the FMS program. Mexico and the United States have started negotiations towards a cost-sharing agreement to finance the operation of the helicopters fleet.*³²⁵

Sin embargo, el bajo rendimiento de los aparatos y los riesgos que representaba para la tripulación fueron determinantes para regresar la totalidad de estos helicópteros. Por lo anterior, ante este panorama a continuación se presenta, en términos generales, los avances que cada uno de los cuatro ámbitos identificados como parte de la cooperación militar entre México y Estados Unidos han presentado con base en las propuestas y los aspectos abordados para tal efecto.

• **Combate al Narcotráfico**

Sin duda el combate al tráfico ilícito de drogas ha sido el objetivo central en la ampliación de la cooperación militar entre México y Estados Unidos. A partir de octubre de 1995, se inició el proceso para establecer el esquema de colaboración que permitió cimentar el marco necesario para lograr el estrechamiento de los contactos militares entre ambos países.

Este acercamiento tuvo como resultado principal la aceptación de la asistencia estadounidense para combatir el narcotráfico por parte de los militares mexicanos, así como el compromiso del Presidente de México por extender la participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en la lucha contra las drogas, particularmente, a partir de la conceptualización de que el narcotráfico representa una seria amenaza a la seguridad nacional de México.

De esta manera, el gobierno estadounidense facilitó y puso a disposición de México los recursos económicos necesarios para dar inicio a la cooperación militar a través de los diversos programas de compra, venta, arrendamiento, transferencia y capacitación que Estados Unidos canaliza por medio de los Departamentos de Defensa y Estado.

³²⁴ General Accounting Office. "Drug control: Update on U.S.-Mexican counternarcotics activities", Statement of Benjamin Nelson, Director for International Relations and Trade Issues, National Security and International Affairs Division, before the Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources, Committee on Government Reform, House of Representatives, véase documento GAO/T-NSIAD-99-98 en <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/usefto.cgi?IPaddress=162.140.64.21&filename=ns99098t.txt&directory=/diskb/wais/data/gao>, citado por ISACSON, Adam y OLSON, Joy. *Just the facts*:... *Op. Cit.*

³²⁵ General Accounting Office. "Drug control: Update... *Op. Cit.*



En este contexto, la ayuda que en materia de defensa y seguridad ha proporcionado Estados Unidos a México, en los últimos años, se ha canalizado a través de los siguientes programas:

1. PROGRAMA DE VENTAS MILITARES AL EXTRANJERO (FMS).³²⁶ Es el principal canal por medio del cual Estados Unidos vende armas directamente a otros gobiernos. El Departamento de Defensa actúa como intermediario, comprándole las armas al fabricante, entregándoselas al gobierno adquiriente y, a menudo, suministrando mantenimiento y entrenamiento. A través de este rubro, México ha realizado compras por los siguientes montos:

Foreign Military Sales (FMS)
(montos en miles de dólares)

| 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 estimado | 2001 estimado |
|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------|------------------|
| 4,430,000 | 9,527,000 | 2,722,000 | 5,651,000 | 20,000,000 | 23,000,000 |

2. VENTAS COMERCIALES DIRECTAS (DCS).³²⁷ Por este conducto, México compra armas de compañías estadounidenses sin intermediario gubernamental. El Departamento de Estado debe aprobar las ventas DCS otorgándoles licencia. México ha comprado armas de esta manera por los siguientes montos:

Direct Commercial Sales (DCS)
(montos en miles de dólares)

| 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 estimado | 2001 estimado |
|-------------|------------|-------------|-----------|------------------|------------------|
| 146,617,738 | 30,868,570 | 182,327,876 | 5,521,000 | 62,335,000 | 220,512,000 |

3. FONDO DISCRECIONAL DEL PRESIDENTE.³²⁸ El gobierno de Estados Unidos puede también transferir armas a través de este fondo. Con base en la ley de Ayuda al Exterior el Presidente puede tomar armas, entrenamiento o servicios del arsenal existente del gobierno, para hacer frente a "emergencias imprevistas", como el narcotráfico. El Congreso estadounidense no puede aprobar o desaprobar este fondo, pero debe ser notificado con quince días de anticipación.

³²⁶ Si se desea ampliar la descripción de este programa se sugiere consultar la publicación **Just the Facts...** *Op. Cit.*, para el caso particular de México, las cifras de 1996 a 1999 se pueden encontrar en <http://www.ciponline.org/facts/fmsmx.htm>, y para las estimaciones de los años 2000 y 2001 se recomienda <http://www.ciponline.org/facts/mx.htm>. Cabe destacar que, para el año 1997 la cifra acordada fue de 27,663,000 dólares, de los cuales sólo se liberó o se otorgó la suma que aparece registrada; por el contrario, para 1998 se acordaron 1,313,000 dólares pero se liberaron 2,722,000. Para los demás años las cifras muestran las sumas acordadas ya que se desconoce el total de recursos que finalmente se otorgaría.

³²⁷ Para conocer mejor el funcionamiento de este programa consúltese <http://www.ciponline.org/facts/dcs.htm>. Para el caso específico de México véase <http://www.ciponline.org/facts/dcsmx.htm>.

³²⁸ Para el caso específico de los montos proporcionados a México se sugiere consultar <http://www.ciponline.org/facts/edr.htm>, donde se podrá encontrar la descripción y fundamento legal de esta autoridad presidencial, así como las datos de los fondos destinados a otros países de América Latina, en **Just the Facts...** *Op. Cit.*



Emergency Drawdown Authority

(montos en miles de dólares)

| 1997 | 1998 |
|------------|-----------|
| 37,000,000 | 1,100,000 |

4. **ARTICULOS EXCEDENTES DE DEFENSA (EDA).**³²⁹ Le permite al gobierno estadounidense transferir equipo militar excedente o realizar ventas con grandes descuentos a fuerzas de seguridad extranjeras.

Excess Defense Articles

(montos en miles de dólares)

| 1996 | 2000 |
|-----------|-----------|
| 1,382,447 | 9,187,800 |

Sobre el particular, es importante subrayar que durante 1996 y 1997 México recibió de Estados Unidos 73 helicópteros "Huey" UH-1H, de los cuales 53 fueron transferidos por medio del fondo discrecional del presidente y los 20 restantes a través de este programa.

Asimismo, para el año fiscal 2000 los recursos autorizados para México corresponden al costo de la transferencia de dos embarcaciones de la Marina de Estados Unidos: la fragata FFT-1062 de la Clase Knox y el buque tanque LST-1179 de la Clase Newport.

5. **EDUCACION Y CAPACITACIÓN MILITAR INTERNACIONAL (IMET).**³³⁰ Es el principal mecanismo de financiamiento de entrenamiento militar con supervisión legislativa para ayuda extranjera (110 países). Constituye una especie de beca para las fuerzas de seguridad extranjeras en más de 150 instituciones. Cabe señalar que de 1996 a 1999 México fue el principal receptor de recursos con el consiguiente beneficio de un gran número de efectivos militares capacitados a través de una amplia gama de especialidades y cursos. En el marco de este mecanismo el Gobierno de México ha recibido apoyo por valor de:

International Military Education and Training (IMET)

(montos en miles de dólares)

| 1996 | | 1997 | | 1998 | | 1999 | | 2000 (est.) | | 2001 (est.) | |
|----------|---------------|----------|---------------|----------|---------------|----------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| Recursos | Especialistas | Recursos | Especialistas | Recursos | Especialistas | Recursos | Especialistas | Recursos | Especialistas | Recursos | Especialistas |
| 1,000 | 221 | 1,008 | 192 | 921 | 165 | 918 | 194 | 1,000 | 211 | 1,000 | 211 |

³²⁹ Si se requiere conocer más a detalle las transferencias por este conducto véase <http://www.ciponline.org/facts/eda.htm>, donde se podrán conocer a profundidad los objetivos y el fundamento legal fondo. Para el caso particular de las transferencias realizadas a México se sugiere consultar <http://www.ciponline.org/facts/edamx.htm>, en Just the Fact's... Op. Cit.

³³⁰ Para profundizar sobre el alcance de este programa se recomienda consultar el siguiente sitio en internet: <http://www.ciponline.org/facts/imet.htm>. Por otra parte, si se desea conocer la justificación de los objetivos de este programa para los años 2000 y 2001, se recomienda consultar http://www.state.gov/www/budget/fy2001/fn150/forops_full/150fy01_fm_military-assst.html.



6. ANTINARCOTICOS.³³¹ El Departamento de Estado financia y administra el Programa para el Control Internacional de Narcóticos (INC, por sus siglas en inglés), que ofrece ayuda a gobiernos y fuerzas de seguridad de países en donde se produce o por los que transita la droga. Con base en la Ley para la Eliminación de las Drogas en el Hemisferio Occidental, México ha recibido recursos por los siguientes montos.

International Narcotics Control (INC)
(montos en miles de dólares)

| 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 estimado | 2001 solicitado |
|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------|--------------------|
| 2,200,000 | 5,000,000 | 5,000,000 | 8,000,000 | 10,000,000 | 10,000,000 |

Cabe señalar que las principales instituciones del Gobierno de México beneficiadas por este conducto han sido la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), quienes han logrado establecer Grupos Bilaterales de Trabajo, así como conformar Unidades Especializadas en áreas como: delincuencia organizada y lavado de dinero.

7. PROGRAMAS ANTINARCOTICOS DEL DEPARTAMENTO DE DEFENSA.³³² En 1989 el Congreso estadounidense designó al Pentágono como la "agencia directriz" para la intercepción (*interdiction*) de drogas fuera del territorio de Estados Unidos. En 1991 el papel antinarcótico de los militares estadounidenses se amplió por una provisión (conocida como la "Sección 1004") en la ley de autorización del presupuesto de defensa para ese año.

7.1. Sección 1004. Esta provisión, le permite al Pentágono usar sus propios fondos para entrenar a militares y policías extranjeros, lo mismo que para transferir algunos equipos, siempre y cuando se pueda aducir que son para combatir el narcotráfico. En el marco de esta sección México ha recibido los siguientes montos:

Section 1004 Counter-Drug Assistance
(montos en miles de dólares)

| 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 estimado | 2001 |
|-------|------------|------------|------------|------------------|------|
| ----- | 37,236,000 | 20,317,000 | 13,591,000 | 13,303,000 | ---- |

Con los recursos canalizados a través de esta sección, México cubrió los gastos de las actividades de entrenamiento en técnicas para combatir el narcotráfico de más de mil militares mexicanos, miembros del grupo elite conocido como GAFE's (Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales). Cabe señalar que estas actividades se iniciaron en 1996 y concluyeron en octubre de 1998, en consecuencia el Departamento de Defensa tuvo que reorientar la capacitación hacia el mantenimiento de los 73 helicópteros UH-1H transferidos a México.

³³¹ Para una mayor explicación sobre el fundamento y aplicación de este programa consúltese <http://www.ciponline.org/facts/int.htm>, para el caso específico de México véase: <http://www.ciponline.org/facts/intmx.htm>.

³³² Si se desea profundizar sobre el particular véase: <http://www.ciponline.org/facts/1004.htm>, los datos referentes a la canalización de recursos para México se pueden consultar en <http://www.ciponline.org/facts/1004mx.htm>.



Sobre esto último, resulta importante destacar que en 1999 México regresó los helicópteros UH-1H por sus malas condiciones y su pobre funcionamiento. Sin embargo, el Gobierno de México adquirió 73 aeronaves usadas de la clase Cessna, acción que se compaginó con el anuncio de la nueva estrategia del gobierno mexicano para combatir el narcotráfico denominada "Sellamiento de la Frontera" en la parte correspondiente al litoral del Caribe Mexicano; por lo que el Departamento de Defensa decidió trabajar con los militares mexicanos para proveer entrenamiento a las nuevas y desarrolla Unidades Anfibias Contra el Narcotráfico de México.

Lo anterior, significó dar un giro al apoyo y la capacitación que Estados Unidos brinda a México en el combate a las drogas, para canalizarlo hacia el entrenamiento y fortalecimiento de las actividades marítimas. Para tal efecto, de acuerdo con el *International Narcotics Control Strategy Report* dado a conocer por el Departamento de Estado en marzo del 2000:

*During 1999, there was a detected shift in smuggling activity from the Yucatán peninsula to the Pacific coast of Mexico. The report noted further, Maritime interdiction is a new and significant area of cooperation between the U.S. and Mexico.*³³³

Así, las nuevas Unidades de Fuerzas Especiales Anfibias de las Fuerzas Armadas Mexicanas, llamadas GANFE's (Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales), son actualmente el centro de atención de los recursos proporcionados por Estados Unidos.

Por lo anterior, los investigadores estadounidenses Adam Isacson y Joy Olson señalan que:

Counter-narcotic cooperation has made the U.S.-Mexican military-to-military relationship closer today than at any time in memory. After an October 1995 visit to Mexico by U.S. Secretary of Defense William Perry, the Mexican military agreed to accept U.S. counter-narcotics assistance for the first time in several years. Earlier that year, Mexican President Ernesto Zedillo had ordered a temporary expansion of the Mexican armed forces role in anti-drug operations, a role that has continued to expand.

De esta manera, según lo mencionan estos investigadores, el acuerdo de cooperación entre ambos estamentos militares quedó establecido en 1996 de acuerdo con el reporte que la Oficina Nacional de Política de Control de Drogas (ONDCP, por sus siglas en inglés) de la Casa Blanca presentó al Congreso estadounidense en 1997,³³⁴ al describir esta colaboración de la siguiente manera:

*...training and equipment program for the development of an airmobile, rapid-reaction, counterdrug capability to support drug interdiction efforts in Mexico.*³³⁵

Así, en 1996 en lo que respecta al combate al narcotráfico el gobierno de Estados Unidos propuso que oficiales de las Fuerzas Armadas de México realizaran en ese país cursos de adiestramiento para Fuerzas Especiales, así como de operaciones contra las drogas. Ante

³³³ Si se requiere profundizar sobre el particular véase United States, Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, DC, March 1, 2000, en http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1999_narc_report.html

³³⁴ Al respecto, véase Executive Office of the President/Office of the National Drug Control Policy. *Report to Congress*, Vol. I, septiembre 1997, en <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/enforce/rpttocong/report.pdf>

³³⁵ U.S. Department of Defense. "Section 124/1004 Counter-narcotics: Mexico", Defense Department Programs, en ISACSON, Adam y OLSON, Joy. *Just the facts:...* Op. Cit.



dicho ofrecimiento el Gobierno de México envió un grupo de 15 oficiales instructores de las Fuerzas Armadas, con el objeto de participar en un programa de adiestramiento sobre el uso de técnicas modernas para el combate al narcotráfico.³³⁶

Asimismo, destaca la visita de una delegación de funcionarios mexicanos integrada por las Secretarías de la Defensa Nacional y Relaciones Exteriores, a diversas instalaciones militares estadounidenses vinculadas con la lucha contra las drogas, con el objeto de conocer los métodos de capacitación desarrollados por las Fuerzas Armadas de Estados Unidos.

Con esta lógica en la Estrategia Nacional para el Control de Drogas de la ONDCP de 1998,³³⁷ se señaló que la cooperación entre militares de Estados Unidos y México "continuaba a una escala sin precedente". Asimismo, indicó que el Departamento de Defensa había logrado establecer con éxito diversos programas de entrenamiento y equipamiento con los militares mexicanos encaminados a combatir el tráfico de drogas durante 1997.

La descripción de los programas y la transferencia de equipo del Departamento de Defensa a los militares mexicanos se hizo en los siguientes términos:

Most of this equipment came to Mexico via a drawdown ordered in December 1996, foreign military sales (FMS) and direct commercial sales (DCS), a special one-time Defense Department authorization ("section 1031), and transfers of excess defense articles. Some training was funded through the International Military Educational and Training (IMET) program. Additional equipment and far more training, however, was provide through Defense Department accounts authorized by section 1004 of the 1991 National Defense Authorization Act. "Section 1004" funding for Mexico totaled \$28,905,000 in 1997 and is estimated at \$20,079,000 for 1998. Much of this paid for training: \$10.8 million in 1997 and an estimated \$13.0 million in 1998.³³⁸

Sin embargo, la compilación y presentación más detallada de los diversos programas a través de los cuales el gobierno de Estados Unidos (principalmente los Departamentos de Defensa y Estado, así como el Servicio de Guardacostas) ha canalizado recursos económicos a las Fuerzas Armadas Mexicanas se pueden observar si se analiza cuidadosamente el siguiente cuadro informativo, en el cual se puede apreciar la materialización de estos recursos en aspectos como: entrenamiento y capacitación de un gran número de efectivos militares, así como en la transferencia y compra de equipo y refacciones de carácter militar para combatir el narcotráfico.

³³⁶ Dirección General para América del Norte. **Reunión del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Ángel Gurría con el Vice Subsecretario de Defensa de EUA, Jan Lodal**, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 14 de septiembre de 1996.

³³⁷ Si se desean conocer datos más pormenorizados sobre el particular se recomienda consultar el texto de la estrategia en el sitio <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/policy/98ndcs/contents.html>

³³⁸ U.S. Department of Defense. "Section 124/1004 Counternarcotics: Mexico"... *Op. Cit.*



ASISTENCIA SUBVENCIONADA PARA MÉXICO³³⁹ (fondos en dólares)

| Programa | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 estimada | 2001 requerida |
|--|--|--|--|--|---|---|
| Control Internacional de Narcóticos Contempla recursos o fondos para equipamiento, entrenamiento, erradicación y otros programas auspiciados por el Departamento de Estado a través de la Oficina para Asuntos de Narcotráfico Internacional y Procuración de (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement) | \$2,200,000 (asistencia Policial y/o militar \$975,000) | \$5,000,000 (asistencia Policial y/o militar \$3,800,000) | \$5,000,000 (asistencia Policial y/o militar \$3,900,000) | \$8,000,000 (asistencia Policial y/o militar \$6,735,000) | \$10,000,000 (asistencia Policial y/o militar \$8,165,000) | \$10,000,000 (asistencia Policial y/o militar \$8,150,000) |
| Educación y entrenamiento Militar Internacional (IMET) Fondos para cursos proporcionados en EUA y en el país por personal estadounidense | \$1,000,000: 221 estudiantes | \$1,008,000: 192 estudiantes | \$921,000: 185 estudiantes | \$918,000: 194 estudiantes | \$1,000,000: 211 estudiantes | \$1,000,000: 211 estudiantes |
| • Ampliación o Extensión del IMET (Expanded IMET) Una subsección del IMET, paga por el entrenamiento asuntos no militares | \$96,368: 20 estudiantes, 0 civiles | \$108,489: 21 estudiantes, 0 civiles | \$108,287: 20 estudiantes | | | |
| Fondos a discreción presidencial (Emergency Drawdowns) Autoridad presidencial para subvencionar equipo de defensa del arsenal de Estados Unidos | \$0 | \$37,000,000 | \$1,100,000 | \$0 | | |
| Sección 1004 Combate a las drogas Fondos para equipo, entrenamiento, erradicación y otros programas del Departamento de Estado a través del Bureau for International Narcotics and Law Enforcement (INL) | | \$29,905,000 | \$20,317,000 | \$15,799,000 | | |
| Sección 1031 Combate al narcotráfico Un paquete de asistencia para México, mayoritariamente para partes de helicópteros, del presupuesto de defensa Estados Unidos | \$0 | \$8,000,000 | | \$0 | \$0 | \$0 |
| Artículos Excedentes de Defensa (Excess Defense Articles grants) Usado para transferir equipo militar excedente, es decir, artículos de defensa que ya no necesitan las fuerzas armadas estadounidenses | \$2,372,448 monto ofrecido | \$3,023,000 monto ofrecido y liberado | \$0 | | | |
| | \$1,122,000 Liberado (en marzo 1997) | \$3,023,000 Liberado (en de marzo 1998) | | | | |
| Exceso de material (Excess Property) Equipo no letal o peligrosa proporcionado por el Departamento de Defensa para propósitos humanitarios | \$0 | Suplementos médicos \$343,180 | | | | |
| Total aproximado de ayuda en materia militar y de seguridad | | \$81,736,000 | \$26,238,000 | \$23,452,000 | | |
| Número aproximado de personal capacitado. | | | 1,085 | | | |

Cuadro 1

• Modernización de equipos antidrogas

Con base en los ofrecimientos hechos por el Departamento de Defensa, la Secretaría de la Defensa mexicana presentó listados de equipos tendientes a incrementar y mejorar la capacidad de respuesta en el combate al narcotráfico, entre los que destacan helicópteros UH-1H para transporte de personal, y equipo de visión nocturna.

³³⁹ Información tomada de la publicación *Just the Facts: A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*, concretamente del apartado referente a la Asistencia por Países, de la cual forma parte México, véase <http://www.us.net/cjp/facts/>



Cabe señalar que, dentro del acuerdo marco alcanzado sobre la materia, ambos gobiernos aceptaron que la observación continua y revisión de los equipos transferidos no incluiría la participación de personal de Estados Unidos en los operativos contra el narcotráfico en México. Hasta el momento, es del dominio público la transferencia de 73 helicópteros UH-1H y sus respectivas refacciones; dicha entrega fue hecha en dos fases, la primera constó de 20 aparatos y la segunda de 53, así como la capacitación de pilotos instructores y mecánicos para el uso eficaz de los mismos.³⁴⁰

Sin embargo, a finales de 1999 la flota de helicópteros UH-1H fue regresada por el Gobierno de México en virtud de las malas condiciones (obsolescencia), la inoperabilidad de los aparatos, la falta de recursos para darles el mantenimiento adecuado y la instrumentación de una nueva estrategia para combatir el narcotráfico, la cual contempla recursos para la compra de aeronaves de reconocimiento y de 12 helicópteros debidamente equipados para los requerimientos de la lucha antinarcóticos.

El anuncio de dicha estrategia se dio a principios de febrero de 1999, la cual contempla la inversión de más de 540 millones de pesos para llevar a cabo el sellamiento de la frontera sur de México, con el objeto de impedir que drogas procedentes de América del Sur transiten por territorio mexicano y lleguen a la Estados Unidos.

La presentación de esta estrategia se enmarcó en un contexto bastante complicado para México, particularmente, por dos factores de peso: el primero representado por las presiones del Congreso³⁴¹ estadounidense durante el proceso de certificación de 1999, principalmente, por la actitud asumida por México durante la tensión propiciada por la Operación Casablanca, la cual estuvo a punto de cancelar la cooperación bilateral en el ámbito del combate al narcotráfico y por consiguiente de la colaboración militar entre ambos países; y el segundo, reflejado en el enfrentamiento del Presidente Clinton y el Congreso dominado por republicanos, que vieron en la debilidad del Ejecutivo producto del escándalo que lo orilló al proceso de juicio político, la oportunidad de rechazar la certificación e imponer sanciones contra México.

Este contexto, de acuerdo con el periodista Jorge Fernández, fue correctamente interpretado por el Gobierno de México para presentar un nuevo esquema de lucha contra el narcotráfico que constituyó una positiva transformación de la estrategia seguida hasta ese momento, la cual fue identificada como la mexicanización del combate a las drogas.

El cambio en la estrategia antidrogas se visualiza al reconocer que indudablemente la instrumentación de los programas de combate estuvo marcada por Washington, la cual estuvo plagada de toda una serie de errores conceptuales como el hecho de poner mayor énfasis en los decomisos que en la destrucción de redes para, así, evitar que las drogas entraran a Estados Unidos. Con lo cual el límite de esa estrategia se colocaba en la

³⁴⁰ Dirección General para América del Norte. **Reunión del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Ángel Gurría... Op. Cit.**

³⁴¹ Algunas de las condiciones que México debió cumplir para obtener la certificación del Legislativo de Estados Unidos, incluían: 1) Poner fin a la Investigación sobre la Operación Casablanca y renunciar a la extradición de los agentes encubiertos que operaron en México; 2) Aumentar las extradiciones de narcotraficantes; 3) Portación de armas para los agentes de la DEA y el FBI en México; 4) La firma de un acuerdo marítimo bilateral antidrogas; 5) Imponer penas significativas a delincuentes relacionados con las drogas; 6) Instalar radares en los estados mexicanos fronterizos del sur; y 7) Establecer parámetros verificables de lucha contra la corrupción, véase BENAVIDES, Carlos. "Un vez más, México sometido al microscopio del 'Gran Garrote' ", El Financiero, México, 26 de febrero de 1999.



frontera norte y todo el territorio mexicano se convertía en una surte de base de operaciones o campo de batalla³⁴² para alcanzar este objetivo.

Por el contrario, con la nueva estrategia se quiere poner el límite en la frontera sur y los litorales con la finalidad de que la droga no llegue a México. De hecho, si entra a Estados Unidos por otras vías y otros países es problema de este país. Por consiguiente, la preeminencia se pondría en las operaciones de sellamiento en la frontera terrestre entre Chiapas y Guatemala y las costas de la península de Yucatán y el Mar de Cortes.

Con esta visión y ante la inminente inversión para la compra de aditamentos y equipo (aviones, lanchas y radares), así como la conclusión de la capacitación de elementos militares para integrar grupos de elite para combatir el narcotráfico, el gobierno de México decide cerrar, en una primera etapa, la cooperación militar con Estados Unidos para dar inicio al enfrentamiento fenómeno con sus propios recursos. En este contexto, se inserta la devolución de los helicópteros UH-1H.

• Educación y adiestramiento

A partir de los acuerdo adoptados en la reunión de Acapulco, el Gobierno de México acepto los recursos puestos a su disposición por Estados Unidos a través de los programas de Educación y Capacitación Militar Internacional (IMET).^{*} En este sentido, de acuerdo con una reciente clasificación de los países beneficiarios de este programa, México se ubicó como el principal receptor de los fondos canalizados a este programa de 1996 a 1999, al ubicarse en el primer lugar, tal y como se muestra en el recuadro.

| LUGAR | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 1 | México** | México | México | México |
| 2 | Argentina | República Dominicana | Colombia | Colombia |
| 3 | El Salvador | Argentina | Argentina | Argentina |
| 4 | Bolivia | Bolivia | Bolivia | Ecuador |
| 5 | República Dominicana | Jamaica | República Dominicana | Honduras |
| 6 | Ecuador | Perú | Ecuador | Bolivia |
| 7 | Honduras | El Salvador | El Salvador | República Dominicana |
| 8 | Jamaica | Ecuador | Jamaica | El Salvador |
| 9 | Venezuela | Honduras | Honduras | Perú |
| 10 | Perú | Chile | Perú | Chile |

* Información tomada concretamente del apartado denominado "Programs governed by the FAA and AEA, IMET: International Military Educational and Training" (véase IMET), del la publicación *Just the Facts: A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*, en <http://www.us.net/cio/facts/>.

** Para cada uno de estos años el monto de los fondos utilizados y el número de estudiantes que el Gobierno de México capacizó fueron los siguientes: 1 MD para 221 estudiantes en 1996; 1 008 MD para 198 estudiantes en 1997; 921 mil dólares para 165 estudiantes en 1998; y 918 mil dólares para 194 estudiantes en 1999. Estimaciones para el año 2000 y 2001 indican que el gobierno mexicano tendrá a su disposición 1 MD para 211 estudiantes, si se desea consultar los fondos utilizados por los demás países véase <http://www.ciponline.org/facts/imet.htm>

³⁴² Jorge Fernández señala que las consecuencias de esa estrategia fueron desastrosas para nuestro país, ya que contribuyeron a prolongar la guerra entre cárteles desde hace aproximadamente seis años con un costo desestabilizador imposible de medir: miles de muertos, penetración del narcotráfico en casi todas las instituciones nacionales, comenzando por las de seguridad y el hecho de pasar de un país de tránsito de drogas a uno donde el consumo de estupefacientes aumenta gradualmente. Para profundizar sobre el particular, consúltese a FERNÁNDEZ, Menéndez Jorge, "Se 'mexicaniza' la lucha contra el narco", Razones, El Financiero, México, 1 de febrero de 1999.

* El IMET es un programa creado en 1976, supervisado por el Departamento de Estado e instrumentado por el Departamento de Defensa de Estados Unidos.

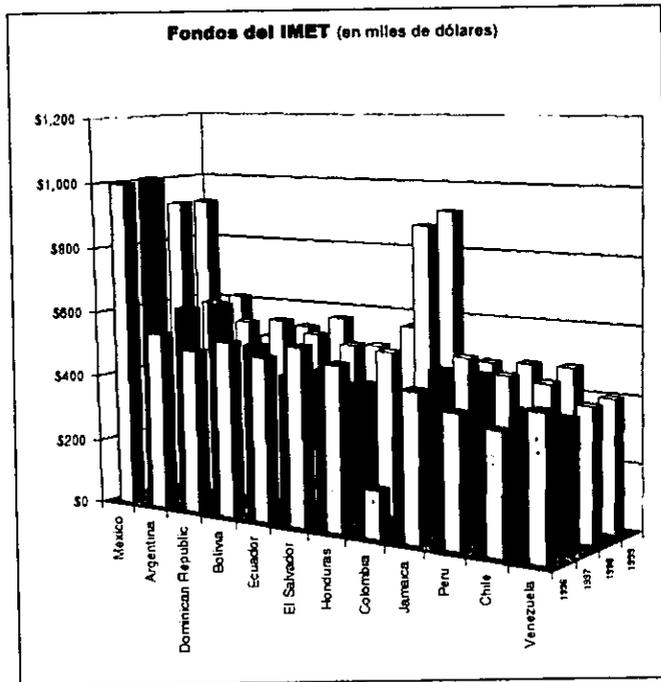


De esta manera, de acuerdo con un reporte que el Departamento de Estado dirigió al Congreso, en donde se presentaron las operaciones en el extranjero para el año fiscal 1999, el programa del IMET para México fue descrito de la siguiente manera:

FY 1999 IMET funding for Mexico will provide professional and military training in areas of mutual concern, including strengthening military command, professionalizing the Mexican military, increasing technical capabilities, teaching English language and resource management skills, and providing instruction in the protection of human rights. Education and training provided by the U.S. will foster a greater sense of common purpose and interests with the U.S. among Mexican trainees. This training and education should also promote a greater willingness to cooperate with U.S. counterparts and establish more common operational assumptions and procedures. An important element of strategy will be to encourage U.S.-Mexico high-level civilian defense and military-to-military contacts, as well as greater Mexican defense cooperation within the hemisphere.³⁴³

Con esta lógica, de acuerdo con el programa de Educación y Capacitación Militar Internacional, hasta 1998 el total de personal mexicano capacitado fue de 253 estudiantes en 78 cursos diferentes.

Al respecto, cabe destacar que en el periodo comprendido entre 1996 y 1999, los recursos canalizados a México en el marco del IMET ascendieron aproximadamente a mil dólares por año.



Asimismo, en los inicios de los contactos sobre el entrenamiento de efectivos militares, la Secretaría de la Defensa Nacional identificó los cursos de interés y presentó al gobierno estadounidense sus prioridades, las cuales versaron sobre las siguientes áreas: operaciones especiales; administración de recursos humanos; actividades logísticas,

³⁴³ United States, Department of State, Office of Resources, Plans and Policy, *Congressional Presentation for Foreign Operations, Fiscal Year 1999* (Washington, March 1998), citado en "Programs governed by the FAA and AECA, IMET: International Military Educational and Training: Mexico" (véase México), en ISACSON, Adam y OLSON, Joy. **Just the facts: A civilian's guide...** Op Cit.



operaciones de inteligencia (Ejército); e instructores de vuelo, mecánicos y mantenimiento (Fuerza Aérea).³⁴⁴

Por su parte, en septiembre de 1996, la Secretaría de Marina aceptó que 15 oficiales de la Armada de México participaran en el Curso de Operaciones Marítimas Antidrogas, en Norfolk, Virginia.

La mayoría de los cursos fue instrumentado con recursos provenientes de la Sección 1004 del Departamento de Defensa de Estados Unidos, a través de la cual el Pentágono puede hacer uso de sus propios fondos para entrenar a militares y policías extranjeros, así como para transferir algunos equipos, siempre y cuando se pueda aducir que son para asuntos vinculados al combate al narcotráfico.

Así, ante el amparo de esta provisión legal las Fuerzas Armadas Mexicanas han logrado capacitar un gran número de efectivos, tal y como lo muestran las cifras del siguiente cuadro informativo.

ENTRENAMIENTO³⁴⁵

(Con fondos autorizados por la Sección 1004 del Departamento de Defensa)

| Personal Militar Mexicano | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------------------------|-----------|----------------------------|---|
| Ejército | | 286 | |
| Marina | | 281 | 129 |
| Fuerza Aérea | | 262 | 888 |
| Total | Cerca 300 | 829 | 1,017 |
| Número de cursos | | Cerca 1,300 | Más de 1,000 |
| Costo del entrenamiento | | \$10.8 millones de dólares | \$13.0 millones de dólares (estimación) |

Cuadro 2

Cabe resaltar que, en materia de intercambios educativos, el gobierno de Estados Unidos solicitó una vacante en el Colegio de Defensa o de la Marina y propuso un programa permanente y recíproco para el intercambio de estudiantes, ante lo cual la Secretaría de la Defensa respondió que por disposiciones contenidas en los estatutos de sus instituciones, no puede recibir a extranjeros en el Colegio de la Defensa Nacional.

Finalmente, algunas de las instituciones estadounidense identificadas en las que se impartieron y tomaron los entrenamientos para los efectivos de las Fuerzas Armadas Mexicanas, fueron las siguientes:

³⁴⁴ Dirección General para América del Norte. Reunión del Secretario de la Defensa Nacional, Gen. Enrique Cervantes Aguirre, con el Secretario de Defensa de EUA, Dr. William Perry, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 24 de abril de 1996.

³⁴⁵ United States Department of Defense. U.S./Mexico Counterdrug Initiatives, Drug Enforcement Policy and Support, Washington, march 1998, consúltese en <http://www.ciponline.org/facts/mxcd.pdf>. Este documento también resalta que todos los cursos incluyeron la profesionalización de los servicios militares y el respeto a los derechos humanos, para tal efecto véase el Anexo V, el cual contiene las diapositivas del reporte presentado.



INSTITUCIONES DE ENTRENAMIENTO

| Programa | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|--|----------------------------------|----------------------------------|
| Escuela de las Américas (School of the Americas) Escuela del Ejército de Estados Unidos que capacita en idioma español a militares de América Latina | 149 estudiantes, 16.3% del total, 1 instructor | 305 estudiantes, 35.7% del total | 219 estudiantes, 26.6% del total |
| Escuela Naval de Aeronaves Pequeñas y Entrenamiento Técnico (Navy Small Craft and Technical Training School) Escuela de la Marina de Estados Unidos con cursos en español para personal de las Marinas de América Latina | | | 8 estudiantes |
| Academia Interamericana de la Fuerza Aérea (Inter-American Air Forces Academy) Institución de la Fuerza Aérea de Estados Unidos con cursos en español para personal militar de América Latina | 141 estudiantes, 22.4% del total | 280 estudiantes, 29.5% del total | 336 estudiantes, 37.2% del total |
| Centro de Defensa para el Hemisferio (Center for Hemispheric Defense Studies) Iniciativa del Departamento de Defensa para mejorar las habilidades y aptitudes de los civiles en la planeación y administración de temas militares | 0 | 0 | 3 estudiantes |

• Asistencia en casos de desastre

Este rubro es el que menos avance a tenido y del cual se desconoce, en mucho, las acciones y programas que ambos países han abordado. Sin embargo, se puede establecer que en este ámbito funcionarios mexicanos realizaron visitas a instalaciones de Estados Unidos para recibir información sobre métodos y procedimientos para enfrentar en mejor forma los casos de desastre y otorgar apoyo a los civiles afectados.

En este marco, se insistió en la necesidad de realizar consultas orientadas a revitalizar el Acuerdo Bilateral para Desastres Naturales de 1981. Sin embargo, las intenciones del gobierno estadounidense se ha encaminado a que en un futuro próximo, las Fuerzas Armadas de México y ese país pudieran llevar a cabo un simulacro conjunto sobre un caso hipotético de desastre natural en la zona fronteriza de ambos países, posiblemente en reacción a un huracán;³⁴⁶ es decir, se sugiere explorar la posibilidad de realizar o llevar a cabo operaciones conjuntas.

Por tal motivo el Gobierno de México rechaza contundentemente estas intenciones. No obstante lo anterior, no se descarta que en el futuro Estados Unidos insista y presione a las autoridades mexicana para que acepte algún esquema de colaboración en este rubro.

De hecho, cabe señalar que dentro de los programas de asistencia al exterior patrocinados y supervisados por los Departamentos de Estado y de Defensa de Estados Unidos, se contemplan ejercicios y programas de entrenamiento conjunto como parte de la Asistencia Civil Humanitaria (*Humanitarian Civic Assistance*).³⁴⁷ Dentro de estas

³⁴⁶ United States Department of Defense, U.S./Mexico... Op. Cit.

³⁴⁷ La Asistencia Civil Humanitaria (*Humanitarian Civic Assistance*) es un término acuñado por el Departamento de Defensa para ayudar y desarrollar actividades en algún lugar en el contexto del despliegue de ejercicios, operaciones o entrenamiento para militares en el extranjero. Bajo este esquema, el personal militar estadounidense desplegado participa en la construcción de caminos y escuelas, la vacunación de niños y animales, así como en la perforación de pozos de agua. Los programas de Asistencia Civil Humanitaria son ejecutados con la participación de personal civil y militar de los países objeto de la ayuda. De esta manera, de acuerdo con el Departamento de Defensa el propósito central del despliegue de estos programas es mantener actualizados los aspectos integrales de la presencia militar de Estados Unidos, asegurando el entrenamiento operacional para responder a las crisis y preparar a la Guardia Nacional y las Fuerzas de Reservistas. Si se desean conocer más detalles sobre este tipo de actividades se recomienda consultar:
<http://www.us.net/cio/facts/hca.htm>



actividades destacan el despliegue y la realización de ejercicios conjuntos en América Latina conocidos como Nuevos Horizontes.³⁴⁸

Este tipo de ejercicios se considera como parte del entrenamiento de las unidades de efectivos militares estadounidenses, particularmente el Cuerpo de Ingenieros y de Servicios Médicos, con el objetivo de proporcionar asistencia técnica y humanitaria en aquellos países identificados como un riesgo o amenaza a la estabilidad regional. La ayuda que se proporciona a través de estos ejercicios incluye la construcción de infraestructura básica (caminos, puentes, escuelas, pozos de agua potable, etc.), así como asistencia médica, dental y servicios de veterinaria (vacunas, inmunización etc.).

En los últimos años, los despliegues más notorios fueron los realizados en El Salvador, Honduras y Nicaragua para auxiliar a la reconstrucción de estos países y a su población luego de los efectos del huracán Mitch de 1998.

Finalmente, no debe dejarse de lado que a pesar de lo bien intencionado que pueden ser interpretadas estas acciones en beneficios de la población civil, el verdadero trasfondo de estas acciones tiene como línea de partida el garantizar los objetivos de seguridad nacional que Estados Unidos ha diseñado para la región donde se despliegan este tipo de ejercicios y programas.

En este sentido, en la más reciente comparencia del Comandante en Jefe del Comando Sur de Estados Unidos, Gral. Peter Pace, ante el Congreso señaló:

*...SOUTHCOM's continuing efforts to strengthen democracy and stability through military-to-military engagement. This includes combined peacekeeping operations, counterdrug exercises, training and education, security assistance and humanitarian assistance programs. This fiscal year SOUTHCOM plans to conduct 17 joint or combined exercises and 178 training deployments, including riverine training, counterdrug training support and medical assistance deployments. SOUTHCOM also plans to conduct New Horizon civic assistance exercises at sites in the Bahamas, St. Lucia, St. Vincent, Guatemala, Honduras and Paraguay. Each year SOUTHCOM deploys more than 12,000 service members, mainly guardsmen and reservists to support these exercises that benefit both U.S. troops and partner nations.*³⁴⁹

³⁴⁸ De acuerdo con el Departamento de Defensa este tipo de ejercicios contribuye al entrenamiento de las unidades militares estadounidenses en proporcionar servicios de cuidado médico y la realización de construcciones para la población civil. Si se desea conocer con mayor detalle el número de actividades y la cantidad de recursos que el gobierno de Estados Unidos asignó para llevar a cabo las acciones en el marco de este programa en los países de América Latina, consúltese <http://www.cjponline.org/facts/nuho.htm>. Recientemente, el alcance de las actividades y los objetivos de los ejercicios Nuevos Horizontes fue revelado y cuestionado por un periódico de circulación nacional al señalar que: Según documentos del Ejército estadounidense, que Milenio hizo públicos en su edición de ayer, el ejercicio militar, Nuevos Horizontes o Nuevas Fronteras, es parte de un proyecto que pretende llevar a 100 mil soldados estadounidenses a América Latina, para proteger sus intereses, como el petróleo de la región, las incipientes democracias y hasta su cultura. Véase RANGEL, M. J. Jesús y MICHAEL, Víctor Hugo. "Militarizará Estados Unidos la frontera México-Guatemala", *Milenio Diario*, México, 11 de enero del 2001; MICHAEL, Víctor Hugo. "EU militarizará América Latina para 'proteger' la democracia", *Milenio Diario*, México, 12 de enero del 2001; y MIRANDA, Ricardo. "Nuevos Horizontes inició con soldados 'mojados'", *Milenio Diario*, México, 13 de enero del 2001.

³⁴⁹ KOZARYN, D. Linda. **SOUTHCOM Chief talks threats, military engagement**, en American Forces Press Service, abril, 9, 2001. Por otra parte, si se desea profundizar a cerca de los pormenores de las amenazas a los objetivos e intereses de seguridad de Estados Unidos en la región, a saber: democracia, estabilidad regional y prosperidad de América Latina; se recomienda consultar la siguiente publicación: Senate Armed Services Committee. **Statement of General Peter Pace, United States Marine Corps Commander in Chief, United States Southern Command before the Senate Armed Services Committee**, en U.S. Senate, march 27, 2001. La consulta y obtención de este documento se puede hacer, en forma general, en http://www.senate.gov/~armed_services/hearings/2001/c010327.htm; y de manera particular, en http://www.senate.gov/~armed_services/statemnt/2001/010327pp.pdf



De hecho, el énfasis y la importancia de este argumento surge si se tiene en consideración que los principales riesgos y preocupaciones que acechan y ensombrecen a los objetivos centrales de seguridad nacional de Estados Unidos identificados en la región (democracia, libre comercio y bienestar económico) son: los efectos de una crisis económica, así como el deterioro de la seguridad causado por la existencia de una corrupción endémica que debilita las instituciones y el apoyo de la población.

Es por ello que, en este marco, las principales amenazas a la democracia, la estabilidad y la prosperidad de América Latina son: el tráfico ilícito de drogas, la migración ilegal, el trasiego de armas y el crimen y la corrupción. La conjunción de estas amenazas de carácter transnacional contribuyen a desestabilizar a las frágiles democracias a través de la corrupción de las instituciones públicas, la promoción de actividades criminales, debilitando la legitimidad económica y desestabilizando el orden social.

De tal suerte que, el despliegue de actividades de carácter humanitario no solo tienen como objetivo el proporcionar ayuda a la población civil en casos de huracanes, terremotos u otra clase de desastres naturales, también cumplen funciones que contribuyen a garantizar en el corto y mediano plazo los intereses de seguridad de Estados Unidos.

Cabe destacar que hasta el momento México no ha sido objeto de este tipo de ejercicios, de ahí la intención de Estados Unidos por sondear la posibilidad de aceptar la realización de actividades que permitan responder a ambos países ante la eventualidad de algún desastre natural.

4.4. PROYECCIONES DE LA COOPERACIÓN

El reconocimiento de la existencia de una relación especial entre México y Estados Unidos, sobre todo a partir de la instrumentación del Tratado de Libre Comercio (TLCAN),³⁵⁰ ha obligado a considerar la necesidad de incluir los aspectos de seguridad y defensa dentro de la agenda bilateral.

Es decir, con la institucionalización de las relaciones militares y de defensa mediante el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Cooperación en Materia de Defensa, se asegura el tratamiento y desahogo de estos temas, los cuales, hasta el momento, se han concentrado en el mejoramiento de la coordinación y las capacidades para combatir el narcotráfico.

Es por ello que, la entretrejida estrategia que a diseñado Estados Unidos para lograr acercarse con cautela y en la medida de las posibilidades a las Fuerzas Armadas de México se ha instrumentado ante la sugerencia de insistir en abordar los temas que son sensibles para el Gobierno de México sin perder la esperanza de poder concretar una relación más amplia y estrecha con México.

³⁵⁰ Al respecto, consúltese: STORRS, Larry K. *Mexico-U.S. Relations:...* *Op. Cit.*, *supra* nota 120. Adicionalmente, véase: JOHNSON, Stephen. *U.S.-Mexico relations: No more business as usual*, Executive Memorandum, The Heritage Foundation, No. 689, Washington, D.C., July 20, 2000; en donde además de reconocer la larga relación especial entre México y Estados Unidos, se conmina a establecer una relación más benéfica a partir de las oportunidades generadas por los resultados de las elecciones del 2 de julio del 2000.



Esta probabilidad se podrá concretar en la medida en que existan y se descubran nuevas áreas que permitan la cooperación en temas, hasta ahora relevantes, como el narcotráfico, el cual se ha mantenido como el eje rector de la mayor cantidad de actividades de esta cooperación; permitiendo, incluso, entrelazar una gran serie de programas y acciones de colaboración en otras tantas áreas que le son afines, tales como: lavado de dinero, tráfico de armas, crimen organizado, etc.

La camaleónica manera en que se puede camuflar este fenómeno, abre la puerta para exigir nuevas medidas, que en su momento, permitirán insistir en lograr un consenso para llevar a cabo acciones que el Gobierno de México mantiene en el rango de susceptibles y delicadas, protegiéndose en la férrea coraza que representan las limitantes legales y las experiencias históricas (representadas por la defensa de la soberanía y el nacionalismo).

Es por ello que, en palabras de William J. Perry citadas por Jesús Lozano en su reporte periodístico, el funcionario estadounidense mencionó que:

...el gran acercamiento entre las fuerzas armadas de ambos países y en especial de la lucha contra el narcotráfico, algunos proyectos ya empezaron pero debemos unimos para examinar nuevas áreas donde podamos trabajar juntos (...) para mantener la seguridad y luchar contra el terrorismo.³⁵¹

Esta declaración deja ver de manera superficial la proyección de insistir en la búsqueda de nuevos campos de entendimiento y la posible realización de acciones u operaciones conjuntas en el ámbito naval e incluso en la presión que en los últimos tres años el Congreso estadounidense ha empezado a ejercer para que el gobierno de Estados Unidos busque la negociación de un acuerdo marítimo con México,³⁵² el cual permita a buques militares estadounidenses interceptar, abordar y perseguir a embarcaciones sospechosas de traficar enervantes en aguas mexicanas.

Sin duda, estos aspectos se perfilan como parte de los probables nuevos temas que ambos gobiernos tendrán que enfrentar a futuro dentro de la relación de cooperación militar. De hecho, algunas muestras de la preocupación y presión que a mediano plazo puede representar esta situación ya se han presentado de manera patente y se reflejan en los incidentes y desencuentros entre ambos países causados por las denuncias de detención e inspección de buques mercantes mexicanos por parte de buques militares y del Servicio de Guardacostas de Estados Unidos.

³⁵¹ LOZANO, M. Jesús. "Debemos Empezar... Op. Cit., p.

³⁵² La necesidad de poder firmar un acuerdo de esta naturaleza con México se inicia a partir del reconocimiento de la diversificación de las rutas tradicionales del tráfico de enervantes (terrestre y aérea). De hecho, es a partir de 1997 cuando el Congreso estadounidense empieza a presionar para que se considere la firma de un Acuerdo Marítimo que permita el reabastecimiento de combustible y la intercepción de embarcaciones por buques militares de Estados Unidos, así como el reforzamiento de medidas de control y monitoreo contra el tráfico de drogas en los principales puertos. Para conocer a detalle estas y otras peticiones, se recomienda consultar el texto de la iniciativa de ley S.Con.Res.10, la cual fue una Resolución Concurrente que pretendió obligar al Presidente de EUA a no otorgar la certificación a México en 1998. Dicha resolución no fue aprobada; sin embargo, abrió el camino para que esta demanda del Congreso continúe dentro de las prioridades legislativas para ensanchar la cooperación en materia de control y combate a las drogas entre México y Estados Unidos. En 1999, 14 Senadores estadounidenses introdujeron el proyecto de ley denominado *Drug Century Free Act* (S.S.), el cual en su Sección 1204 del Capítulo 2 contempló la necesidad de mejorar y fortalecer el combate a las drogas a través de la firma de un Acuerdo Marítimo entre México y Estados Unidos, así como mayor cooperación en materia de extradiciones, detección de lavado de dinero y procuración de justicia.



La persistencia de este tipo de denuncias podría abrir la necesidad de considerar la negociación de un marco de colaboración en estas áreas de suma sensibilidad para México.

Hasta el momento, la justificación más adecuada para estos incidentes se sustenta en la debilidad de la marina mexicana para cubrir y vigilar el amplísimo litoral de 11,952.7 kilómetros por 12 millas náuticas, que conforman el mar territorial o espacio jurisdiccional de la Armada de México; además de las cien millas náuticas que representan el mar patrimonial sin mencionar las aguas internacionales, lo que en estricto sentido significa una enorme inmensidad para custodiar sin el equipo necesario y la tecnología adecuada y suficiente.

De acuerdo con el periodista Rafael Abascal algunos especialistas de la DEA han manifestado que en los últimos años las rutas marinas³⁵³ han sido de alta rentabilidad para los grupos de narcotraficantes, particularmente, por los siguientes factores:

- ❖ *La insuficiencia de barcos de la Marina mexicana y lo obsoleto de su flota,*
- ❖ *La Armada no cuenta con un grupo de inteligencia para propósitos de combate al narcotráfico,*
- ❖ *Se pueden transportar grandes cantidades de droga,*
- ❖ *Y en el mar no existen aduanas ni controles fronterizos.*³⁵⁴

Con la enunciación de estos factores se presupone que la debilidad de la Armada de México para combatir el narcotráfico ha estado ocasionando de manera creciente incidentes con buques de la Armada de Estados Unidos en la Zona Económica Exclusiva y mar territorial mexicanos, fundamentalmente, porque lo que buscan los barcos estadounidenses es poder abordar las embarcaciones mexicanas o de otro país e inspeccionarlas en busca de drogas.

Hasta el momento, cinco han sido las acciones de esta naturaleza que se han podido documentar y que, por consiguiente, han destacado por la incomoda situación en que puso a ambos gobiernos.

INCIDENTES NAVALES DE INSPECCIÓN EN AGUAS MEXICANAS³⁵⁵

| Buque Estados Unidos | Buque Mexicano | Lugar | Ubicación de la operación |
|--|-------------------------------------|-------------------------------|--|
| USS PRINCETON (Buque de la Armada) | Atún VII (Barco pesquero) | Puerto Vallarta, Jalisco. | A 35 millas náuticas al noroeste de Puerto Vallarta. |
| USCGC ACUSHNET (Buque del Servicio de Guardacostas) | Pacific Invader (Buque pesquero) | Punta Banda, Baja California. | A 21.8 millas náuticas al suroeste de Punta Banda. |

³⁵³ En un reporte de la Oficina de la Contraloría General del Congreso de Estados Unidos (GAO, en inglés) de 1999, se reconoce que en los últimos años de la década de los noventa el traslado de la cocaína de Colombia a México cambió la vía de transporte, ya que a principio de los noventa se privilegiaron las rutas aéreas pero al finalizar la década se incrementó la utilización de rutas marítimas y la utilización de pequeñas embarcaciones para ingresar mayor cantidad de drogas a México, particularmente, por la península de Yucatán y la región de Baja California. Véase NELSON, F. Benjamin. *Drug Control: Update on U.S.-Mexican counternarcotics Activities*, General Accounting Office, Washington, D.C., march, 4, 1999, p. 3.

³⁵⁴ ABASCAL, Macías Rafael, "El narco, a la conquista de los siete mares", Reportaje Especial, *El Financiero*, México, 11 de octubre de 2000.

³⁵⁵ ABASCAL, Macías Rafael, "El narco, ... *Op. Cit.*



| Buque Estados Unidos | Buque Mexicano | Lugar | Ubicación de la operación |
|--|---|--------------------------------|--|
| USCGC WHEC-719 (del Servicio de Guardacostas) | Liliana I (Barco pesquero) | Isla María Madre, Nayarit. | A 18 millas náuticas al suroeste de la Isla María Madre. |
| USCGC BOUTWELL (del Servicio de Guardacostas) | Huichol y Papago (embarcaciones menores) | Punta Maldonado, Guerrero. | A 35 millas náuticas al suroeste de Punta Maldonado. |
| USCGC CHANDLER (del Servicio de Guardacostas) | Escama XV (Barco pesquero) | Lázaro Cárdenas, Michoacán. | A 75 millas náuticas al suroeste de Lázaro Cárdenas. |

Ante la existencia de estos problemas las autoridades estadounidenses han intentado convencer al Gobierno de México de la necesidad de firmar un tratado de cooperación marítima antidrogas entre la Guardia Costera de Estados Unidos y la Armada de México, asunto que, por su puesto, las autoridades mexicanas han rechazado y negado consistentemente.

Sin embargo, a pesar de la reiterada negativa del Gobierno de México a formalizar y reconocer la realización de operaciones conjuntas entre la Armada de México y la Marina o el Servicio de Guardacostas de Estados Unidos, lo cierto es que en el informe especial que el Congreso requirió presentar a la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas para avalar la certificación condicionada a México en 1997, se señala que el gobierno mexicano ha mostrado un considerable avance en materia de cooperación para combatir el flujo de drogas a través de la flexibilización y adopción de medidas que antes eran rechazadas.

De esta manera, el informe destaca el cambio de postura respecto a la colaboración en la realización de algunos ejercicios y operativos de coordinación con los cuerpos armados de Estados Unidos; de hecho enfatiza que la relación Defensa-Defensa (*military-to-military*) entre ambos países, hasta antes de 1995, prácticamente no existía. Por consiguiente uno de los grandes cambios en este contexto fue el establecimiento del grupo bilateral de trabajo que, hoy, permite llevar a cabo la interacción militar entre México y Estados Unidos.

Asimismo, destaca que:

Coincidental maritime operations conducted between the U.S. Coast Guard and Mexican Navy. Procedure established for communications link and information sharing. Standard operating procedures agreed upon for permissions to enter into Mexican territory to conclude detection and monitoring missions. Flexible refueling and overnight stay procedures formalized.³⁵⁶

Por consiguiente, si bien es cierto que México no realiza ejercicios marítimos conjuntos con Estados Unidos, las acciones y la actitud del gobierno mexicano no son congruentes; ya que, por una parte, no niega que mantiene fuertes lazos de coordinación con el Servicio

³⁵⁶ McCAFFREY, R. Barry. **Report to Congress: U.S.-Mexico counterdrug cooperation**, Office of National Drug Control Policy, Volumen I, September 1997. Si se desea conocer el registro de cambios señalados por Estados Unidos en la cooperación antidrogas de México remitase al **Anexo VI** de esta investigación. De igual manera, véase la visión general de la asistencia de Estados Unidos a México en materia de seguridad presentando por el Centro de Política Internacional en el documento de Adam Isacson y Joy Olson **Just the Facts...**, *Op. Cit.*, en <http://www.ciponline.org/facts/mx.htm>



de Guardacostas estadounidense que le permiten colaborar en la realización de ejercicios y operaciones "coincidentales"³⁵⁷ con las instituciones armadas de Estados Unidos; y por la otra, rechaza tajantemente³⁵⁸ toda información que vincule o señale la celebración de este tipo de operativos y acciones en territorio mexicano que permitan inferir que la Armada de México lleva a cabo operaciones conjuntas.

En este contexto, cabe destacar que en 1999 la cooperación entre la Secretaría de Marina-Armada de México, la PGR, el Servicio de Guardacostas y el Departamento de Defensa de Estados Unidos, tuvo como resultado la realización de tres operaciones de intercepciones de drogas que derivaron en la captura y detención de los barcos de bandera mexicana: "Mazatlan IV" con 7 toneladas de enervantes; "Xoloescuintle" con 9.5 toneladas de cocaína; y "Alfonso M.D. II" con 8.1 toneladas de cocaína.³⁵⁹

De esta forma, hasta el momento, la presencia de estos temas en la agenda de la relación bilateral en materia militar mantiene el rango de susceptible y de preocupación para el Gobierno de México, quien a finales de 1999 en reacción a la presión e insistencia de abordar y negociar al respecto, decidió decretar la prohibición para llevar a cabo alguna acción tendiente a autorizar cualquiera de estas dos pretensiones estadounidenses (operaciones conjuntas e inspecciones navales).

El interés de Estados Unidos por ampliar los lazos de colaboración en este aspecto quedó manifestado en la Estrategia Internacional para el Control de Narcóticos de 1999, en los siguientes términos:

*Maritime interdiction is a new and significant area of cooperation between the U.S. and Mexico. (...) the U.S. contributed on scan technical assistances for three dockside boardings of suspect vessels, and conducted a four-week counternarcotics boarding team training clas for the Mexican Navy and Marine Corps. The PGR has also assigned a liaison officer to the U.S. Domestic Air Interdiction Center in Riverside, California, and is in the process of assigning a liaison officer to the U.S. Coast Guard's Joint Interagency Task Force-West in Alameda, California.*³⁶⁰

Por tal motivo, ante la creciente insistencia por profundizar los vínculos y las actividades en esta nueva área de cooperación, el gobierno mexicano decidió frenar de golpe las intenciones estadounidense, al decretar en el tercer párrafo de la tercera base de coordinación para regular la navegación en las zonas marinas mexicanas y autorizar los arribos y estancias a puertos mexicanos de buques de Estado destinados a fines no comerciales y de guerra extranjeros o con esa función, lo siguiente:

³⁵⁷ Algunas de las Operaciones de Intercepción Marítima entre autoridades mexicanas y el Servicio de Guardacostas de Estados Unidos son: Operación GULF SHIELD (Escudo del Golfo), en Brownsville, Texas; Operación BORDER SHIELD (Escudo Fronterizo) en San Diego, California. Cabe señalar, que en el marco de los operativos GULF SHIELD la Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR) llevó a cabo la Operación TAMAULIPAS 97, a través de la cual la Armada apoya con el despliegue de dos barcos de guerra equipados con helicópteros.

³⁵⁸ Al respecto véase: ARANDA, Jesús. "Ninguna 'persecución en caliente' violó la soberanía: Lorenzo Franco", La Jornada, México, 6 de noviembre de 1997; y APONTE, David. "Envía EU un informe rasurado y sin detalles del operativo Acapulco", La Jornada, México, 6 de noviembre de 1997.

³⁵⁹ Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. **International Narcotics Control Strategy Report, 1999**, U.S. Department of State, march 2000, en http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/narc_reports_mainhp.html.

³⁶⁰ Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. **International Narcotics Control Strategy... Op. Cit.**, consúltese concretamente la sección referente a México.



En ningún caso, y por ningún motivo, se autorizarán, en mar territorial, operativos marítimos conjuntos y/o actividades de embarcaciones extranjeras con propósitos de interceptación, en persecución de una embarcación que se presume realice actividades ilícitas.³⁶¹

Con la publicación de estas normas incluso se va más lejos al reafirma el rechazo y la prohibición de todo intento por usar y establecer toda base militar en territorio nacional por otro país, de tal surte que la séptima base de coordinación señala que:

Conforme a lo dispuesto en la legislación nacional, "las Partes" no podrán autorizar, en ningún caso y por ningún concepto, la utilización de las instalaciones portuarias y bases navales mexicanas, para que buques de Estado destinados a fines no comerciales y de guerra extranjeros o que tengan esa función lleven a cabo operaciones en aguas de jurisdicción nacional que están reservadas exclusivamente a las autoridades nacionales ni para ser empleadas como bases avanzadas de operaciones.

En ningún caso, y por ningún motivo, "las Partes" autorizarán el establecimiento de bases e instalaciones navales en territorio nacional, para llevar a cabo operaciones por parte de embarcaciones extranjeras dentro o fuera del territorio nacional.³⁶²

Con estas medidas el Gobierno de México cerró toda posibilidad de poder ampliar la cooperación militar en los rubros identificados por el gobierno estadounidense como necesarios para estrechar cada vez más los vínculos militares con México, so pretexto de que el control y el combate al narcotráfico así lo requieren.

De manera inmediata algunos de estos rubros serían: la negociación de un Acuerdo Bilateral Marítimo Antidrogas (*Bilateral Maritime Counterdrug Agreement*) y la realización de un esquema de maniobras y operaciones conjuntas, tal y como Estados Unidos ya lo ha establecido con otros países de América Latina, como se puede observa en el siguiente cuadro.

ACUERDOS MARITIMOS ANTIDROGAS PROMOVIDOS Y FIRMADOS POR EUA³⁶³

| País | Estado que guarda el Acuerdo |
|------------|--|
| BAHAMAS | En mayo de 1996 Estados Unidos firmó un acuerdo marítimo de cooperación antinarcóticos entre las Reales Fuerzas de Defensa de Bahamas y el Servicio de Guardacostas de Estados Unidos, para llevar a cabo abordajes, inspecciones e investigación de barcos sospechosos en el mar y el espacio aéreo territorial de Bahamas. |
| COLOMBIA | El 20 de febrero de 1997, Estados Unidos y Colombia firmaron un acuerdo marítimo antidrogas, del cual no se señala mayor detalle. |
| COSTA RICA | Estados Unidos propuso negociar un acuerdo marítimo para la procuración de justicia, el cual fue aceptado pero con apego a las normas constitucionales. El gobierno costarricense sometió a votación la propuesta a finales de 1997. |
| ECUADOR | Estados Unidos planeo firmar un acuerdo marítimo antidrogas con Ecuador en 1998. Se desconoce el resultado de las negociaciones. |
| GUATEMALA | La negociación de u acuerdo bilateral marítimo contra el narcotráfico entre Estados Unidos y Guatemala inició a finales de 1997. El gobierno guatemalteco envió una contrapropuesta a Estados Unidos. |

³⁶¹ Secretaría de Relaciones Exteriores. **Bases de Coordinación para regular la navegación en las zonas marinas mexicanas y autorizar los arribos y estancias a puertos mexicanos de buques de Estado destinados a fines no comerciales y de guerra extranjeros o con esa función**, en Diario Oficial de la Federación, México, 8 de noviembre de 1999.

³⁶² Secretaría de Relaciones Exteriores. **Bases de Coordinación...** Op. Cit.

³⁶³ Información tomada del la publicación *Just the Facts: A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*, concretamente del apartado referente al U.S. Coast Guard, así como al entrenamiento, educación, Bases navales y otras formas de presencia, en el cual se contempla a México, véase <http://www.ciponline.org/facts/usca.htm>



| País | Estado que guarda el Acuerdo |
|-------------------|--|
| HAITI | El 17 de octubre de 1997 Estados Unidos y la Guardia Costera de Haití firmaron un acuerdo marítimo, el cual permite a los barcos estadounidenses tener un amplio acceso a territorio haitiano para perseguir a narcotraficantes. |
| JAMAICA | Ambos gobiernos se encuentran en el proceso de negociación de un acuerdo bilateral. El acuerdo ha sido presentado al Parlamento y se espera su promulgación. |
| MÉXICO | No existe ningún acuerdo marítimo formal. Sin embargo, el Servicio de Guardacostas de Estados Unidos y la Armada de México realizan operaciones marítimas coincidentes de vigilancia y operaciones de interceptación. |
| NICARAGUA | Actualmente, ambos países se encuentran negociando un acuerdo marítimo bilateral. |
| PANAMA | No existe ningún acuerdo entre ambas naciones. Sin embargo, las negociaciones están en proceso. Se piensa que el acuerdo sustituiría las negociaciones del Centro Multilateral Antinarcóticos (CMA). |
| SAN KITTS Y NEVIS | Ambos países firmaron un acuerdo marítimo en 1995. |
| SURINAME | Estados Unidos y Suriname tienen firmado un acuerdo marítimo. No se detalla fecha ni alcance. |

Con esto las proyecciones de cooperación parecen centrarse en la necesidad de conseguir el consentimiento del Gobierno de México para llevar a cabo la realización de operaciones conjuntas y la interceptación e inspección de embarcaciones sospechosas en aguas de jurisdicción nacional.

Sin embargo, el hecho de que la apertura a una cooperación más estrecha en el ámbito militar con Estados Unidos, hasta hace algunos años era impensable, no se descarta que la insistencia y la presión estadounidense por obtener sus propósitos abran nuevamente la posibilidad de que el Gobierno de México considere la probable modificación de su postura ante los temas que actualmente considera inamovible.



CONCLUSIONES

Como se ha podido observar la incidencia del fin de la Guerra Fría en la redefinición de la política exterior de Estados Unidos se ha hecho evidente al manifestar la necesidad de replantear el concepto de seguridad como el eje central de la estructura sobre la que se fincan los intereses y objetivos y se visualizan las amenazas a combatir en la actual etapa de cambios internacionales. Sin duda la principal razón en el proceso de transformación del ámbito internacional, y por consiguiente en la elaboración de la política exterior estadounidense, fue el derrumbe de la ex-Unión Soviética y la consecuente desaparición de la lógica de confrontación bipolar, ya que implicó la pérdida del elemento sobre el cual se aglutinó la concepción política e ideológica de la estrategia de contención al comunismo en la que se fundamentó la interacción de Estados Unidos con el resto de los países del mundo durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX.

Este evento significó el inicio de una nueva etapa de análisis y debate para reorientar los objetivos internacionales de este país y darle cabida a los nuevos retos propiciados por las transformaciones derivadas del rompimiento de la política de equilibrio o mutua destrucción que prevaleció durante la Guerra Fría. Por tanto, la redefinición de la política exterior de Estados Unidos parece transitar por una etapa en la que trata de buscar fórmulas y consensos que permitan instrumentar los objetivos para satisfacer el interés estadounidense.

Es evidente que en materia política, Estados Unidos tiene hoy mayores dificultades que en otros momentos de su historia en la formulación y orientación de propuestas públicas coherentes, particularmente, en lo que a política exterior se refiere. El aspecto más notable hasta el momento ha sido la falta de consenso, incluso entre los estadounidenses mejor preparados, así como entre el resto de la población, incluyendo la comunidad política, sobre cuáles intereses son los verdaderamente más importantes y por qué.

De igual manera, también es indudable que gran parte de esta transformación internacional y los efectos de la reorientación de la política exterior de Estados Unidos no ha sido ajena para América Latina y su relación con este país. De tal suerte que, en el contexto hemisférico o regional las transformaciones experimentadas por la mayoría de los países de la región para adaptarse a los requerimientos estratégicos de Estados Unidos (democracia y libre mercado) e insertarse a la dinámica de la tendencia globalizadora; han hecho de América Latina una zona muy atractiva para este país, a pesar de la persistencia de lastres negativos que impiden la consolidación de las reformas políticas y económicas instrumentadas a partir de la década de los ochenta del siglo pasado.

La presencia de corrupción, ingobernabilidad, narcotráfico, inestabilidad política y la susceptibilidad a que algunos países latinoamericanos sufran crisis económicas, son algunos de los elementos identificados por Estados Unidos como amenazas a la consolidación del proceso democrático en estas naciones. De ahí que la mayoría de estos



aspectos negativos fundamenten y justifiquen el interés y los objetivos diseñados por Estados Unidos para la región, particularmente, porque la percepción de una zona inestable políticamente hablando y agobiada por las profundas desigualdades económicas y sociales, pueden derivar en un excelente caldo de cultivo para que fenómenos como el narcotráfico, los flujos migratorios, el tráfico de armas, entre otros, sean actualmente considerados como una seria amenaza para los propósitos estratégicos y de seguridad que Estados Unidos se ha planteado para América Latina.

Es por ello que la actual tendencia de la política exterior estadounidense se perfila a considerar a estos fenómenos como la principal amenaza a la seguridad de Estados Unidos y de la región en su conjunto, por su alto grado de asechamiento y degradación para los regímenes democráticos con el argumento de que cuentan con el poder suficiente para causar inestabilidad y corromper a las instituciones internas provocando y exaltando el malestar social y, por consiguiente, trastocando los pilares estratégicos sobre los cuales se han establecido los objetivos de seguridad en América Latina: Democracia y Libre Comercio.

El fortalecimiento de esta nueva dirección en la política exterior estadounidense debe ser analizada con sumo cuidado, ya que ante la frágil y endeble línea que separa hoy día a los asuntos internos de los de carácter internacional, puede resultar perjudicial para el desarrollo de un verdadero vínculo interamericano sólido y confiable que evite la incertidumbre de un posible afán de intervencionismo a ultranza en la región. Sobre todo ante el énfasis que en los discursos públicos han manifestados las autoridades estadounidenses y en los que enfatizan que:

- Estados Unidos tiene fuertes vínculos económicos con América Latina, ya que cuenta con mercado potencial de más de 500 millones de consumidores, 39% del comercio total de esta país se hace con países del hemisferio y 49 centavos de cada dólar gastado en Latinoamérica se hace en la importación de productos estadounidenses;
- Estados Unidos cuenta con profundos lazos culturales con la región, al señalar que 1 de cada 8 estadounidenses es de origen hispano; y que
- Los vínculos de seguridad entre Estados Unidos y Latinoamérica son de suma importancia, por cuanto que, el 26% del petróleo importado por esta país proviene de la región y la mayor fuente del tráfico de estupefacientes se genera en algunos países de la región.

En este sentido, la exaltación de todo lo anterior refleja que en el fondo los intereses internacionales más fuertes de Estados Unidos en la era de la globalización son de carácter económico, por cuanto que, están vinculados con ventajas financieras, tecnológicas, comerciales y con acuerdos y regímenes internacionales que apoyen estos intereses. De tal suerte que la coraza política con la que se pretenden revestir estos propósitos no ha dejado de enfatizar los beneficios y bondades de estos elementos en la voz de destacados funcionarios del gobierno estadounidense para resaltar la importancia que América Latina tiene en su estrategia de consolidación de la democracia como régimen universal y de expansión económica a través del libre comercio como fundamento para lograr el bienestar social.



Sin embargo, se percibe que en el intento por cimentar los pilares de la nueva arquitectura de las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica, la naturaleza de los intereses y objetivos estadounidenses es muy distinta dependiendo del interés que domine el vínculo y la importancia con cada una de las diversas subregiones de América Latina y el Caribe. De esta manera, se puede observar que:

- Por un lado, el factor demográfico, entiéndase los flujos migratorios; el intercambio económico y el problema de los estupefacientes van a la cabeza en la estrategia de Estados Unidos hacia México, América Central y el Caribe;
- Por otra parte, las inversiones y las exportaciones dominan los intereses en el Cono Sur; y
- Finalmente, el narcotráfico y el ejercicio del poder (estabilidad política) son los temas centrales para Estados Unidos en la región andina.

Es por ello que, en el intento por entender el cambio de visión política y la manera en que Estados Unidos ha diseñado la estrategia de acercamiento con América Latina durante la última década del siglo XX, se decidió analizar el papel de la cooperación militar como una herramienta para lograr la consecución de los objetivos políticos, económicos y de seguridad en la región. La utilización de esta herramienta ha contribuido al establecimiento de políticas para estrechar y fortalecer las capacidades para combatir amenazas como el narcotráfico y el crimen organizado, así como para ayudar a consolidar la democracia.

De esta manera, la vinculación de los objetivos e intereses de política exterior y de seguridad nacional se ven reflejados en la estrategia que Estados Unidos ha utilizado para insertar a México en la dinámica del desarrollo de los propósitos establecidos para América Latina, incluso caminando a contracorriente en lo que se refiere a la tendencia de disminuir la participación de las fuerzas armadas en los procesos políticos del resto de la región, particularmente por el limitado involucramiento y cooperación de México en la nueva estrategia de seguridad de Estados Unidos para Latinoamérica.

Esta necesidad estadounidense vio concretados sus objetivos al obtener como resultado dos cambios fundamentales en su interlocución militar con México; por una parte, incrementar y consolidar la interacción entre las fuerzas armadas de ambos países; y por la otra, haber logrado que México aceptara los beneficios de la asistencia militar propuesta por Estados Unidos. La consecuencia lógica de estos dos importantísimos avances en la relación bilateral le ha permitido a este país contar con un marco formal para la discusión de los problemas y asuntos de orden militar y de defensa que le preocupan, gracias a la institucionalización de los contactos militares a través del Grupo de Trabajo sobre Cooperación en Materia de Defensa, así como ejercer por la vía de la asistencia militar la presión necesaria para ampliar las áreas de discusión y colaboración sobre las cuales Estados Unidos desee concretar algún objetivo de vital interés, so pretexto, de considerarlo necesario para su seguridad nacional.

En tal virtud, no se debe descartar que en un futuro no muy lejano el actual dinamismo de los vínculos militares entre México y Estados Unidos permitan considerar la necesidad de trabajar, conjuntamente, en la elaboración de un esquema de seguridad y de defensa



de carácter bilateral o trilateral, que pueda ser objeto del incipiente indicio de una futura Estrategia de Seguridad Nacional para América del Norte derivada de la posible estructuración y evolución hacia una Comunidad de América del Norte. Al respecto, algunas de las diversas opiniones sobre el particular señalan la silenciosa integración de México al Comando Sur de Estados Unidos, lo cual supone que más allá del simbolismo de este viraje, la inclusión de México al mencionado Comando engrana en la estrategia de Washington para confrontar el narcotráfico de manera multilateral, lo que no implica una oficialización y, por el contrario, señala una suposición o rumor sobre este tema. Por lo que se descarta que si bien la amenaza del narcotráfico tiende a manifestarse regionalmente, gran parte de la respuesta contra este fenómeno ha sido de naturaleza bilateral, de ahí que al cambiar el énfasis de las operaciones bilaterales a regionales e internacionales se visualice e incluso se especule sobre el posible redimensionamiento de las fronteras imaginarias que Estados Unidos utiliza para dividir en cinco grandes áreas de combate sus responsabilidades para organizar el comando de sus Fuerzas Armadas.

En este posible escenario y como parte de esta supuesta reorganización, en 1997 el Mar Caribe y el Golfo de México, que hasta entonces habían sido parte de las responsabilidades del Comando del Atlántico, pasaron a manos del Comando Sur —con sede en Miami, Florida—. Sin embargo, hasta el momento no ha habido ningún pronunciamiento oficial al respecto en ninguno de los dos países. No obstante lo anterior, este posible cambio presupondría un fuerte rechazo por parte de las Secretarías de la Defensa Nacional y Relaciones Exteriores de México, ya que ello implicaría algún tipo de subordinación a Estados Unidos.

De ahí el hecho de destacar como importante el papel que México juega en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, con la lógica de subrayar que la verdadera intención de este país era cerrar el círculo estratégico del dinamismo de la relación bilateral, la cual, hasta antes de lograr cimentar el vínculo militar, ya contaba con los engarces y el andamiaje político (institucionalización de la relación) y económico (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), pero que no le permitía contemplar desde una óptica totalizadora o integral la necesidad de contar con intereses comunes y compartidos para poder enfrentar los desafíos del nuevo contexto global; es decir, garantizar su seguridad desde todos los aspectos.

Para lograr lo anterior, Estados Unidos ha hecho de la insistencia en considerar como temas de la agenda interamericana: la importancia de la democracia y el papel de las fuerzas armadas como promotoras y garantes de este interés de seguridad; la relevancia del combate al narcotráfico como una amenaza a la seguridad hemisférica; y la observación del respeto a los derechos humanos como parte del proceso de maduración política de la región y fundamento del marco de referencia para consolidar su posición y hacer de estos asuntos un lenguaje común entre los países de América Latina.

En este contexto, el análisis de la importancia de la interacción militar entre México y Estados Unidos se observa desde dos perspectivas: la externa y la interna, pero ambas englobadas en el marco de la relación bilateral.

En el ámbito externo, se puede establecer que el desarrollado de los vínculos militares se presenta en dos etapas:



- La primera, inicia en 1995 con los contactos navales como punto de partida para lograr el acercamiento con el Ejército y la Fuerza Aérea, la cual ante los buenos resultados obtenidos permite que Estados Unidos concentre la mayor parte del entrenamiento, capacitación y recursos a estas dos ramas de las Fuerzas Armadas de México, relegando a un segundo plano la cooperación con la Marina Mexicana.
- La segunda, se identifica a partir de 1999 cuando Estados Unidos reconoce la importancia y el auge de las rutas marítimas en la distribución y tránsito de los flujos de drogas hacia este país, momento en el que toma relevancia la necesidad de fortalecer la capacidad naval de la Marina Mexicana ante el rezago y la debilidad que padece para enfrentar el combate al narcotráfico.

En el ámbito interno, el permanente arribo de buques militares y la excesiva concentración de la atención en el combate a las drogas, permiten que se mantenga la vigencia de continuar con la interacción militar por esta vía. De hecho, el análisis de los datos presentados en el tercer capítulo muestran los parámetros para medir la importancia y la magnitud de esta actividad, particularmente, por las siguientes razones:

- Es una actividad que abrió la puerta al incremento de la cooperación militar, que hoy existe, entre ambos países.
- La magnitud del permanente arribo de estos navíos forma parte de los programas de interacción militar que Estados Unidos instrumenta como parte de su estrategia de seguridad nacional. Por lo que no se debe descartar el ejercicio de ciertos rasgos de control y seguridad proyectados por este país hacia México vía el constantes y persistente arribo de estos navíos a puertos mexicanos, lo cual se puede fundamentar en los siguientes datos:
 - 1) el promedio general de visitas por año, durante el período de 1992 a 1996 fue de 6 arribos al mes.
 - 2) el promedio de estancia estimado para cada una de las visitas fue de 4 días, lo que significa que el 77% (24 días) del tiempo que comprende cada mes permaneció, por lo menos, un buque militar en algún puerto de los litorales mexicanos. **(Anexo IV)**.
- Las cifras que arroja esta actividad y ante el papel que actualmente desempeñan las fuerzas armadas para combatir la principal amenaza a la seguridad nacional, el narcotráfico; representa un ejemplo de la seriedad con que deben tomarse estos números, particularmente, porque revelan que las costas del litoral del pacífico occidental son las que más arribos registraron durante este período y como coincidencia esa misma región es por donde se sospecha que ingresa la mayor cantidad de estupefacientes a territorio estadounidense por parte de los carteles de la droga.

Por lo que se concluye que la importancia de esta actividad aumentará en la medida en que el gobierno de Estados Unidos consolide su preocupación respecto al cambio de estrategia que ha observado dentro de las principales rutas y métodos de distribución de las drogas; situación que ha impulsado un fuerte reclamo que se torna en una excesiva



presión para que México y Estados Unidos inicien y desarrollen la negociación de un acuerdo marítimo que permita reforzar el combate al narcotráfico.

Sin embargo, independientemente de que se llegue a negociar o no un acuerdo de esta magnitud, se debe resaltar que dentro de la relevancia e incremento de la visita de buques militares estadounidenses a puertos mexicanos es indispensable contemplar las implicaciones que la gestión y autorización de éstas tienen para México, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

- 1.- Evaluar el impacto que representaría para la **Opinión Pública** nacional el dar a conocer la constante llegada de buques militares estadounidenses a las costas de nuestro país. Situación que puede afectar, debilitar e incluso cuestionar el concepto de **Soberanía Nacional** por aquellos grupos políticos y sociales que gustan exaltar el nacionalismo mexicano;
- 2.- Dado lo anterior y por el simple hecho de involucrar el término soberanía, se debe calificar con carácter de **"delicado"** todo asunto relacionado con la tramitación y autorización de estos buques; y
- 3.- El Gobierno de México al gestionar y conceder estas autorizaciones debe evaluar los costos y beneficios que pueda obtener de este tipo de visitas, para lo cual tiene que considerar:
 - a) Dentro del rubro de los costos, la observación de los aspectos políticos y la imagen de México en el ámbito regional e internacional; fundamentalmente, por la posición que le merezca el contexto de la relación bilateral, y
 - b) Entre los beneficios que se deben de contemplar se encuentran el económico (captación de divisas) y el estratégico (capacitación, apoyo y cooperación), este último primordialmente por lo que puede representar para la Armada de México y para las Fuerzas Armadas en general.

Por todo lo anterior, cabe observar que la gestión de las solicitudes para la visita de buques militares estadounidenses no se limita al simple trámite diplomático, por el contrario refleja la importancia y la gran responsabilidad que genera esta actividad en la siempre difícil y compleja relación bilateral entre México y Estados Unidos. Sobre todo ante el dinamismo cobrado por la interacción militar, el cual augura que la tendencia de los arribos militares a puertos mexicanos lejos de disminuir aumentará en la medida en que la cooperación militar entre México y Estados Unidos se profundice y amplíe.

De hecho, algunas cifras recopiladas de 1997 al 2000 indican que el número de visitas de buques militares estadounidenses aumentó durante este lapso de tiempo e incluso rebasó la cifra total de arribos registrada en el período comprendido entre 1992 y 1996 (**ver Anexo VII**), a pesar de las restricciones plasmadas en las bases de coordinación para regular la navegación en las zonas marinas mexicanas y autorizar los arribos y estancias en puertos mexicanos de buques de Estado destinados a fines no comerciales y de guerra extranjeros o con esa función, promulgadas en noviembre de 1999, en las que se reflejó el temor y la cautela del Gobierno de México por frenar la rapidez con que el gobierno de



Estados Unidos pretende extender hacia nuevos ámbitos de colaboración los avances en materia de cooperación militar, hasta ahora logrados.

En este sentido, ante el intento y la presión de Estados Unidos por abrir negociaciones para realizar operaciones conjuntas de interceptación aérea y marítima de narcóticos, ha obligado a México a realizar dos movimientos estratégicos que le permiten esgrimir, por el momento, una rotunda negativa a los esfuerzos estadounidenses sobre el particular:

- El primer movimiento fue devolver la totalidad de los helicópteros UH-1H transferidos para apoyar y mejorar las labores del combate al narcotráfico del Ejército Mexicano y señalar que el Gobierno de México daba por terminada la cooperación militar con Estados Unidos para continuar, con sus propios recursos, su lucha contra las drogas, con este señalamiento México trató de disminuir la presión de Estados Unidos al sorprenderlo con esta declaración y hacer efectiva la devolución del equipo militar.
- El segundo movimiento fue plasmar en las Bases de Coordinación dos prohibiciones fundamentales; por una parte, rechazar la realización de operativos marítimos conjuntos, así como evitar las actividades de embarcaciones extranjeras con propósitos de interceptación en mar territorial mexicano; y por la otra, negar la instalación de bases militares extranjeras en territorio nacional.

Con estas decisiones el Gobierno de México respondió a la creciente insistencia estadounidense por disuadir a las autoridades mexicanas de iniciar negociaciones para la firma de un acuerdo marítimo bilateral que permitiera llevar a cabo operativos conjuntos y la realización de interceptaciones y persecuciones de navíos que se presume realicen actividades ilícitas por buques de la Armada y del Servicio de Guardacostas de Estados Unidos. No obstante lo anterior, la presión estadounidense persiste y no se descarta que en un futuro no muy lejano estos sean los temas fundamentales de la siguiente etapa en la cooperación militar entre México y Estados Unidos.

Hasta el momento, el establecimiento y la ampliación de los vínculos de cooperación militar entre México y Estados Unidos han derivado en la aceptación de la agenda de seguridad nacional estadounidense, como una forma de mantener el control y el equilibrio de la relación bilateral con México. Tal y como lo reconoció el Subsecretario de Relaciones Exteriores para América del Norte y Europa, Juan Rebolledo Gout, al señalar que en el ámbito de la cooperación entre la Secretaría de la Defensa Nacional y el Pentágono se buscó cumplir con dos objetivos, que de acuerdo con la terminología militar, fueron denominados: estratégico o de largo plazo y táctico o de corto plazo. En el plano estratégico se logró trabajar en reformular y ordenar la cooperación entre las Fuerzas Armadas de los dos países, especificando claramente los temas de colaboración, sus objetivos y sus plazos de vencimiento, lo cual tuvo como resultado el inscribir la relación en el marco de un Grupo Bilateral de Trabajo; es decir, se logró su institucionalización.

Por otra parte, en el plano táctico se observó la tremenda disminución de la capacidad económica del gobierno mexicano como consecuencia de la crisis de 1995 y el efecto que tuvo, entre muchas otras áreas, en la del combate al narcotráfico asignada a las Fuerzas Armadas. Por tal razón, el Gobierno de México se vio en la necesidad de buscar apoyos temporales, los cuales derivaron en aceptar la transferencia de 73 helicópteros UH-1H y de cuatro aviones C-26 para apoyar los esfuerzos de erradicación e interceptación de



drogas. Lo anterior fue complementado con el programa *ad hoc* de capacitación para personal del Ejército y Fuerza Aérea. En consecuencia, la sutileza con la que Estados Unidos ha reanimado sus vínculos militares con México ha quedado de manifiesto, a lo largo de este trabajo, con la presentación y el análisis de los elementos y objetivos de la estrategia que ha permitido establecer una cooperación más amplia y abierta entre ambos países. Por consiguiente no es coincidencia que en los últimos años la cooperación militar entre México y Estados Unidos se haya centrado en dos áreas primordiales: **entrenamiento y capacitación y combate al narcotráfico.**

En ambos ámbitos la aventurada apertura de México ha propiciado la percepción de un mayor alineamiento a los intereses de seguridad de Estados Unidos y por consiguiente no se debe descartar que en el futuro, la intención de mejorar la colaboración entre las Fuerzas Armadas de los dos países, tenga como objetivo final la negociación de un Acuerdo Militar entre México y Estados Unidos, particularmente, cuando algunas de las condiciones como: el fin de la Guerra Fría; la redefinición del papel de la Fuerzas Armadas desplegadas a partir de la Estrategia Militar Nacional de 1995 (combatir al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional mexicana); y el surgimiento del término de "compromisos de defensa" (*Defense Engagement*) como fundamento del nuevo papel de las Fuerzas Armadas estadounidenses, permiten considerar la eventualidad de formalizar un posible acuerdo.

Sobre todo si se considera que la premisa derivada de la Estrategia Militar de Seguridad Nacional del Departamento de Defensa señala que las Fuerzas Armadas no sólo deberán mantener la capacidad para proteger los intereses de Estados Unidos, sino que emplearán la profesionalización e institucionalización de su estructura civil y militar para apoyar y respaldar los objetivos de la Estrategia de Seguridad Nacional (democracia y libre mercado), para lo cual establece la necesidad de identificar aquellos compromisos en tiempos de paz (*peacetime engagement*), los cuales abarcan una amplia gama de actividades no militares (*noncombat*) encomendadas a las Fuerzas Armadas estadounidenses mediante las cuales demuestren responsabilidad, mejoramiento de la capacidad militar, promoción de ideales democráticos y muchas otras formas de fortalecer la estabilidad regional.

De esta manera, una de las formas más innovadoras y selectivas para hacer uso de las Fuerzas Armadas y los recursos presupuestales destinados al área de defensa, es la utilización de los programas de asistencia militar en donde la Interacción Militar en el Exterior (*Foreign Military Interacción [FMI]*) es concebida como: "...el conjunto de iniciativas por medio de las cuales el personal del Departamento de Defensa, en coordinación con otras dependencias y agencias del gobierno, interactúa con el personal de defensa de otros países sobre la base de una cooperación sistemática para alcanzar los objetivos de seguridad nacional.", de ahí que el propósito de los instrumentos y programas de la interacción militar en el extranjero sea el mantener y asegurar la continuación de los contactos entre militares o Defensa-Defensa (*military-to-military contact*) con aquellos países de interés especial como México.

De tal manera que, con este argumento se confirma que la cooperación militar entre Estados Unidos y México se inserta dentro de la estrategia regional que este país desarrolló con el propósito de mantener el equilibrio y el control institucional de sus intereses en América Latina. Lo cual permite comprobar una de las hipótesis de trabajo



planteadas para desarrollar esta investigación; es decir, la identificación del fin de la Guerra Fría y las transformaciones del contexto internacional como factores determinantes de la nueva proyección de los intereses de seguridad nacional estadounidenses, dan cabida a la incorporación de toda la estructura y los recursos militares en la consolidación de los principales objetivos de política exterior de Estados Unidos: Democracia y Libre Comercio.

Así, el contexto en que se ubica la actual cooperación militar entre México y Estados Unidos, es evidente que los indicios mostrados hasta el momento indican que la proyección de esta colaboración se perfila, en el corto plazo, a conseguir que el Gobierno de México acepte llevar a cabo operaciones conjuntas para combatir el narcotráfico y permita la libre operación de personal y del equipo necesario de aquellas agencias e instituciones gubernamentales estadounidenses que tengan bajo su responsabilidad las persecuciones, interceptaciones y otras acciones en este sentido. Con lo cual, una vez identificados los lineamientos estratégicos de la política exterior de Estados Unidos (democracia y libre comercio), se observa el desarrollo e instrumentación de mecanismos para mejorar, ampliar y mantener la cooperación militar como un instrumento eficaz en la búsqueda de la consolidación de estos objetivos fundamentales. Este argumento conduce a la comprobación de la segunda hipótesis de trabajo, al poner de manifiesto que la sutileza con la que Estados Unidos y México han reanimado sus vínculos militares permite conocer y analizar los elementos y objetivos que conforman la estrategia estadounidense para establecer la necesidad de una cooperación más amplia y profunda no sólo con México, sino con los demás países de América Latina.

Finalmente, la idea de un posible acuerdo de carácter militar con Estados Unidos no se debe descartar, aunque el Gobierno de México, particularmente los militares, señalen y enfatizan que en estos ámbitos aún no se desea negociar. Sin embargo, analizado el significado de los vínculos militares bilaterales se puede visualizar que la finalidad de la instrumentación de la estrategia de Estados Unidos ha sido con la intención de fomentar y, hasta cierto punto, propiciar y ampliar la cooperación y el acercamiento militar con México, con lo que se comprueba la tercera hipótesis de trabajo planteada para esta investigación.

De esta manera, en los últimos diez años, en América Latina, México destaca por ser el mayor beneficiario de los fondos de capacitación otorgados por el Programa de Educación y Capacitación Militar Internacional (IMET) del Departamento de Estados de Estados Unidos, mediante el cual se ha financiado a los militares mexicanos en instituciones estadounidenses con la intención de:

- Profesionalizar el mando castrense de México;
- Incrementar las capacidades técnicas y hasta el aprendizaje del idioma inglés; y
- Tal vez el punto más importante y nuevo en esta relación, alentar contactos de alto nivel de la defensa civil entre México y Estados Unidos, así como contactos directos de militar a militar.

De tal suerte que, entre los alcances de esta cooperación, hoy institucionalizada, destaca el constante flujo de información clasificada y de inteligencia en el ámbito del combate al



narcotráfico, que incluye mapas satelitales elaborados por el Centro para Crimen y Narcóticos de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) sobre las regiones de producción de drogas en México. Por lo que, la parte estadounidense reconoce que la autorización para que aterricen aeronaves y atraquen buques militares o de guerra de Estados Unidos en territorio mexicano es un avance importante dentro de los vínculos militares bilaterales.

En resumen, lejos de sentenciar un panorama trágico o de un optimismo desmesurado, lo cierto es que en el ámbito bilateral el hecho de ser viejos conocidos y enemigos de un sangrienta guerra; las relaciones entre las Fuerzas Armadas de México y Estados Unidos vive, hoy, su mejor momento en más de 180 años de historia, no exentos de presiones desde el norte. De hecho, la clave para que la Secretaría de la Defensa Nacional y el Departamento de Defensa estadounidense –antiguos y hostiles enemigos- construyeran una intensa cooperación, ha sido el combate al narcotráfico y en menor medida el tema de la seguridad hemisférica, particularmente, porque a mediados de la década de los noventa se oficializa y establece como prioridad el replanteamiento de los vínculos militares entre ambos países, a partir de dos sucesos trascendentales:

- La caída del Muro de Berlín (fin de la Guerra Fría); y
- La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Ambos sucesos son considerados como los ejes primordiales que permitieron atenuar los oscuros resentimientos de la parte mexicana, los cuales se remontan a la Guerra de 1847, dentro del proceso de acercamiento a los temas de seguridad y defensa entre México y Estados Unidos.



BIBLIOGRAFÍA

1. AGUAYO, Quezada Sergio y BAILEY, John (Coord.). **Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición**, México, Siglo XXI, 1997, 346 pp.
2. AGUAYO, Quezada Sergio y BAGLEY, Bruce Michael (Comp.). **En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana**, México, Siglo XXI, 1990, 416 pp.
3. AI, Camp Roderic. **Militarizing Mexico. Where is the officer corps going?**, Center for Strategic International Studies, Americas Program, January 15, 1999.
4. ARRIAGA, Wiss Víctor. **La compra de Luisiana y las ideas sobre la expansión territorial en Estados Unidos**, México, CIDE, 1996, 176 pp.
5. BAGLEY, Bruce Michael. **Mitos de la militarización: Los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas**, Revista Foro Internacional, México, El Colegio de México, No. 125, julio-septiembre 1991, p. 17-46.
6. BERMÚDEZ, Torres Lilia. **Política y defensa de Reagan a Clinton. I. La política de promoción de la democracia: origen, desarrollo e institucionalización**, México, CIDE, No. 7, 1993, 35 pp.
7. BERMÚDEZ, Torres Lilia. **Política y defensa de Reagan a Clinton. II. Los reacomodos en la doctrina de conflicto de baja intensidad y la vinculación entre guerra y política**. México, CIDE, No. 8, 1993, 20 pp.
8. BOSCH, García Carlos. **La base de la política exterior estadounidense**, México, UNAM, 1975, p. 12.
9. Colegio de la Defensa Nacional. **Teoría y planeación de la seguridad nacional. Compendio de lecturas requeridas**, México, marzo de 1994, 225 pp.
10. Colegio de la Defensa Nacional. **Seguridad nacional. Compendio de lecturas requeridas Tomo I**, México, Secretaría de la Defensa Nacional, Marzo 1994.
11. DUROSELLE, J.B. **Política exterior de los Estados Unidos 1913-1945**, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, 515 pp.
12. DEIBEL, L. Terry y GADDIS, L. John. **La Contención. Concepto y política**. Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, 458 pp.
13. FABELA, Isidro. **Las doctrinas Monroe y Drago**, biblioteca Isidro Fabela, obra diplomática, Volumen II, Instituto Mexiquense de Cultura, México 1994, p. 29-36.
14. Fundación Colosio. **Relaciones México-Estados Unidos 150 años después. Seminario**, México, 1997.
15. FAURIOL, A. George y PERRY, J. William. **Thinking Strategically About 2005: The United States and South America**, en Center for Strategic and International Studies, Americas Program, december 1999, en <http://www.csis.org/pubs/sa2005.html>



16. GARCÍA, Robles Alfonso. **México en las Naciones Unidas**, Tomo II, México, FCPyS-UNAM, 1970.
17. HERNÁNDEZ-VELA, Salgado Edmundo. **Diccionario de política internacional**, México, Porrúa, 1988, 198 pp.
18. HOLMES, R. Kim y MOORE, G. Thomas. **Restoring American Leadership: A U.S. Foreign and Defense Policy Blueprint**, The Heritage Foundation, 1996, en <http://www.heritage.org/nationalsecurity/blueprint/>
19. Institute for National Strategic Studies. **Strategic Assessment 1995. U.S. Security Challenges in Transition**, National Defense University, Washington D.C., 1995, en <http://www.ndu.edu/inss/sa95/sa95cont.html>
20. Institute for National Strategic Studies. **Strategic Assessment 1998: Engagin Power for Peace**, National Defense University, Washington, D.C., 1998, en <http://www.ndu.edu/inss/sa98/sa98cont.html>
21. ISACSON, Adam y OLSON, Joy. **Just the Facts: A quick tour of U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean**, December 1998, en <http://www.ciponline.org/facts/fmi.htm>
22. ISACSON, Adam y OLSON, Joy. **Un recorrido rápido de la ayuda de los EE.UU. en materia de defensa y seguridad para América Latina y el Caribe**, Centro para la Política Internacional, febrero, 1999.
23. LEUER, Joseph C. **School of the Americas and U.S. foreign policy attainment in Latin America**, January, 1996, p. 1-16, en <http://www.benning.army.mil/usarsa/academic/leuer.htm>
24. LOWENTHAL, F. Abraham. **La convivencia imperfecta. Los Estados Unidos y América Latina**, México, Nueva Imagen, 1989, 323 pp.
25. LOWENTHAL, F. Abraham y TREVERTON, Gregory (Comp.). **América Latina en un mundo nuevo**, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, 314 pp.
26. MANWARING, G. Max (Comp.). **Security and civil-military relations in the new world disorder: The use of armed forces in the Americas**, anthology from a symposium cosponsored by the Chief of Staff, United States Army, the George Bush School of Government and Public Service, and the U.S. Army War Colleges, september 1999.
27. MARQUEZ, Padilla Paz Consuelo *et al.* **La Administración Bush**, México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 1991, p. 146.
28. MORENO, Pino Ismael. **La diplomacia. Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional**, México, Acervo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1996, p 17-19.
29. NUÑEZ, R. Joseph. **A new United States Strategy for Mexico**, U.S. Army War College, June of 1999, p. 1-48.
30. PELLICER, Olga y FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael (coords.). **México y Estados Unidos; las rutas de la cooperación**, México, IMR-ITAM, 1998.



31. SEARA, Vázquez Modesto. **Derecho Internacional Público**, México, Porrúa, 1983, 721 pp.
32. Senado de la República. **Tratados ratificados y convenciones ejecutivos celebrados por México**, México, Tomo XLV (1986-1987), p. 419-649.
33. SEPÚLVEDA, Cesar. **Compendio de Derecho Internacional para Oficiales de la Armada de México**, México, SRE-SM, 1993, 173 pp.
34. Secretaría de Gobernación. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, México, 1995.
35. SCHULZ, E. Donald. **Mexico in crisis**, may 31, 1995, en <http://carlisle-www.army.mil/search/search.asp>
36. SCHULZ, E. Donald. **Mexico and the future**, september 25, 1995, en <http://carlisle-www.army.mil/search/search.asp>
37. SCHULZ, E. Donald. **Between a rock and a hard place: the United States, Mexico, and the agony of national security**, June 24, 1997, en <http://carlisle-www.army.mil/search/search.asp>
38. SCHULZ, E. Donald. **Security and civil-military relations in the new world disorder: The use of armed forces in the Americas**, anthology from a symposium cosponsored by The Chief of Staff, United State Army, The George Bush School of Government and Public Service and the U.S. Army War College, september of 1999.
39. SPANIER, John. **La política exterior norteamericana a partir de la Segunda Guerra Mundial**, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1991, 388 pp.
40. VAICIUS, Ingrid, **El Plan Colombia: El debate en los Estados Unidos**, Reporte de Política Internacional del Centro de Política Internacional, agosto del 2000, p. 1-11, en <http://www.ciponline.org/colombia/aid/ipr0800/ipr0800.htm>
41. VALDÉS, Raúl. **Terminología usual en las Relaciones Internacionales: Derecho Diplomático y Tratados**, México, Acervo Histórico Diplomático-Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993.
42. VARGAS, A. Jorge. **Terminología sobre Derecho del Mar**, México, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, 1979.
43. VEREA, Campos Mónica; FERNÁNDEZ, De Castro Rafael; y WEINTRAUB, Sidney (Coord.). **Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos**, México, ITAM, CISAN, FCE, 1998, 496 pp.
44. WAGER, J Stephen, **The mexican military approaches the 21st century: Coping with a new world order**, National Defense University, Strategic Studies Institute, february 21, 1994, en <http://carlisle-www.army.mil/usassi/ssipubs/pubs94/mexican/mexican.pdf>
45. WAGER, J Stephen y SHULZ, E. Donald. **The awakening: the zapatista revolt and its implications for civil-military relations and the future of mexico**, National Defense University, Strategic Studies Institute, december 30, 1994, en <http://carlisle-www.army.mil/usassi/ssipubs/pubs94/awaken/awaken.htm>
46. WALLERSTEIN, Immanuel. **Después del liberalismo**, México, Siglo XXI, 1998, 268 pp.



47. WEIDNER, R. Glenn. **Overcoming the Power Gap: Reorienting the Inter-American System for Hemispheric Security**, United State Army, Senior Army Fellow, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, June 1998, en <http://www-benning.army.mil/usarsa/academic/iamsnar.htm>

48. WHITE, e. Robert. **Nuclear ship visit policies and visit data for 55 countries: A brief analysis**, New Zealand, Scientists Against Nuclear Arms, July 1988.

DOCUMENTOS

1. Armada de México. **Normas a observar por buques de guerra extranjeros en aguas territoriales y puertos mexicanos**, Secretaría de Marina, México, 1973.

2. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. **International Narcotics Control Strategy Report 1999**, Washington, D.C., U.S. Department of State, March 2000, en http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/narc_reports_mainhp.html.

3. BUSH, H. George. **National Security Strategy of the United States**, White House, August 1991, p. 1-34.

4. CLINTON, J. William. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**, the White House, February 1995.

5. CLINTON, J. William. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**, the White House, February 1996.

6. CLINTON, J. William. **A National Security Strategy for a New Century**, the White House, May 1997, p. 1-29.

7. CLINTON, William. "Preface", en **A National Security Strategy for a New Century**, the White House, December 1999, p. iii, este documento se puede consultar en <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/html/documents/nssrpref-1299.html>

8. Dirección General para América del Norte. **Carpeta Informativa sobre Estados Unidos**. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, junio 1997 y febrero 1998.

9. Dirección General para América del Norte. **Carpeta Ejecutiva**. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, diciembre 1998.

10. Dirección General para América del Norte. **Reunión del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Angel Gurría con el Vice Subsecretario de Defensa de EUA, Jan Lodal**, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 14 de septiembre de 1996.

11. Dirección General para América del Norte. **Reunión del Secretario de la Defensa Nacional, Gen. Enrique Cervantes Aguirre, con el Secretario de Defensa de EUA, Dr. William Perry**, Secretaría de Relaciones Exteriores, abril de 1996.

12. Embajada de México en Estados Unidos de América. **Entrevista del Presidente Ernesto Zedillo con el Presidente William Clinton. Declaración Conjunta**, boletín No. 00-72, Washington, D.C., 9 de junio de 2000, en <http://www.embassyofmexico.org>



13. Department of State. **Congressional Presentation for Foreign Operations, Fiscal Year 1999**, Washington, Office of Resources, Plans and Policy, march 1998.
14. Department of State. **International Narcotics Control Strategy Report**, Washington, March 1, 2000, en http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1999_narc_report.html
15. DZIEDZIC, Michael. **NAFTA and North American Security**, Strategic Forum, Institute for National Strategic Studies-National Defense University, Washington, D.C., 18 January, 1995, en <http://www.ndu.edu/inss/strforum/forum18.html>
16. KOZARYN, D. Linda. **SOUTHCOM Chief talks threats, military engagement**, en American Forces Press Service, april 9 2001.
17. LAUREDO, J. Luis. **Building Hemispheric Democracy**, Washington, D.C., January 22, 2001.
18. LAUREDO, J. Luis. **New Approaches to Hemispheric Security**, Washington, D.C., January 31, 2001.
19. McCAFFREY, R. Barry. **Report to Congress: U.S.-Mexico counterdrug cooperation**, Office of National Drug Control Policy, volumen I, september 1997, en <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/enforce/rpttocong/report.pdf>
20. NELSON, F. Benjamin. **Drug control: Update on U.S.-Mexican counternarcotics activities**, Washington, General Accounting Office (GAO/T-NSIAD-99-98), en <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/useftp.cgi?IPaddress=162.140.64.21&filename=ns99098t.txt&directory=/diskb/wais/data/gao>
21. NELSON, F. Benjamin. **Drug Control: Update on U.S.-Mexican counternarcotics activities**, General Accounting Office, Washington, D.C., march, 4, 1999, p. 3.
22. Office of International Security Affairs. **United States Security Strategy for the Americas**, Department of Defense, september 1995, p. 1-35.
23. ROMERO, F. Peter. **U.S. Policy in the Western Hemisphere in the New Century**, Washington, Bureau of Western Hemisphere Affairs of U.S. Department of State, discurso pronunciado en la Cuarta Conferencia Anual de las Américas, en Miami, Florida, el 15 de septiembre del 2000, p. 1-5, en <http://www.state.gov/www/regions/eur/>
24. ROMERO, F. Peter. **U.S. National Interests in the Western Hemisphere**, Remarks to the U.S. Air Force Academy and the American Assembly of Columbia University, Colorado Springs, Colorado, february 23, 1999, p. 1-5, en http://www.state.gov/www/regions/wha/wha_99speeches.html
25. Secretaría de Relaciones Exteriores. **Bases de Coordinación para regular la navegación en las zonas marinas mexicanas y autorizar los arribos y estancias a puertos mexicanos de buques de Estado destinados a fines no comerciales y de guerra extranjeros o con esa función**, en Diario Oficial de la Federación, México, 8 de noviembre de 1999.
26. Senate Armed Services Committee. **Statement of General Peter Pace, United States Marine Corps Commander in Chief, United States Southern Command before the Senate Armed Services Committee**, en U.S. Senate, march 27, 2001. La consulta y obtención de este documento se puede hacer, en forma general, en



http://www.senate.gov/~armed_services/hearings/2001/c010327.htm; y de manera particular, en http://www.senate.gov/~armed_services/statemnt/2001/010327pp.pdf

27. United States Department of Defense. **U.S./Mexico Counterdrug Initiatives**, Drug Enforcement Policy and Support, Washington, march 1998.
28. United States 106th Congress. **Prepared statement of Brian E. Sheridan, Principal Deputy Assistant Secretary of Defense for Special Operations and Low Intensity Conflict, before the Senate Armed Service Committee, Emerging Threats and Capabilities Subcommittee**, Tuesday, april 27, 1999.
29. U.S. Senate. **Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 2001 (S.2522)**, Washington, U.S. Congress, en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c106:s.2522>

DIARIOS OFICIALES

1. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. **Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes**. México, Diario Oficial de la Federación, 29 de octubre de 1996.
2. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. **Ley de Navegación**. México, Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1994.
3. Secretaría de Gobernación. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. México, Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 1994.
4. Secretaría de Marina. **Reglamento Interior**. México, Diario Oficial de la Federación, 26 de abril de 1994.
5. Secretaría de Marina. **Ley Orgánica de la Armada de México**. México, Diario Oficial de la Federación, 24 y 12 de diciembre de 1993 y 1995, respectivamente.
6. Secretaría de Relaciones Exteriores. **Reglamento Interior**. México, Diario Oficial de la Federación, 28 de agosto de 1998.

HEMEROGRAFÍA

Revistas

1. AGUILERA, Peralta Gabriel. **Fuerzas Armadas, Redefinición y Democracia en América Latina**, en Estudios Internacionales, Revista del Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigación para la Paz (IRIPAZ), Guatemala, No. 9, enero-junio de 1994, p. 130-144.
2. BARBOSA, Ana Paola. **El institucionalismo neoliberal y la cooperación bilateral México-Estados Unidos**.
3. COMMINS, M. Margaret. **De la seguridad al comercio en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina: cómo se explica el apoyo estadounidense al Tratado de Libre Comercio con México**, CIDE, México, No. 1, primavera 1993, p. 71-92.



5. SZÉKELY, Gabriel. "¿Paranoia porque nos visita nos visita el Pentágono?", El Financiero, 25 de octubre de 1995, México, p. 48.
6. VIVEROS, Angel. El Financiero, Megalopolis, 26 de octubre de 1995, México, p. 38.
7. IBARROLA, Javier. "Perry-Cohen. Debate militar", El Financiero, Fuerzas Armadas, 6 de agosto de 1997, México, p. 37.
8. IBARROLA, Javier. "México-Estados Unidos: contradicciones. Helicópteros chatarra", El Financiero, Fuerzas Armadas, 19 de septiembre de 1997, México, p. 46.
9. GONZÁLEZ, Maribel. "Entregarán propuesta de estrategia antinarco", Reforma, 25 de octubre de 1997, México, p. 9A.
10. ARANDA, Jesús. "Propuso Clinton dar a México más ayuda antinarco: FAS", La jornada, 31 de octubre de 1997, México, p. 47.
11. APONTE, David. "Envía EU un informe rasurado y sin detalles del operativo Acapulco", La jornada, 6 de noviembre de 1997, México, p. 46.
12. ARANDA, Jesús. "Ninguna 'persecución en caliente' violó la soberanía: Lorenzo Franco", La jornada, 6 de noviembre de 1997, México, p. 47.
13. BECERRIL, Andrea. "De la SRE al Senado: aviones de EU no ingresaron al país", La jornada, 12 de noviembre de 1997, México.
14. MOYSSEN, Gabriel. "EL Caribe oriental, nuevo trampolín de las drogas hacia EU y Europa: ONU", El Financiero, 2 de febrero del 1998, México, p. 44.
15. IBARROLA, Javier. "Economía y seguridad nacional", El Financiero, Fuerzas Armadas, 16 de noviembre de 1998, México, p. 96.
16. MEDELLÍN, Jorge Alejandro. "Prioriza SDN fuerzas especiales", El Universal, 20 de diciembre de 1999, México, p. 14.
17. GONZÁLEZ, Maribel y ROEMRO, César. "Detallan México-EU línea de apoyo militar", Reforma, 11 de noviembre de 1999, México.
18. IBARROLA, Javier. "El tercer vínculo. Naves de guerra. La generala Green", El Financiero, Fuerzas Armadas, 11 de noviembre de 1999, México.
19. MEDINA, María Elena. "Cesan cooperación militar", Reforma, 10 de noviembre de 1999, México.
20. BENAVIDES, Carlos. "OCUPA México el primer lugar como exportador de drogas ilegales a EU", El Financiero, 19 de octubre de 1999, México, p. 50.
21. ESTÉVES, Dolia. "Narcopolítica y crisis económicas, amenazas para EU: Schulz", El Financiero, 19 de octubre de 1999, México, p. 50.
22. JIMENEZ, Norma. "Deficiente adiestramiento a militares, advierte experto", El Universal, 6 de septiembre de 1999, México, p. 2.



23. BENAVIDES, Carlos. "Aprobó el Senado de EU una ley 'pero que la certificación': SRE", El Financiero, 25 de agosto de 1999, México, p. 34.
24. "Aumentará EU su ayuda militar y económica a Colombia: Lockhart", El Financiero, 24 de agosto de 1999, México, p. 38.
25. ESTÉVES, Dolla. "Comando militar entre Canadá, EU y México, plantea analista", El Financiero, 30 de junio de 1999, México, p. 44.
26. FIGUERAS, Carreño José. "Tramita EU venta a México de fragata 'Knox' y de un barco para transporte de equipo pesado", El Universal, 9 de junio de 1999, p. 17.
27. BREACH, Velducea Miroslava. "Se reúnen militares estadounidenses con mandos de la Sedena", La jornada, 9 de junio de 1999, México, p. 4.
28. ROMERO, César. "Pretende EU operar en mares de México", Reforma, 29 de enero de 1999, México.
29. BENEVIDES, Carlos. "Adiestrará el Pentágono a militares de AL", El Financiero, 15 de noviembre del 2000, México, p. 42.
30. ABASCAL, y Macías Rafael. "El narco, a la conquista de los siete mares", El Financiero, 11 de octubre del 2000, México, p. 48.
31. ORTEGA, Miguel Angel. "El Pacífico, ruta del señor de los mares", El Financiero, 10 de octubre del 2000, México, p. 52-53.
32. AVILÉS, Allende Carlos. "Nuevas narcorutas, paradójico éxito de la Operación Sellamiento en las fronteras", El Financiero, 9 de octubre del 2000, México, p. 74.
33. IBARROLA, Javier. "Cervantes-Zedillo-Fox", Milenio Diario, Fuerzas Armadas, 20 de julio del 2000, México.
34. MENDOZA, J.M. "El ejército, subordinado al Pentágono", México Hoy, 29 de abril del 2000, México, p. 26-27.
35. ORTEGA, Miguel Angel. "Lucha antidrogas, eje de la luna de miel Sedena-Pentágono", El Financiero, 29 de febrero del 2000, México, p. 44-45.
36. BENAVIDES, Carlos. "Invierten narcos en alta tecnología bélica; cuentan con aviones-radar", El Financiero, 18 de febrero del 2000, México, p. 31.
37. BENAVIDES, Carlos. "Sin precedentes, cooperación marítima antidrogas de México con Washington", El Financiero, 11 de febrero del 2000, México, p. 33.
38. BENAVIDES, Carlos. "Admite McCaffrey desolador panorama por el consumo de drogas en Estados Unidos", El Financiero, 10 de febrero del 2000, México, p. 35.
39. BENAVIDES, Carlos. "Pasarela de funcionarios federales en la visita de Barry McCaffrey", El Financiero, 8 de febrero del 2000, México, p. 36.
40. IBARROLA, Javier. "La sana distancia militar", Milenio Diario, Fuerzas Armadas, 7 de febrero del 2000, México, p. 22.



41. ESTÉVES, Dolia. "Fuera de la agenda I 'modernización de equipo' antinarco, acuerdan Cervantes y Cohen", *El Financiero*, 1 de febrero del 2000, México, p. 29.
42. BENAVIDES, Carlos. "Malos entendidos y desconfianza en la cooperación militar México-EU", *El Financiero*, 25 de enero del 2000, México, p. 39.
43. IBARROLA, Javier. "Cumbre militar México-EU", *Milenio Diario*, Fuerzas Armadas, 25 de enero del 2000, México.
44. "Impidió EU que militares gobernarán Ecuador", *El Financiero*, 24 de enero del 2000, México, p. 60.
45. BENAVIDES, Carlos. "Viaja Cervantes a Washington en busca de nuevos esquemas de cooperación militar", *El Financiero*, 20 de enero del 2000, México, p. 37.
46. BENAVIDES, Carlos. "Cobra forma el blindaje diplomático; Washington palomea la certificación", *El Financiero*, 17 de enero del 2000, México, p. 58.
47. MOGUEL, Yoisi. "Narcos evaden tácticas de la armada; terrestre, ruta de la droga hacia EU", *El Financiero*, 12 de enero del 2000, México, p. 43.
48. ESTÉVES, Dolia. "Nueva estrategia de seguridad nacional, anuncia EU", *El Financiero*, 12 de enero del 2000, México, p. 39.
49. BENAVIDES, Carlos. "Blindaje diplomático, anuncia Green; nada con el Comando Sur, aclara", *El Financiero*, 6 de enero del 2000, p. 22.
50. ESTÉVES, Dolia. "Silenciosa integración de México al Comando Sur de EU; hay resistencia", *El Financiero*, 4 de enero del 2000, México, p. 37.

INTERNET

1. Centro de Estudio Estratégicos Internacionales, en <http://www.csis.org/pubs/sa2005.html>
2. Centro de Política Internacional, en <http://www.ciponline.org/facts/fmi.htm>
3. Colegio de Guerra del Ejército de Estados Unidos, en <http://carlisle-www.army.mil/>
4. Departamento de Estado de Estados Unidos, http://www.state.gov/www/regions/wha/wha_99speeches.html
5. Departamento de Defensa de Estados Unidos, en <http://www.defenselink.mil/>
6. Fuerte Militar Benning del Ejército de Estados Unidos, en <http://www-benning.army.mil/usarsa/academic/iamsnar.htm> y <http://www.benning.army.mil/usarsa/academic/leuer.htm>
7. Foreign Affairs (Revista), en <http://www.foreignaffairs.org/>
8. Fundación Heritage, en <http://www.heritage.org/>



9. Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Universidad Nacional de Defensa, de Estados Unidos, en <http://www.ndu.edu/inss/sa98/sa98cont.html>
10. Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Universidad Nacional de Defensa, de Estados Unidos, en <http://www.ndu.edu/inss/sa95/sa95cont.html>
11. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), en <http://www.secofi.gob.mx>
12. Subsecretaría Adjunta para el Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, en http://www.state.gov/www/policy_remarks/2000/000915_romero_whpolicy.html

A N E X O S

REQUISITOS SOLICITADOS POR MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS PARA SOLICITAR LA VISITA DE BUQUES MILITARES

PAÍSES

| MEXICO  | ESTADOS UNIDOS  |
|---|---|
| <p>1. Para gestionar el permiso correspondiente a la visita de buques militares extranjeros a puertos mexicanos, el GOBMEX establece que</p> <p><i>Primamente al arribo de un buque de guerra a puertos mexicanos, el país cuya bandera se exhiba, deberá solicitar por los conductos diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores el permiso correspondiente</i></p> <p>La utilización de la vía diplomática como canal para la tramitación de este tipo de solicitudes implica la necesidad de formalizar el trámite a través de una Nota Diplomática Verbal del país interesado</p> | <p>1. "Los gobiernos extranjeros periódicamente piden autorización para que sus barcos puedan atracar en puertos de territorio estadounidense. Estos barcos normalmente se encuentran en misiones de adiestramiento, aunque también pueden recoger o descargar cargamento oficial. Las peticiones para atracar en puertos se tramitan mediante nota diplomática de la Embajada dirigida a la Oficina de Misiones Extranjeras (OFM, siglas de Office of Foreign Missions). La OFM y la Oficina de Aduanas intentarán conceder la autorización para el barco en un plazo de dos semanas previo su llegada al primer puerto."¹</p> |
| <p>2. El envío de la Nota Diplomática se deberá apegar a los tiempos mínimos establecidos para realizar la visita o arribo a puertos nacionales. Para tal efecto, México clasifica las visitas en dos criterios: a) Visita Oficial y b) Visita Informal. Sobre el particular y para la atención de las solicitudes, la legislación mexicana señala como plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para VISITA OFICIAL: DOS MESES como mínimo • Para VISITA INFORMAL: 15 DÍAS como mínimo² • Para VISITA OPERACIONAL: 10 DÍAS como mínimo³ <p>La Nota Diplomática deberá reunir los elementos necesarios para su gestión.</p> | <p>2. Por término general, Estados Unidos requiere la información cuando menos 35 días antes de la visita de un buque militar. De igual manera, la petición formal de visita se debe realizar a través de una Nota Diplomática al Departamento de Estado, quien se encargará de recabar la autorización de las agencias del gobierno estadounidense competentes en este tipo de gestiones. Estados Unidos clasifica las visitas de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Visita Formal b) Visita Informal c) Visita Operacional⁴ |
| <p>3. Los datos que debe contener la solicitud que formule cualquier estado para el arribo de unidades navales a puertos mexicanos son:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Nombre y tipo de buque. b) Características generales del buque: Tonelaje o desplazamiento, eslora, manga y calado. c) Lugar o lugares que desea visitar. d) Especificaciones de la visita que pretende efectuar. e) Tiempo de permanencia, que no excederá de un mes. f) Grado y nombre del comandante del buque. Cuando a bordo venga algún funcionario con carácter de jefe de misión, deberá también especificarse este dato. g) Fechas y hora de arribo y zarpe. h) Número de tripulantes de la dotación (Se especificará igualmente el personal que viaje cumpliendo periodo de entrenamiento o instrucción y que sea ajeno al personal de la dotación normal). i) Número del personal de tripulantes que bajarán a tierra. j) Requerimientos logísticos del buque. Debe proporcionarse para que las autoridades mexicanas vean la posibilidad de satisfacerlos. k) Frecuencias radiotelegráficas que soliciten utilizar durante su permanencia en puerto, especificando potencia de salida, tipo de emisión y horario de operación. l) Indicar si es buque de salud o no. m) Tratándose de portaaviones o buques que lleven a bordo aeronaves, especificar el número y clase de aviones, así como tipo y propósito de vuelos que pretenden realizar. | <p>3. Al presentarse la Nota Diplomática, ésta deberá contener los siguientes requisitos⁴:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Nombre del buque b) Tipo y numeral del buque c) Tipo de visita: Operacional, Formal o Informal d) Puerto de arribo e) Fechas de arribo y salida de puerto f) Nombre y grado del comandante del buque g) Número de oficiales y tripulación a bordo h) Nombre y grado o rango de cualquier oficial militar o civil embarcado superior al del comandante i) Si desea utilizar los servicios de la armada o comerciales. j) Apoyos logísticos requeridos: Diesel, agua, servicio de basura k) Tropas embarcadas l) Carga a embarcar o desembarcar m) Frecuencia que desea o se vaya a utilizar en puerto n) Nombre de cualquier civil o pasajero embarcados. o) Cualquier otra información pertinente. Si las dimensiones y desplazamiento no aparecen en las ediciones del <i>Jane's Fighting Ships</i>, estas deberán ser incluidas.⁵ |

Fuente: Normas a Observar por Buques de Guerra Extranjeros en Aguas Territoriales y Puertos Mexicanos.

Fuente: Manual de Procedimientos del Departamento de Estado. Relativo a la Visita de Barcos Extranjeros que Visitan Puertos de EUA.

¹ Información proporcionada por la Embajada de México en Washington, relativa a Barcos Extranjeros que Atracan en Puertos Estadounidenses.

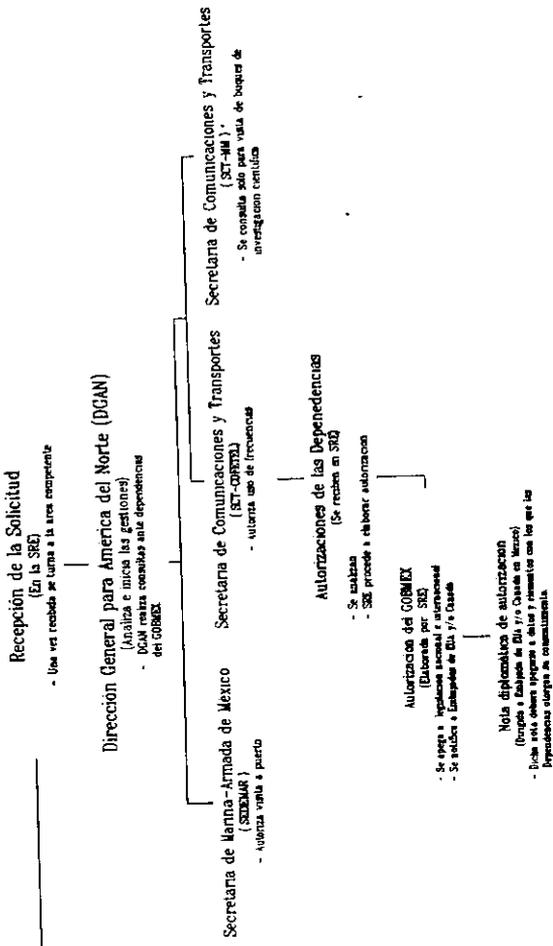
² Dentro de esta categoría, se deben considerar las visitas de carácter fortuito las cuales se refieren a los casos de un buque que arribo a un puerto debido a una emergencia, desembarcar un herido grave, etc., en el cual avisará directamente a las autoridades portuarias.

³ Cabe señalar que en la información proporcionada por la Embajada de México se considera la visita ceremonial, dato que no se incluye en esta clasificación, pero que se podría referir a la visita Formal.

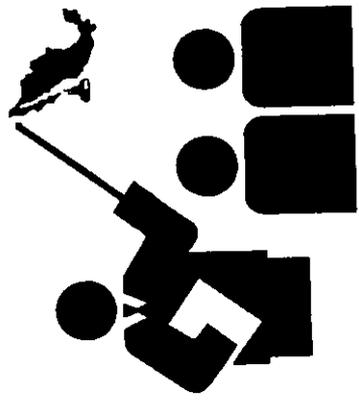
⁴ Información proporcionada por la Agregaduría Naval de la Embajada de México en Washington, a través de la Secretaría de Marina-Armada de México.

⁵ Por otra parte, dentro de la información remitida por la Embajada se menciona que: "Dentro de la nota solicitando autorización, la embajada deberá proporcionar la siguiente información: nombre del barco, así como las señalizaciones o números que lo identifiquen; tipo de barco de que se trata, propósito de la visita (ceremonial, informal u operacional); nombre de los puertos que visitará y las fechas de llegada a, y de salida de cada puerto; nombre y rango del comandante del barco, número de tripulantes del barco, clasificándolos por rango; provisiones especiales que el barco necesitará."

PROCESO DIPLOMATICO PARA GESTIONAR LAS VISITAS DE BUQUES MILITARES DE EUA Y CANADA A PUERTOS MEXICANOS (figura No. 1)



Solicitud de Visita
(Expedida por los Embajados de EUA y/o Canada)



Elementos que integran la Nota Diplomática de autorización

La Secretaría de Relaciones Exteriores saluda atentamente a la Embajada de Estados Unidos y tienen el honor de hacer referencia a la nota número 0865 del 2 de octubre de 2000, en la que solicita el permiso necesario para el buque USS OKANE (DDG-77) de la Armada de Estados Unidos, realice una **visita informal de tipo operacional** al puerto de **Mazatlán, Sinaloa, del 27 al 31 de octubre de 2000**, la cual se llevará a cabo con las **obligaciones contraídas por su gobierno como parte de los Protocolos I y II del Tratado de Tlatelolco.**

La Secretaría tiene el agrado de comunicar a la Embajada que el Gobierno de México autoriza la vista del buque USS OKANE (DDG-77) a Mazatlán, durante las fechas solicitadas. Asimismo, **aprueba el uso de las frecuencias de operación 156.800 Mhz., para Llamada, Socorro y Seguridad, así como las Sud-bandas 156.00-157.00 Mhz., para Servicio Móvil Marítimo, con potencia máxima de emisión de 25 Watts.**

La Secretaría aprovecha la oportunidad para renovar a la Embajada de los Estados Unidos de América el testimonio de su más alta consideración.

México D.F., 2 de octubre de 1999.

A la Embajada
De los Estados Unidos de América,
C i u d a d.

Especificación de la visita a autorizar



Lugar y duración de la estancia



Cláusula restricción de buques a capacidad nuclear



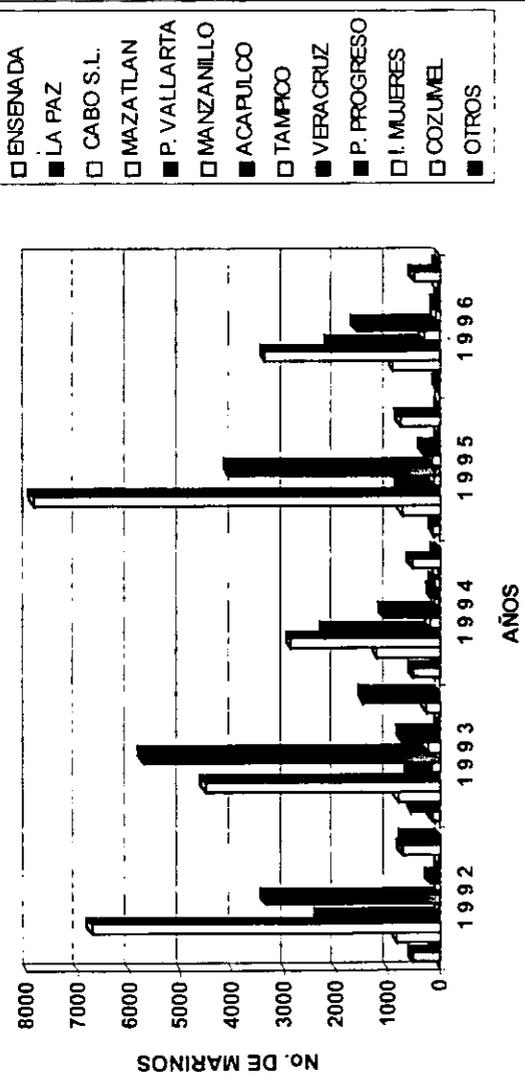
Frecuencias de operación autorizadas



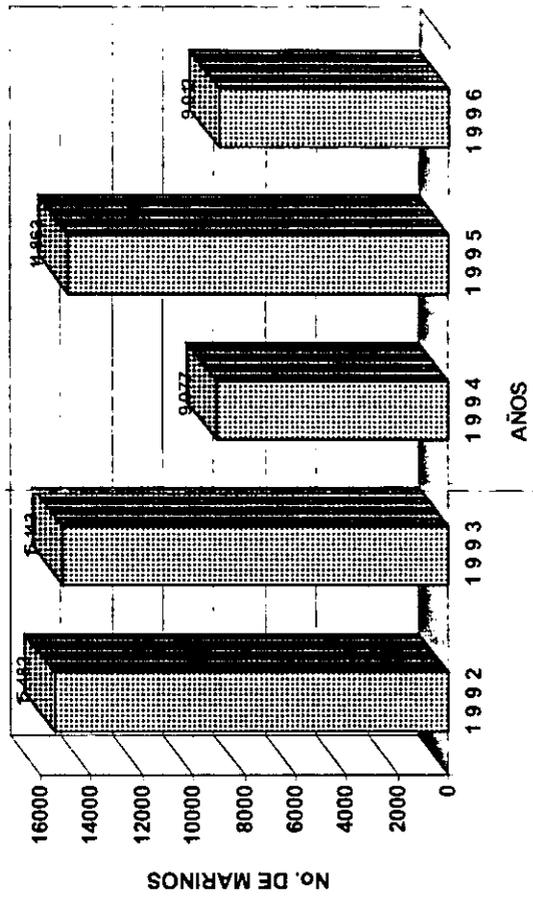
PERSONAL MILITAR ESTADUNIDENSE QUE VISITÓ TERRITORIO NACIONAL EN ARRIBO DE BUQUES MILITARES A PUERTOS MEXICANOS DE 1992 A 1996.

| REGION/ AÑO | LITORAL DEL PACIFICO | | | | | | | LITORAL DEL GOLFO Y CARIBE MEXICANO | | | | | OTROS | TOTAL |
|----------------|----------------------|--------|-----------|----------|-------------|------------|----------|-------------------------------------|----------|-------------|---------|---------|-------|--------|
| | ENSENADA | LA PAZ | CABO S.L. | MAZATLAN | P. VALLARTA | MANZANILLO | ACAPULCO | TAMPICO | VERACRUZ | P. PROGRESO | MUJERES | COZUMEL | | |
| 1992 | 507 | 120 | 820 | 6,730 | 2,335 | 12 | 3,355 | 0 | 181 | 0 | 11 | 716 | 695 | 15,482 |
| 1993 | 148 | 553 | 811 | 4,512 | 572 | 130 | 5,731 | 211 | 715 | 0 | 8 | 266 | 1,486 | 15,143 |
| 1994 | 517 | 55 | 1,210 | 2,877 | 2,221 | 185 | 1,085 | 14 | 170 | 112 | 19 | 527 | 85 | 9,077 |
| 1995 | 130 | 0 | 726 | 7,860 | 774 | 100 | 4,079 | 131 | 290 | 0 | 8 | 765 | 0 | 14,863 |
| 1996 | 35 | 7 | 894 | 3,377 | 2,115 | 300 | 1,611 | 60 | 60 | 0 | 19 | 484 | 50 | 9,012 |
| TOTAL | 1,337 | 735 | 4,461 | 25,356 | 8,017 | 727 | 15,861 | 416 | 1,416 | 112 | 65 | 2,758 | 2,316 | 63,577 |

PERSONAL MILITAR QUE VISITÓ TERRITORIO NACIONAL DURANTE EL ARRIBO DE BUQUES MILITARES DE EUA A PUERTOS MEXICANOS DE 1992 A 1996.



PERSONAL MILITAR ESTADUNIDENSE QUE VISITÓ TERRITORIO NACIONAL DE 1992 A 1996.



Fuente: Listas de registro de visitas de buques militares de Estados Unidos de América a puertos mexicanos, SRE-DGAN.

NÚMERO Y PROMEDIO MENSUAL DE VISTAS DE BUQUES MILITARES ESTADUNIDENSES A PUERTOS MEXICANOS DE 1992 - 1996.¹

| AÑO | NUMERO DE VISITAS | | | | | | | | | | | | TOTAL | Promedio de visitas al mes |
|------|-------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|-------|----------------------------|
| | ENE | FEB | MAR | ABR | MAY | JUN | JUL | AGO | SEPT | OCT | NOV | DIC | | |
| 1992 | 6 | 2 | 6 | 14 | 4 | 4 | 8 | 10 | 6 | 11 | 6 | 9 | 86 | 7.1 |
| 1993 | 6 | 3 | 5 | 7 | 5 | 0 | 7 | 12 | 3 | 9 | 5 | 5 | 67 | 5.8 |
| 1994 | 4 | 12 | 4 | 11 | 9 | 2 | 5 | 8 | 3 | 2 | 7 | 4 | 71 | 5.9 |
| 1995 | 11 | 6 | 5 | 4 | 4 | 9 | 4 | 11 | 6 | 3 | 11 | 4 | 78 | 6.5 |
| 1996 | 4 | 4 | 9 | 10 | 5 | 3 | 3 | 5 | 4 | 6 | 2 | 6 | 61 | 5.08 |

CONSIDERACIONES

- La suma de los promedios nos indica que durante el periodo que este análisis comprende, el promedio general a considerar es de 6.076 visitas por mes.
- De igual manera, si se considera que el promedio de estancia de las visitas es de 4 días, se estaría manifestando que por lo menos durante 24 días de cada mes, permanece anclado al menos un buque militar estadounidense en algún puerto de ambos litorales de México.
- Asimismo, si el promedio de permanencia de las visitas en puertos nacionales es de 4 días y el promedio anual de arribos asciende a 73, se puede señalar que por lo menos 292 de los 365 días cada año se mantiene la persistencia de visitas de buques militares de Estados Unidos en México.
- Lo anterior, en estricto sentido se podría interpretar en el sentido de que México, prácticamente, es una semi-base para los buques militares de Estados Unidos, por lo menos para el habituallamiento de los mismos.

¹ Los datos que aquí se presentan corresponden única y exclusivamente al número de visitas realizadas a puertos mexicanos. Cabe mencionar que no se tomaron en cuenta, para este conteo, el total de autorizaciones otorgadas por la SRE, ni el total de solicitudes remitidas por la Embajada de EUA.

U. S./Mexico Counterdrug Initiatives

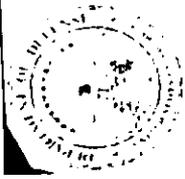


Drug Enforcement Policy and Support
March 1998



BILATERAL WORKING GROUP

- Counterdrug Sub-working Group
 - Established agreement to enhance Mexico's interdiction capability
- Air and Ground
 - Rapid reaction GAFE units
 - Supported by forward-based UH-1H units
- Maritime
 - Pursue naval initiatives to develop maritime counterdrug capability



TYPES OF DoD CD SUPPORT

- Support and Authorities focused on 2 areas:
 - (1) Provision of equipment
 - Section 516, Foreign Assistance Act - Excess Defense Articles
 - Section 506 (a)(2), Foreign Assistance Act -- Drawdown of DoD equipment
 - Section 1031, National Defense Authorization Act -- Procurement of Equipment
 - (2) Conduct of training
 - Section 1004, NDAA



DoD CD EQUIPMENT SUPPORT

- 20 UH-1Hs delivered as part of Section 516, FAA.
- PDD 97-9 authorized "drawdown" under Section 506
 - (a)(2) of the FAA.
 - Included additional 53 UH-1H helicopters;
 - Logistics support: 2 years' worth of UH-1H spare parts, ground support equipment, etc.; and,
 - 4 C-26 aircraft.
- Support for *MARINA*:
 - 2 U.S. Navy Knox-class frigates (Mexico purchased via FMS)
- Section 1031, NDAA authorized extra \$8M in FY97
 - Procured UH-1H parts
 - No funding authorized for FY98



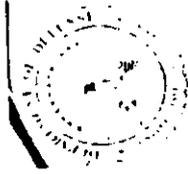
MEXICAN CD TRAINING: FY97 & 98

- In FY97, 829 Mexican military personnel who support counterdrug operations completed approximately 1300 training courses of instruction
 - Breakdown by service:
 - *SEDENA* (Air Force) 262
 - *SEDENA* (Army) 286
 - *MARINA* 281
 - In FY98, over 1000 training quotas will be completed by *SEDENA* (888) and *MARINA* (129) personnel
 - Human Rights and Professionalization of Militaries is included in all training



MEXICAN CD TRAINING: AIR

- UH-1H pilot training:
 - MAF pilots received transition, instrument, instructor, safety, and NVG training at Fort Rucker and Fort Indiantown Gap
 - FY97: 56 pilots completed training;
 - FY98: 101 scheduled
- UH-1H maintenance training:
 - MAF personnel received UH-1H airframe, power plant, aircraft systems, and logistics training at Fort Eustis, Fort Rucker, Lackland AFB, and Fresno, CA
 - FY97: 130 personnel completed training;
 - FY98: 158 scheduled



MEXICAN CD TRAINING: AIR

- C26 training
 - Four C26 crews and support personnel were trained in FY97
 - ... 16 pilots/air crew members were trained (four per C26)
 - ... 32 mechanics were trained
- Each crew flew its aircraft to Mexico upon the completion of training



MEXICAN CD TRAINING: GROUND

- Schoolhouse training in the U.S.
 - Courses: Counterdrug Operations; Ranger training; Battle Staff Operations; Special Forces qualification, engineer training, weapons training, and medical training.
- FY98: 137 training quotas, principally at Fort Bragg and Fort Benning



MEXICAN CD TRAINING: GROUND

- GAFE training program at FT Bragg:
 - GAFE courses: Small Unit Tactics; Mission Planning; Air Assault Training; and, Military Police Training.
 - Numbers of Mexican Officers trained by Fiscal Year:

| | | |
|----------|-----|-------------------------------|
| -- FY96: | 99 | (Fort Bragg and Fort Benning) |
| -- FY97: | 207 | (Fort Bragg) |
| -- FY98: | 42 | (Fort Bragg) |
 - Two more iterations of 42 personnel are scheduled for FY98.

- Total trained to date: 348 with 432 projected to complete GAFE training by end of FY98.

MEXICAN CD TRAINING: MARITIME

- **Maritime CD training combines instruction with practical application of acquired skills.**
 - Courses: Ship Boarding Techniques; Cargo Inspection/Vehicle Search Techniques; Crop Eradication and Execution; and, Riverine Operations.
 - Training location: Norfolk Naval Base
- **Maritime CD - numbers trained:**
 - FY96: 15
 - FY97: 30
 - FY98: 0
- Two more iterations of 30 Officers are scheduled for FY98.
- **Total to date: 45 with 105 projected to complete training by end of FY98.**



MEXICAN CD TRAINING: MARITIME

- DoD provided training to develop capability of sailors and crew to operate 2 Knox-class frigates
 - FY97: 125 personnel completed training
 - FY98: 30 personnel to complete training
 - Training conducted at multiple locations
- **Naval military operations training (riverine, intelligence, public affairs, naval aviation, aviation maintenance, naval maintenance)**
 - FY97: 148 personnel completed training
 - FY98: 121 personnel to complete training
 - Training conducted at multiple locations



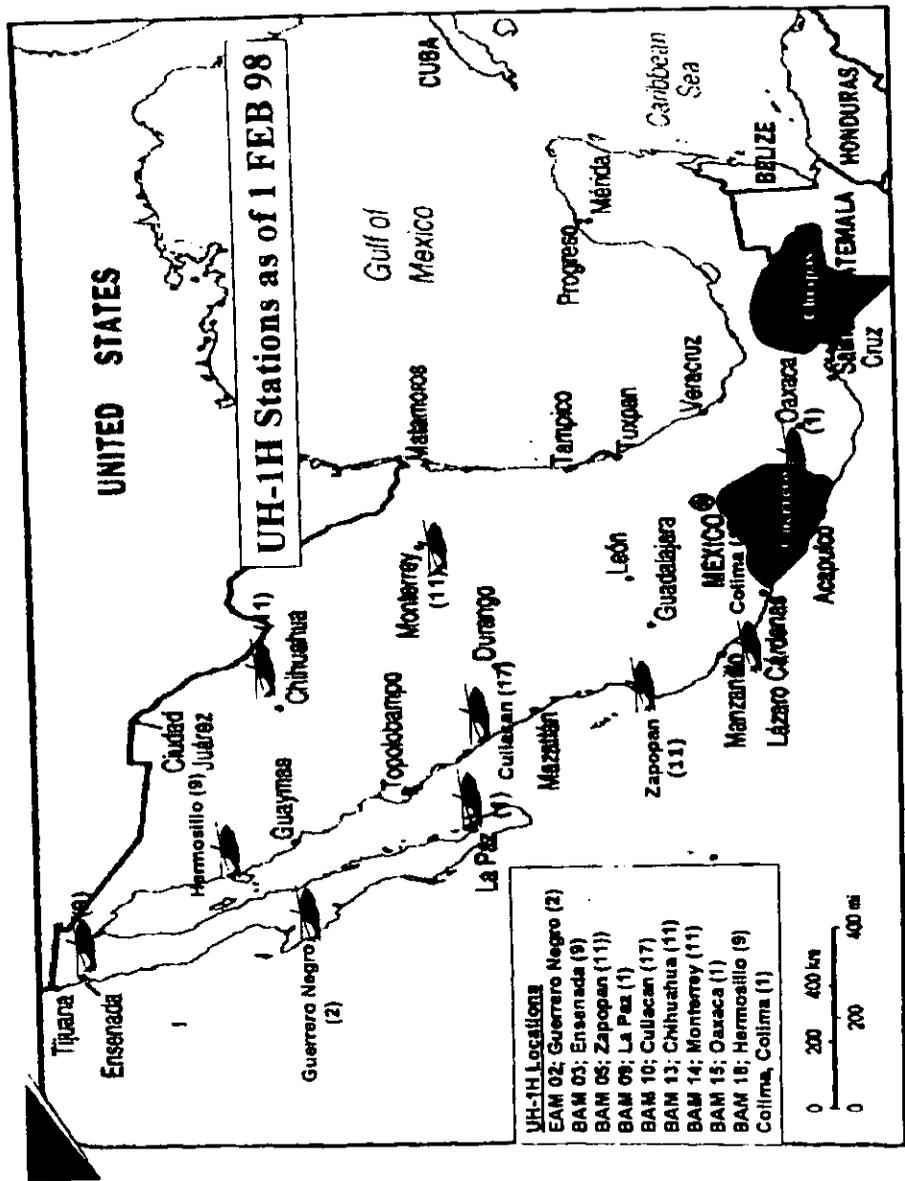
OTHER 1004 CD TRAINING SUPPORT

- UH-1H Simulator Training
 - Long-term benefit to UH-1H fleet
 - Simulator will be located at Culiacan, Mexico
 - Expected facility completion: Apr 98
- Military Training Teams (MTT)
 - U.S. military trainers instructed in Mexico - training has been well-received
 - Riverine MTT conducted JUL 97
 - PAO MTT in DEC 97



END-USE -MONITORING

- Latest EUM & Bi-monthly Inspection -- FEB 98
 - 42/72 UH-1Hs are fully mission capable
 - 8 down for scheduled maintenance
 - 1 aircraft destroyed
- Majority of CD sorties flown in either reconnaissance or troop transport missions
- Logistics still hamper UH-1H Op Ready rates
 - Constraints in technicians, tools, special equipment limit repair capabilities
- MAF reorganized UH-1H stationing to make better use of limited logistics capability



CHANGES IN U.S.-MEXICO COUNTERDRUG COOPERATION (1996-1997)

| Prior to January 1995 | Since January 1995 |
|---|--|
| No extraditions of Mexican citizens to the United States. | <ul style="list-style-type: none"> • One solely Mexican citizen extradited. • Two fugitives whom the GOM recognized as its citizens extradited to the United States on drug charges. The fugitives also possessed U.D. citizenship. (Mexican citizenship acquired by marriage). • Four Mexican nationals found extraditable by GOM, two on drug charges. Surrender delayed because of appeals or service of Mexican sentence. |
| No "temporary" extradition of fugitives to the receiving country for trial prior to completion of any sentence in the sending country. | <ul style="list-style-type: none"> • Presidents agree to negotiate a protocol to the U.S./Mexico extradition agreement to permit "temporary" extraditions. Follow-up meeting to discuss draft protocol held in August 1997. |
| Limite consultations regarding priorities for extradition requests and progress on outstanding requests. | <ul style="list-style-type: none"> • Substantial discussions of extradition priorities, technical questions through the U.S./Mexico Senior Law Enforcement Plenary and the High Level Contact Group. |
| No legal authority to employ modern law enforcement techniques used by the U.S. and other countries to combat organized crime. Organized Crime Unit, Bilateral Border Task Forces do not exist. | <ul style="list-style-type: none"> • Organized Crime law enacted. • Organized Crime Unit established. • Personnel for Bilateral Border Task Force identified by GOM. • Training in the U.S. completed or underway for first vetted task force members. |
| Money laundering not a crime; only a Fiscal Code violation. No mandatory reporting or record keeping requirements for financial institutions. | <ul style="list-style-type: none"> • Money laundering criminalized, enhancing penalties. Regulations mandating reporting and record keeping adopted and being phased in. Financial Intelligence Unit established. PGR and Hacienda beginning to work more closely together. |
| Military to military relations virtually non-existent. | <ul style="list-style-type: none"> • Bilateral working group for military issues formed following the visit of Secretary of Defense William Perry, to include cooperation on counterdrug issues. • Training inderway or completed for GOM especial support units for counterdrug operations, and Mexican Navy counterdrug force. • Coincidental maritime operations conducted between the U.S. Coast Guard and Mexican Navy. Procedure established for communications link and information sharing. |
| Overflight, refuel, and overnight stay for USG Ships and aircraft in support of counterdrug missions require 30-day advance request and diplomatic clearance. | <ul style="list-style-type: none"> • Standard operations procedure agreed upon for permission to enter into Mexican territory to conduct detection and monitoring missions. Flexible refueling and overnight stay procedure formalized. |
| "Mexicanization." Mexico would not accept U.S. equipment to assist in counterdrug operations. Mexico strictly limited the number and activities of U.S. law enforcement agents. Capacity for effective action diminished. | <ul style="list-style-type: none"> • 48 UH-1H helicopters and spare part package delivered from U.S. to Mexico. Additional helicopters authorized for delivery. Will be used for mobility for manual drug eradication and to move troops to support police in operations against dangerous and violent major traffickers. • Additional 12 resident U.S. law enforcement agents approved; consular immunity agreed to for 22 more for Border Task Force. |
| U.S. and Mexico prepared national drug strategies, coordinated only in limited programmatic ways. U.S. Embassy prepared annual plan on how USG would support Mexico's national strategy, in keeping with U.S. national policy and guidance from Washington. | <ul style="list-style-type: none"> • Counterdrug strategy coordinated at high levels in the U.S. and Mexico. Certification process continues, in addition to High Level Contact Group threat assessment and common strategy development and implementation; Law Enforcement Plenary for cooperation and evaluation. |
| Corruption widespread, largely unimpeded. | <ul style="list-style-type: none"> • Corruption widespread, major investigations and prosecutions underway. Large number of dismissals. New processes in Mexico for screening personnel. |
| Drug violence limited to remote areas and between trafficking groups. | <ul style="list-style-type: none"> • Increased drug violence in urban and tourist areas; increased threat law enforcement officers, reporters, government officials, and bystanders. Increased brutality, torture, killings. |
| Major traffickers act with impunity, frequently appeared in public. | <ul style="list-style-type: none"> • Major traffickers take extreme measures for their own safety and operational security, engage in more frequent violence against law enforcement and rival traffickers. Many have gone into hiding. |

Nota: Esta información se tomó del Report to Congress: U.S.-Mexico counterdrug cooperation, presentado al Congreso por el Director de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas, Barry McCaffrey, en septiembre de 1997.

AUTORIZACIONES OTORGADAS A BUQUES MILITARES ESTADOUNIDENSES PERIODO 1995-2000*

| TIPO DE BUQUE | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | TOTAL |
|---------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|
| DE LA ARMADA | 31 | 41 | 47 | 61 | 80 | 39 | 299 |
| GUARDACOSTAS | 38 | 23 | 30 | 47 | 89 | 57 | 284 |
| OTROS | 9 | 7 | 4 | 1 | 3 | 5 | 29 |
| TOTAL | 78 | 71 | 81 | 109 | 172 | 101 | 612 |

PUERTOS MEXICANOS VISITADOS POR BUQUES MILITARES ESTADOUNIDENSES PERIODO 1995-1999

PUERTOS MAS SOLICITADOS

| BUQUE/PUERTO | Mazatlán, Sinaloa | Acapulco, Guerrero | Cabo San Lucas, B.C.S. | Cozumel, Q. Roo | P. Vallarta, Jalisco. | Otros | TOTAL |
|--------------|----------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------|--------------------------|-----------|------------|
| USS | 66 | 44 | 56 | 35 | 46 | 28 | 275 |
| USCGC | 28 | 41 | 32 | 47 | 28 | 61 | 237 |
| TOTAL | 94 | 85 | 88 | 82 | 74 | 89 | 512 |

CABO SAN LUCAS, B.C.S.



COZUMEL, Q. ROO



MAZATLAN, SIN.

PUERTO VALLARTA,
JAL.

ACAPULCO, GRO.



* Cabe señalar que en las cifras del primer cuadro se incluyen datos hasta el 31 de agosto del 2000. Para el análisis de los datos del segundo cuadro se consideraron cifras cerradas hasta 1999.