



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

FES ARAGÓN

RELACIONES INTERNACIONALES

**“LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN
EL MARCO DE LA GUERRA ESTADOUNIDENSE CONTRA EL
TERRORISMO INTERNACIONAL (2000-2009)”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA:

LESSLIE MARICEL SERRANO GÓMEZ

ASESOR: LIC. EFRÉN MARTÍN BADILLO MÉNDEZ



MÉXICO 2013



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.

AGRADECIMIENTOS

A mí Señor Jesucristo:

Le doy gracias al Rey de Reyes y Señor de Señores por su infinita misericordia al darme la vida, agradezco al Padre Eterno porque ha estado conmigo en todo momento, cuando he estado triste Él me ha consolado y ha sido mi refugio y mi esperanza, cuando he estado cansada y agotada Él me ha levantado y me ha llenado de fortaleza, cuando me he encontrado en peligro Él ha sido mi escudo y mi lumbrera y cuando he enfermado Él me ha sanado. Le agradezco por todo lo que me ha dado y por lo que aún no me da, porque cuando nadie creyó en mí Él lo hizo y porque me ha llenado de sabiduría e inteligencia para culminar este proyecto que es motivo de gran felicidad, por todo esto Excelentísimo Señor, es que te amo y que te he elegido como mi único camino y mi única verdad, por siempre te adorare y te alabare.

A mí país:

Gracias a mí nación, mí México lindo y amado por las grandezas que me brinda, por su historia, sus símbolos patrios, su folklore, cultura, gastronomía y riqueza natural, vivo y viviré eternamente agradecida y orgullosa de ser mexicana.

A mí Institución Académica:

Gracias a la Facultad de Estudios Superiores (FES Aragón), Plantel de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) Máxima Casa de Estudios, por darme la oportunidad de formar parte de su historia y por brindarme una excelente formación profesional y personal, que es lo que llevaré como escudo y espada para recorrer este nuevo camino y con lo que lograre grandes triunfos, metas y objetivos.

“Soy Orgullosamente UNAM”

“Por mi raza hablará el espíritu”

A mi asesor de tesis:

Agradezco a mí profesor Efrén Badillo, porque no fue simplemente mi asesor, sino también mi consejero, como asesor me instruyó y guió con su experiencia profesional y académica en este proyecto y como mi consejero me escuchó y brindó siempre un buen consejo, me alentó y animó para seguir adelante, me enseñó a ocupar mi energía en cosas importantes y me impulsó a pensar de diferente manera para ser mejor cada día. A través de su enseñanza académica y personal he logrado emprender y concluir este proyecto.

A mi jurado:

Agradezco infinitamente al Mtro. Rodolfo Arturo Villavicencio López, al Lic. Oscar Noé Torres Tecotl, a la Lic. Margarita Hilda Vilchis Rodríguez, al Mtro. Luis Miguel Cárdenas Sánchez y al Lic. Efrén Martín Badillo Méndez, por su tiempo y calidad humana invertida en mí, por su apoyo y colaboración en la elaboración y perfección de esta investigación. A ellos, brindo hoy y siempre mi respeto, amistad, afecto y gran admiración.

Al Departamento de la licenciatura en Relaciones Internacionales:

Gracias al Mtro. Luis Manuel López Rojas, Jefe de Carrera, al Mtro. David García Contreras, Secretario Técnico y a todo el personal administrativo que forman parte de este departamento, por su apoyo e interés en el desarrollo de este proyecto que hoy culmina.

A mis profesores:

Agradezco a todos y cada uno de los profesores de la licenciatura en Relaciones Internacionales, por compartir sus conocimientos y experiencias académicas y personales, siendo esto, base fundamental para mi formación profesional, moral y personal.

A mis papás y a mí hermana:

Agradezco infinitamente a mis papás Mario y Celia y a mí hermana Maylin a quienes amo profundamente, por formar parte de este magnífico sueño que hoy ha dejado de serlo para hacerse realidad, por ellos, he logrado cumplir todos y cada uno de mis anhelos y objetivos, agradezco especialmente a mí mamá, quién ha sido parte fundamental e importante en mi vida, porque me ha dado todo cuanto ha podido y porque ha estado desde el primer día de mi vida hasta el día de hoy apoyándome y alentándome para no claudicar.

A mí esposo y mi hija:

Agradezco a mí esposo Rene y a mí hija Maayane Nicole, porque son quienes complementan mi vida y el motor que me impulsa para seguir adelante, los amo profundamente porque gracias a ellos comprendí el significado del amor y el perdón, por ellos aprendí a levantarme cada vez que me he caído y a mirar siempre hacia adelante y no volver atrás, por ellos he culminado este importante y magnifico logro. Gracias por su amor, cariño y comprensión.

A mí familia:

Agradezco a mis abuelitos, tíos y primos, porque me han dado siempre un consejo y me han impulsado a seguir adelante, porque cada uno de ellos ha sido participe para poder cumplir mis metas, proyectos y objetivos, agradezco a mis familiares que han creído en mí, pero también, a los que no lo hicieron, porque lejos de derrumbarme, me hicieron más fuerte. A todos ellos, aunque con similitudes y diferencias en pensamientos y sentimientos, los amo profundamente.

A mis amigos:

Gracias a Dios por la oportunidad de conocer a personas tan especiales que se han convertido en parte de mi familia, gracias porque me han escuchado y brindado su cariño y sus consejos, porque han estado cuando los he necesitado y de quienes he aprendido muchas cosas. Aunque algunos de ellos siguen presentes en mi vida y otros ya no lo están, me siento feliz porque han dejado huella en mi vida y en mi corazón.

Al lector:

Gracias a ti lector porque te has interesado en leer esta tesis, por ello, ahora formas parte de ella.

“Deléitate en el Señor, y Él te concederá los deseos de tu corazón”.

Salmos 37:4

“No hay secretos para el éxito. Este se alcanza preparándose, trabajando arduamente y aprendiendo del fracaso”. Collin Powel

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1 LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL MARCO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS.....	7
1.1. Definición de política exterior, seguridad y terrorismo.....	7
1.2. La política exterior de México: 1982-2006.....	14
1.3. La política exterior de Estados Unidos en el periodo de la posguerra fría.....	25
1.4. La relación México-Estados Unidos y la interdependencia: 1989-2006.....	32
CAPÍTULO 2 MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS ANTE EL NUEVO SISTEMA MUNDIAL.....	47
2.1. El escenario internacional en la década de los noventa.....	47
2.2. Contexto nacional e internacional de México: 1989-2006.....	54
2.3. Estados Unidos en el escenario de la posguerra fría.....	63
2.4. El terrorismo a nivel internacional.....	67
CAPÍTULO 3 LA GUERRA ESTADOUNIDENSE CONTRA EL TERRORISMO INTERNACIONAL Y LA POSTURA DE MÉXICO.....	77
3.1. La política exterior de Estados Unidos y sus nuevos enemigos.....	77
3.2. Estados Unidos y la guerra contra el terrorismo.....	89
3.3. México ante la guerra estadounidense contra el terrorismo.....	98
3.4. La guerra de Estados Unidos contra el terrorismo y su impacto en la relación con México.....	108
CAPÍTULO 4 EL IMPACTO DE LA GUERRA ESTADOUNIDENSE CONTRA EL TERRORISMO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO.....	118
4.1. La política exterior de México ante la nueva agenda internacional.....	118
4.2. La seguridad en la relación México-Estados Unidos.....	128
4.3. Pacto de seguridad México-Estados Unidos.....	141
4.4. Balance y perspectivas de la política exterior de México y su relación con Estados Unidos.....	149
CONCLUSIONES.....	159
FUENTES CONSULTADAS.....	168

INTRODUCCIÓN

En la presente investigación se abordará el tema de la política exterior de México y su relación con Estados Unidos, tomando como antecedente histórico el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), período donde se dieron cambios importantes a nivel interno y externo de México; como fue el caso de una mayor vinculación de su política exterior con el mundo y el colapso de la Unión Soviética, factor que fue importante a nivel internacional debido a que influyó en la reorganización del mundo y las relaciones internacionales entre las naciones.

Específicamente se analizará la relación México-Estados Unidos durante el periodo que comprende del año 2000 al año 2009, debido a la coincidencia en la transición de gobierno en ambas naciones. En México se dio el cambio gubernamental del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido Acción Nacional (PAN) encabezado por el presidente Vicente Fox (2000-2006) y en Estados Unidos la entrada del presidente George W. Bush (2001-2008) del Partido Republicano que desplazó al Partido Demócrata. Poco después, como se verá, Estados Unidos sufrió un ataque terrorista sin precedentes en su propio territorio, hecho que impactó en su política exterior, afectando a su vez la de México, principalmente la relación con su vecino del norte. Se abordará de igual manera la primera parte del gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2009) del PAN ya que los primeros tres años de su administración coincidieron con los últimos dos años del término de la administración Bush.

Con el fin de la Guerra Fría y la desintegración de la Unión Soviética, las relaciones internacionales se modificaron históricamente, se termina el conflicto Este-Oeste; surge un sistema internacional basado en normas de alcance universal donde, Estados Unidos se posiciona como la única potencia en el ámbito económico, político y militar buscando expandir los valores americanos a todo el continente así como, al mundo entero, dándole ello la oportunidad de cambiar el rumbo y el mapa geopolítico mundial a su favor. Los cambios en la estructura del sistema internacional no dieron paso a salvaguardar y mantener el orden mundial, sino que surgieron nuevos fenómenos y amenazas de carácter global que pusieron en riesgo la paz y seguridad internacional, como es el caso del terrorismo internacional, entre otras.

La importancia de analizar la política exterior de México y su relación con Estados Unidos, específicamente en el marco de la guerra estadounidense contra el terrorismo, es debido a que este periodo es considerado como un momento importante en las relaciones internacionales después de la caída del socialismo en los noventa, momento que marcó un cambio en el escenario internacional, principalmente en las relaciones de Estados Unidos con el mundo al ser este país donde se materializaron los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, hecho que por ende, repercutió en México por tratarse de países vecinos. El tema es importante porque a raíz de estos acontecimientos, Estados Unidos como país afectado trasladó el tema del combate al terrorismo y el de seguridad nacional al centro de su agenda internacional como temas prioritarios, impactando en la política exterior de nuestro país y en su relación bilateral con el gobierno estadounidense, al ser estos temas no tradicionales en la vida política interna y exterior de México.

La aportación del presente estudio para las Relaciones internacionales, es el análisis del terrorismo internacional como objeto de estudio social, tema que se ha convertido en uno de los principales y de mayor impacto para el sistema internacional, el cual, no sólo se ha denominado como crimen internacional o fenómeno globalizado, sino también, como una de las principales amenazas para la paz y seguridad de las naciones, principalmente a partir del año 2001. La presencia de dicho fenómeno en el escenario global ha provocado como respuesta al mismo, que todos los países opten por la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo internacional, sean estas o no, naciones donde se materialice cualquier acto terrorista y así, tratar de mantener el equilibrio en las Relaciones Internacionales.

El objetivo general de esta investigación es analizar la manera cómo se llevó a cabo la relación bilateral México-Estados Unidos en materia de la lucha contra el terrorismo y la seguridad nacional; por un lado, en la posición de Estados Unidos como país afectado por los ataques terroristas, y por el otro, en la postura de México como país vecino, ante temas que se convirtieron en retos nuevos para su política exterior y para la relación bilateral que es la más importante y trascendental para nuestro país, la cual, ha sido denominada por algunos autores como una relación interdependiente. A través del enfoque teórico de la interdependencia en el que se sustenta la presente investigación, se ha buscado primero, explicar el manejo de la política exterior del gobierno mexicano ante su vecindad con Estados Unidos y segundo, la inserción y actuación de nuestro país ante la nueva coyuntura internacional, lo que ha dependido de toda decisión de la casi primera potencia, que, al final del día, termina repercutiendo en el ámbito interno y externo de México y en su relación bilateral con el vecino del norte.

Los objetivos particulares de la presente investigación son analizar la participación de México en materia de política exterior en el marco de la relación bilateral con Estados Unidos en el nuevo escenario geoestratégico y geopolítico mundial; conocer cuál fue su postura ante la conformación del nuevo orden internacional en el cual se redefinieron conceptos clave como: globalización, interdependencia, soberanía, interés nacional, seguridad nacional y nacionalismo. Saber de qué manera reaccionó ante el surgimiento de una nueva agenda de seguridad ante amenazas de carácter global como: terrorismo, crimen organizado, narcotráfico y daños al medio ambiente, siendo estos temas no importantes para México en tiempos anteriores y finalmente, analizar en qué aspectos el nuevo escenario internacional impactó a México y su relación con Estados Unidos.

Como se verá, en la primera década del siglo XXI, el terrorismo surgió como principal amenaza para la paz y seguridad mundial, hecho que se confirmó con los ataques terroristas a Estados Unidos el 11 de septiembre del 2001, se puede decir, que con este acontecimiento se dio un segundo cambio en la estructura internacional después de la Guerra Fría en general, pero principalmente en la visión de la política exterior de Estados Unidos. A raíz de dichos atentados, el gobierno norteamericano se vio forzado a replantear sus objetivos e intereses nacionales, y todo se subordinó al tema de la seguridad nacional transformando las relaciones de Estados Unidos con los países, en especial con México por la vecindad natural existente entre ambas naciones.

Con base en lo anterior, se pretende demostrar la siguiente hipótesis:

A pesar de la poca capacidad de participación, alcance y respuesta de la política exterior mexicana en el marco de la relación bilateral México-Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo estadounidense, es un hecho indudable que por la ubicación geográfica de México y al ser este el vecino, el socio y el aliado de Estados Unidos, para bien o para mal nuestro país está entre las principales prioridades de mayor importancia del vecino del norte, específicamente en materia de seguridad nacional, tema que se posicionó en el centro de las agendas nacional y bilateral posterior a los atentados terroristas a Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001.

Asimismo, se presentan las siguientes premisas de investigación, que se establecen a lo largo del presente estudio:

Primera, las relaciones bilaterales son base fundamental para toda nación y la relación bilateral de mayor importancia y central para México es la que tiene con Estados Unidos por su vecindad. México ha buscado una mayor presencia a nivel internacional y lo ha hecho a través de esta relación, la cual se denomina como una relación de interdependencia pero a la vez asimétrica ya que Estados Unidos es la nación hegemónica, casi única potencia y de mayor importancia en el escenario internacional contra México con un desarrollo medio y de relativa presencia a nivel mundial.

Segunda, en el sistema internacional surgieron amenazas que pusieron en riesgo la paz y seguridad de las naciones, como el terrorismo internacional que se convirtió en un fenómeno globalizado y de interés colectivo e individual para cada Estado. Dicha amenaza se materializó con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 a Estados Unidos poniendo en riesgo la seguridad nacional de este país, por lo que, su política exterior se basó en el ejercicio unilateral más que en el Derecho Internacional, apoyándose en lo que dio a conocer como Estrategia de Seguridad Nacional o lo que se denominó también como Guerra Preventiva. México como país vecino no estuvo ajeno a este hecho y concretó su cooperación al integrarse, alinearse y colaborar estrechamente con Estados Unidos en temas como la guerra contra el terrorismo y la seguridad nacional, mismos que colocó como centrales de sus agendas interna y externa, y que en el caso de México son asuntos que no han sido prioridad en su política exterior. Por lo anterior, surgió la vinculación entre seguridad, frontera y migración como temas fundamentales entre ambas naciones.

Tercera, ante el atentado a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, se propició un cambio radical de su política exterior, lo cual se tradujo en el diseño de una guerra estadounidense contra el terrorismo, así como la implementación de la política de seguridad como tema primordial frente a cualquier negociación. Por otro lado y dada la interdependencia asimétrica existente ante México y Estados Unidos, se puede decir, que la política exterior de México ante la lucha contra el terrorismo ha girado principalmente a favor de Estados Unidos subordinándose a sus decisiones, dándose a su vez una ruptura en la tradicional política exterior de México sobre problemas internacionales y una gran debilidad para enfrentar amenazas provenientes de actores no estatales como es el terrorismo, situación que se agrava dado que este tema y el de la seguridad, no han sido tradicionales ni prioritarios en la agenda de la política exterior mexicana.

Cuarta, ante los actos terroristas del 2001, la administración Bush diseñó una nueva agenda de seguridad antiterrorista, a la que la política exterior mexicana tuvo que adaptarse y por la cual tuvo que replantear sus prioridades, lo que hizo imposible la orientación de esta nueva agenda en beneficio de las prioridades de México al subordinar toda negociación o solución de conflictos al tema de la seguridad nacional. Aunado a lo anterior, para Estados Unidos la posición geopolítica de México se volvió estratégica para concretar proyectos en materia de cooperación y seguridad, ejemplo de ello fue la creación de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005, como medida de una mayor cooperación e integración regional y binacional.

Quinta, desde el 11 de septiembre del 2001, el tema de la seguridad nacional ha sido el eje central en la relación bilateral México-Estados y no fue la excepción en el gobierno del presidente Felipe Calderón ya que siguió esta línea de continuidad en materia de seguridad nacional, surgieron también otros temas como el combate al narcotráfico y el crimen organizado, asuntos que en la administración Calderón-Bush requirieron también de la cooperación bilateral y regional en pro de la seguridad hemisférica, lo anterior se concretó con la Iniciativa Mérida en 2007 como mecanismo de cooperación y como una de las principales decisiones de política exterior del gobierno de Calderón en su relación con el vecino del norte.

El presente trabajo se dividirá en los siguientes cuatro capítulos:

En el primer capítulo se analizará por qué el elemento central de la política exterior de México es su relación con Estados Unidos, para así determinar, cómo se ha definido, qué es lo que la ha caracterizado y cómo se ha llevado a cabo esta relación bilateral.

En el segundo capítulo se investigará cuándo, cómo y por qué, surge el nuevo sistema internacional y qué lo caracterizó, conocer los temas de mayor relevancia emanados de este nuevo sistema y las principales amenazas para la política exterior de México y Estados Unidos, así como resaltar las debilidades y fortalezas de ambas naciones que permitieron su inserción en este nuevo orden internacional. Igualmente se abordará el tema del terrorismo punto central en este trabajo, en el marco de la relación bilateral México-Estados Unidos como nueva amenaza para la seguridad nacional, regional e internacional.

En el tercer capítulo se determinará de qué manera los ataques terroristas a Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001 impactaron en su política exterior y cómo respondió ante este acontecimiento, así como también, saber de qué manera México enfrentó el tema de la guerra estadounidense contra el terrorismo internacional ante el hecho de que éste no es un tema tradicional de su política exterior y analizar el impacto que tuvo esta guerra antiterrorista en el marco de su relación con Estados Unidos al ser ésta una relación asimétrica.

Finalmente en el capítulo cuarto, se evaluará la posición de México ante la nueva agenda internacional estadounidense que exigió subordinar toda negociación al tema del terrorismo y la seguridad nacional, conocer qué asuntos se tornaron centrales y prioritarios en la relación bilateral e investigar si la integración y cooperación de México con Estados Unidos ha sido un factor estratégico para que México se posicione en un lugar importante a nivel internacional. Por último, se hará un breve balance de la relación bilateral México-Estados Unidos en la administración Calderón-Obama.

CAPÍTULO 1

LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL MARCO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

En el presente capítulo se definirán conceptos clave como: política exterior, seguridad y terrorismo, se estudiará la política exterior de México y la de Estados Unidos en el periodo que comprende del año 2000 al año 2006 tomando como antecedente histórico el fin de los años noventa, también se analizará la relación bilateral México-Estados Unidos, la cual, algunos autores han definido como interdependiente.

El objetivo de este capítulo es analizar por qué, el elemento central de la política exterior de México es su relación con Estados Unidos, saber qué es lo que la ha caracterizado y cómo se ha definido y llevado a cabo dicha relación bilateral.

1.1 DEFINICIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR, SEGURIDAD Y TERRORISMO

La mayoría de las definiciones sobre política exterior coinciden en que el ejercicio de la misma debe desarrollarse en forma independiente de voluntades o presiones externas. Sin embargo, a lo largo de la historia se ha demostrado que la política exterior se ejerce en función del resultado de la interacción entre el conjunto de políticas exteriores asimétricas que confluyen en el contexto internacional.

En palabras de Alejandro Becerra Gelóver:

Por ello, el ejercicio de la política exterior presenta límites estructurales o restricciones para los países, que no necesariamente dependen de él, sino de circunstancias específicas definidas con anterioridad por otras naciones o por la misma dinámica internacional.

En esta lógica, se entiende que en ocasiones los estados juegan un papel activo y en otras pasivo en el concierto de las naciones, interviniendo directamente en el ámbito internacional o adaptándose a las influencias provenientes del exterior. Ello es recurrente en un contexto de relaciones internacionales de influencias mutuas y de intereses multidimensionales entrelazados.¹

¹ Alejandro Becerra Gelóver, "Soberanía, política exterior y supranacionalidad a la entrada del siglo XXI: el caso de México", *Sociológica*, No. 48, enero- abril, 2002, p. 53.

La política exterior se puede definir como el conjunto de objetivos, acciones, decisiones, principios y estrategias que sigue un Estado en su vinculación con la comunidad de naciones.

Para Rafael Calduch, la política exterior es:

[...] aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional.²

Se puede hablar de dos aspectos fundamentales: lo doctrinal y lo pragmático, que sirven como herramientas para identificar todos los factores y actores que influyen en la política externa del país. El aspecto doctrinal, está integrado por un conjunto de ideas y objetivos y el instrumental, se conforma con los mecanismos y procedimientos para llevarla a cabo. Uno de los objetivos centrales de la política exterior de un país es satisfacer sus prioridades e intereses nacionales, la política es un conjunto de principios y objetivos que formula y trata de aplicar un Estado con el objetivo de promover y defender sus intereses.

Gelóver cita a Andrés Rozental quien argumenta que:

“[...] la política exterior es la variable externa del proyecto que toda nación define en determinado momento de su desarrollo histórico”.

[...] Por su parte, Rafael Velázquez complementa la idea anterior al señalar que “Como eje fundamental, la política exterior de un Estado debe estar sustentada en el interés de la nación”.³

Un país es soberano cuando tiene la capacidad de diseñar, de manera independiente, el proyecto de nación, en lo interno y en lo externo. Como parte del proyecto nacional, la política exterior debe responder, en primer lugar, a las aspiraciones de paz y seguridad y a las necesidades de desarrollo político, económico y social del país.

Para Edmundo Hernández-Vela la política exterior es:

El conjunto de políticas, decisiones y acciones, que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basado en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica, permanentemente enriquecido y mejorado, por el que cada Estado u otro

² Rafael Calduch Cervera, *Dinámica de la sociedad internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces, México, 1993, p. 4, en: Joanna Sosnowska, “Los principios de la política exterior mexicana”, *Política Exterior de México: dimensión regional e internacional*, Ed. UNAM, México, 2006, p. 33.

³ Alejandro Becerra Gelóver, *op. cit.*, pp. 52-53.

actor o sujeto de la *sociedad internacional*, define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas; y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetos trazados en áreas del bien general de la nación y de su *desarrollo durable*, así como de la búsqueda del mantenimiento de las relaciones armoniosas con el exterior.⁴

La política exterior de un Estado debe basarse en un profundo conocimiento de la realidad internacional en la que se desenvuelve y sobre la que pretenden influir.

Para Sergio Garófalo, la política exterior es:

Parte de la política internacional; es la acción de un Estado con relación a los demás Estados. Acción de un Estado o actor en el cumplimiento de una serie de metas u objetivos que pretende llevar a cabo en sus relaciones con los demás actores o Estados. Traduce la proyección externa de su personalidad interna. Supone el conocimiento de los procedimientos que ese Estado utiliza y de los instrumentos de que se vale para llevarla adelante.

Acción desarrollada por cada Estado en el plano internacional y la acción cumplida frente a un Estado como a la cumplida frente a varios o a todos los demás Estados, organismos internacionales, demás actores de la política internacional.

Es una parte de la política internacional, ya que las políticas exteriores de todos los Estados son la instancia de la política internacional. Comprende las acciones de un solo Estado al moverse dentro del sistema político internacional; comprende las relaciones de los Estados en la interacción de unos con otros. Comprende la forma, la dirección y la conducta misma de un Estado frente a otro.⁵

La política exterior de cualquier país es un instrumento esencial para relacionarse con otras naciones y está bajo la influencia de diferentes factores internos y externos que la condicionan en mayor o menor grado y que son fundamentales y determinantes para la misma ya que, busca en el ambiente exógeno los elementos necesarios para la satisfacción de sus requerimientos internos.

⁴ Edmundo Hernández-Vela Salgado, *Diccionario de Política Internacional*, Ed. Porrúa S.A, cuarta edición, México, 1996, p. 425.

⁵ Sergio Garófalo, *Diccionario de política*, Ed. Valleta Ediciones SRL, Prov. De Buenos Aires-Rep. Argentina, 2001, p. 296.

Según la autora Joanna Sosnowska:

En este sentido, la geopolítica, el sistema político, la ideología del Estado, el desarrollo económico y las condiciones sociopolíticas son elementos internos de la organización y funcionamiento del país, y resultan fundamentales para el diseño de la política exterior. Por otro lado, los factores externos, en un momento dado, influyen en el proceso de toma de decisiones; éstos son, por ejemplo, el ambiente internacional y el grado de interdependencia política y económica entre los países; el prestigio internacional; el número de organizaciones internacionales; el estado del derecho internacional y la distribución del poder político y económico. Un factor que tiene un alto nivel de influencia en el diseño de la política exterior es la capacidad de negociación internacional. Ese factor en realidad determina el logro de los objetivos planeados y el cumplimiento de los intereses nacionales. Por lo tanto, su éxito también depende de mutuas condiciones y de elementos que determinan la capacidad de negociación internacional. Entre los elementos exógenos contamos la situación internacional, el grado de polarización mundial, los intereses de los diferentes actores mundiales, la opinión pública mundial, las organizaciones internacionales y el derecho. Entre los endógenos destacan el poder militar, económico y tecnológico, los recursos naturales, la población y la coherencia de los poderes internos del país que se trata.⁶

En un concepto generalizado se puede decir que la política exterior constituye el mecanismo institucional de una nación que se expresa a través de proyectos, programas y estrategias por medio de las cuales intenta cumplir los objetivos inherentes a los principios e intereses determinados por su soberanía.

Según Becerra Gelóver:

Éstos pueden ser de diversa índole: de liderazgo internacional, atracción de inversiones, búsqueda de mercados, mejoramiento económico y social, desarrollo político y democrático, intercambio cultural y cooperación tecnológica, conservación o consecución de la paz, fortalecimiento de la seguridad internacional, respeto a la igualdad jurídica de los estados o fortalecimiento de las relaciones de amistad y cooperación entre los pueblos.⁷

Por ello, los objetivos de la política exterior pueden ser susceptibles de cambios aun cuando los fines de la soberanía sean los mismos. Ello se debe a que los

⁶ Joanna Sosnowska, *op. cit.*, pp. 42-43.

⁷ Alejandro Becerra Gelóver, *op. cit.*, p. 51.

estados tienen la necesidad de redefinir sus proyectos hacia el exterior y adecuarse a las nuevas realidades internacionales.

A raíz de los cambios a nivel mundial posterior a la caída del bloque socialista y del surgimiento de nuevas amenazas y problemas internacionales, la Seguridad Nacional se colocó como uno de los temas principales en materia de política exterior, adquiriendo gran importancia para salvaguardar la paz y seguridad de cada país.

Para los autores John Bailey y Timothy Goodman, el concepto de seguridad nacional se entiende como:

[...] aquellos asuntos relacionados con la capacidad del Estado para proteger las vidas y propiedades de sus ciudadanos. En un mundo de Estados-nación, la seguridad nacional depende de la facultad del gobierno para controlar efectivamente su territorio y para llevar a cabo funciones fundamentales como aumentar los ingresos, mantener al ejército, reforzar las leyes y dirigir su política exterior. Las amenazas a la seguridad pueden provenir tanto de dentro como de fuera de las fronteras nacionales.⁸

El concepto de seguridad nacional se ha configurado históricamente para englobar los aspectos que se considera ponen en riesgo las condiciones y bases de existencia, funcionamiento y continuidad de una nación. Las políticas de seguridad nacional se construyen en los marcos jurídicos, culturales y geográficos que delimitan la presencia de cada Estado en relación y confrontación con otros estados.

Para Jorge E. Tello Peón:

Desde una perspectiva amplia, la *seguridad nacional* encuentra su expresión institucional en las fuerzas armadas, los servicios de inteligencia, los cuerpos de procuración de justicia y seguridad pública; pero también en órganos responsables de atender aspectos económicos, sociales o tecnológicos, y en todo lo que hace al conocimiento de planes e intereses de gobiernos de países vecinos, rivales, enemigos o de potenciales amenazas a un Estado.

En síntesis, el concepto, convertido en función, parte de la identificación y seguimiento de todos aquellos factores de poder con capacidad de influir, real o potencialmente, en la viabilidad del proyecto del Estado nacional.

⁸ John Bailey y Timothy Goodman, "Definición de la seguridad en la relación México-Estados Unidos", en: Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coordinadores), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM, UNAM, CISAN, FCE, México, 1998, pp.181-182.

La construcción del concepto de *seguridad nacional* es particular para cada Estado, y evoluciona en función del tiempo y de sus condiciones internas y externas.⁹

Con la seguridad nacional cada Estado busca protegerse de amenazas que vengan del exterior que pongan en riesgo diversos factores a nivel interno como: su integridad territorial, política, económica y social, como es el caso del terrorismo, actualmente la forma de delincuencia organizada más sonada a nivel internacional. Dicho proyecto de seguridad nacional tiene como prioridad el mantenimiento y cumplimiento de los objetivos e intereses nacionales.

Aunque todavía no existe una definición de terrorismo que sea completamente aceptada por Naciones Unidas, algunos autores han definido al terrorismo de la siguiente manera.

Según la Embajada de Estados Unidos en México:

[...] la definición de terrorismo del Manual de Campo del Ejército de los Estados Unidos, la cual es “el uso ilegal de - o amenaza de usar - la fuerza o violencia contra individuos o propiedades para ejercer coerción o intimidar gobiernos o sociedades, frecuentemente para lograr objetivos políticos, religiosos o ideológicos”.¹⁰

El terrorismo, según Valenzuela:

Tiene varias formas de expresión entre las que se encuentra el terrorismo de Estado, internacional, político, religioso, ecológico, informático, biológico, cultural, etcétera.¹¹

Edmundo Hernández Vela define el terrorismo como:

[...] la amenaza o uso sistemático de la violencia, tanto por grupos o sectores disidentes organizados, como por fuerzas gubernamentales,

⁹ Jorge E. Tello Peón, “Seguridad nacional y política exterior: espacios para la acción”, en: Luis Herrera Lasso M. (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, Ed. FCE, México 2006, pp. 363-364.

¹⁰ Embajada de Estados Unidos en México. *¿Qué es el terrorismo?* Noviembre 10, 2007. Disponible en: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS_Terrorismo_quees.htm, en: Rodrigo Contreras Pérez, “América Latina y la seguridad nacional de los Estados Unidos”, *Tesis; La Iniciativa Mérida como recurso integral que subsana deficiencias del Plan Colombia: la lucha por la seguridad nacional de los Estados Unidos ante las amenazas provenientes de América Latina*, Puebla, México, 2008, p. 30. Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/contreras_p_r/portada.html.

¹¹ Patricia Valenzuela. *Terrorismo en el siglo XXI*. Chile: Universidad de Viña del Mar, 2005. Noviembre 11, 2007. Disponible en: http://www.uvm.cl/sitio_iri/monografias2005/TERRORISMO%20EN%20EL%20SIGLO%20XXI%20-%20Patricia%20Valenzuela.pdf, en: ... Ibid., pp. 30-31.

oficiales o no, por lo general los primeros la llevan a cabo de manera abierta y las segundas encubiertamente; contra individuos, organismos, instituciones, integrantes o representantes de gobiernos o grupos políticos, económicos y sociales relevantes específicos, nacionales o extranjeros; con el objeto de lograr la más amplia publicidad posible y sensibilizar a la opinión pública doméstica y mundial acerca de una causa popular para cuya defensa o solución los medios pacíficos han sido inoperantes o se han manifestado infructuosos; o atemorizar e intimidar a la población y reprimir o contener las manifestaciones y reclamaciones populares y el avance de la disidencia política activa.¹²

Para el ex Secretario General de la ONU Kofi Annan:

Constituye terrorismo toda acción encaminada a causar la muerte o un grave daño corporal a civiles o no combatientes con el fin de intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer una cosa.¹³

Sergio Garófalo define el terrorismo como:

Actos de violencia que se llevan a cabo para infundir miedo, terror. Generalmente se trata de una acción indiscriminada de violencia contra instituciones o personas del Estado, llevadas a cabo por grupos sociales o políticos con el objetivo de obtener resultados para aprovechar aspectos coyunturales apuntando a alguna meta específica.¹⁴

A manera de resumen y como se menciona en el presente capítulo, la política exterior es el principal instrumento, proyecto o estrategia de toda nación. Dicho de otra forma, es su carta de presentación ante el resto de las naciones para su inserción en el escenario internacional, uno de los temas principales de toda política exterior es el de la seguridad nacional que tiene como objetivo primordial el resguardar al Estado ante cualquier amenaza que surja del exterior que lo ponga en peligro a nivel interno, como es el terrorismo internacional. Por lo anterior es menester de cada país diseñar e implementar políticas de cooperación internacional y de seguridad hemisférica.

¹² Edmundo Hernández-Vela Salgado, *op. cit.*, pp. 536.

¹³ José Luis Vallarta Marrón, "Derecho Internacional y uso de la fuerza", en: Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *Miscelánea global. Tareas internacionales de México*, UNAM, México, 2008, p.129.

¹⁴ Sergio Garófalo, *op.cit.*, p. 350.

1.2 LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO: 1982-2006

La reorientación de la política exterior mexicana empezó en el momento en que los gobiernos surgidos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) dejaron de sentirse gobiernos emanados de la revolución social de 1910. Dicho de otra manera, cuando la tecnocracia asumió el poder en 1982.

En palabras de Gustavo Iruegas la tecnocracia es:

El gobierno de los técnicos, en contraposición al de los políticos. Los tecnócratas, generalmente en materia económica, se elevan de su carácter de asesores o consultores y asumen el poder político o influyen decisivamente sobre él. La tecnocracia es una forma de gobierno inconveniente porque carece de una visión amplia de la problemática social que es característica de los estadistas.¹⁵

Según Humberto Garza Elizondo, en política exterior el esquema agotado se reemplazó en la práctica, sin que ello se reconociera ni en la teoría ni en el discurso. De ahí que es necesario distinguir entre la Política Exterior Tradicional (PET) y la Nueva Política Exterior (NPE). A continuación se presentan las características de ambos modelos, empezando por:

La Política Exterior Tradicional:

Revolucionaria, Nacionalista, Antinorteamericana, Independiente, De principios, Juridicista, Simbólica, Idealista, Prioridad de lo político, Desvinculada de lo interno, Proteccionista, Pasiva, Reactiva, Premoderna, Cerrada, De izquierda, Voluntarista, De intenciones, De expectativas, de forma y Suave.¹⁶

La Nueva Política Exterior:

Posrevolucionaria, Internacionalista, Pronorteamericana, Interdependiente, De intereses, De poder, Pragmática, Realista, Prioridad de lo económico, Vinculada a lo interno, Liberal, Activa, De iniciativa, Moderna, Abierta, De derecha, De capacidades reales, De hechos concretos, De resultados, De fondo y Menos suave.¹⁷

En el sexenio del presidente Miguel De la Madrid (1982-1988), se inició la reorientación de la política exterior en materia de desarrollo con el ingreso de

¹⁵ Gustavo Iruegas, "Hurtar el rumbo a la política exterior mexicana", en: Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, Ed. UNAM, México 2006, p. 75.

¹⁶ Humberto Garza Elizondo, "Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994", *Foro Internacional*, No. 4, octubre-diciembre, 1994, Ed. El Colegio de México, p. 537.

¹⁷ *Ibid.*

México en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT), que se transformó en la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995. En ese periodo México adoptó una estrategia que buscaba una solución pacífica al conflicto en la región de Centroamérica,¹⁸ participando activamente, por ejemplo, en un foro multilateral conocido como el Grupo de Contadora para la salida pacífica y negociada en las guerras civiles de Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Lo importante de las acciones del gobierno De la Madrid fue que, en dicho periodo se elevaron a rango constitucional los principios de la política exterior incluyéndolos en el artículo 89 de la Constitución, con el objetivo de obligar y facultar al presidente de la República a dirigir los asuntos externos, tratados multilaterales y convenios bajo esas normas. Tales principios se derivaron de la experiencia histórica que dejaron las intervenciones extranjeras en el propio territorio nacional. El gobierno mexicano, al insistir en estos principios, trató de protegerse a sí mismo en contra de interferencias primero poscoloniales y económicamente vinculadas y luego basadas en un conflicto bipolar. Además, por primera vez, los objetivos, estrategias, metas y líneas generales de la política foránea fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Entre los elementos que tradicionalmente han intervenido en el proceso de configuración de las bases de la política exterior mexicana y que han determinado el punto de partida en su formulación se enumeran algunos de carácter permanente, como la geografía y las características socioeconómicas, políticas y geopolíticas, las cuales pueden variar en diferentes periodos históricos.

Pero para hablar de los elementos que condicionan y generan la política exterior del país es indispensable tomar en cuenta la realidad geopolítica de México. Y esa inevitablemente está relacionada con Estados Unidos. Con su vecino, primera potencia mundial, México tiene 3 141km de frontera, la cual le costó una guerra en 1847-1948, con pérdidas territoriales, intervenciones militares y una gran dependencia económica.

¹⁸ Conflicto en Centroamérica. La crisis centroamericana se caracterizó por la dependencia y extremo condicionamiento de Estados Unidos, por la presencia militar y dictaduras tradicionales en la vida política y por la presencia de movimientos revolucionarios y de pacificadores en la región. El Grupo de Contadora fue creado en 1983 para hacer frente a la situación en la región de Centroamérica y responder a una triple preocupación, poner fin a los sufrimientos que padecían cada uno de los países de la región a causa de los conflictos militares, defender el derecho de cada uno de ellos a la independencia y contribuir a la solución de una crisis cuyas repercusiones implicaban graves riesgos para la paz en el mundo.

Según Herrera-Lasso por estas razones:

La relación con los Estados Unidos se define como inmediata (frontera física), asimétrica (en los ámbitos económico y militar) y diferenciada (cultura, idioma e historia distintas).¹⁹

Para Joanna Sosnowska:

México pertenece a los países más desarrollados de América Latina, es el puente entre América del Norte y América del Sur, es uno de los países latinoamericanos con acceso a los dos océanos: el Atlántico y el Pacífico, así como al Caribe (tercera frontera de México). Por su posición geográfica pertenece a Norteamérica, y por esa razón participa de las dos cuencas más poderosas en las dos últimas épocas. Los siglos XX y XXI necesariamente pertenecen a las cuencas del Atlántico del Norte y del Pacífico del Norte, donde se toman decisiones políticas y económicas de gran importancia, las cuales afectan al sistema internacional. México también pertenece al istmo centroamericano y del Caribe. En el ambiente internacional pocos países tienen las posibilidades geopolíticas y geoestratégicas de México.²⁰

En la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), se puso en práctica la derechización de la política exterior en su aspecto más importante: la vinculación formal de México con Estados Unidos.

Humberto Garza Elizondo cita que:

La característica por excelencia de la nueva política exterior es ser una política posrevolucionaria. Agotado por la acumulación de crisis sucesivas, sin resolver, México renuncia a su proyecto revolucionario-nacionalista-independiente-disidente frente a Estados Unidos. México no sólo hace las paces con su principal enemigo histórico, Estados Unidos, sino que establece una alianza con ese país que lo vuelve parte (minoritaria) de uno de los nuevos bloques de poder en el plano internacional. Esta alianza ha empezado ya a tener profundas repercusiones en la política tanto externa como interna de nuestro país.²¹

En el marco de estos cambios, en la política exterior del país se generaran varios desequilibrios entre: 1) la economía y la política interna; 2) lo interno y lo externo; 3) la imagen externa y la realidad interna del

¹⁹ Luis Herrera-Lasso M., "Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo", en: Luis Herrera Lasso M. (coord.), *México ante el mundo... op. cit.*, p. 238.

²⁰ Joanna Sosnowska, *op. cit.*, pp. 39-40.

²¹ Humberto Garza Elizondo, "Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994", *op. cit.*, p. 539.

país; 4) la voluntad del gobierno y la capacidad de acción internacional; y
5) las expectativas y los resultados de esta política.²²

No obstante los errores y limitaciones, el gobierno de Salinas sentó las bases para una política exterior “a futuro”, una política de continuidad, que no estuviera sujeta a cambios sexenales ni a la personalidad del presidente en turno. Se empezó a construir la estructura y los lineamientos generales de una macropolítica exterior. Fue posible pensar en términos de una política exterior sostenida y sustentable.

Según el autor Robert Pastor:

El TLC cambió la percepción mexicana de Estados Unidos, que pasó a ser el “socio” de México, amén de proveer un marco jurídico para la resolución de controversias entre los dos países. La mayoría de los analistas coinciden en que la apertura económica y el fin del antiamericanismo “tradicional” mexicano fueron los dos parteaguas del gobierno salinista. Robert Pastor argumenta que el gobierno de Salinas inició la redefinición de la soberanía y el nacionalismo desde la perspectiva económica, en oposición a la política.²³

El TLC además de su importancia económica, tuvo un incuestionable carácter estratégico porque, con su firma, México vinculó el objetivo nacional del desarrollo a su relación con Estados Unidos, dándose así una integración formal a la economía estadounidense.

La administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) inició marcada por lo que se llamó el error de diciembre de 1994, que resultó de una administración descuidada de la deuda externa y los tesobonos y llevó al gobierno a la incapacidad de cumplir con el servicio de la deuda y ocasionó una devaluación del cien por ciento de la moneda nacional. Un préstamo virtual de parte de Estados Unidos permitió sobrepasar la crisis al costo de los ahorros, el bienestar y el empleo de los mexicanos, convirtiendo en deuda pública la enorme cartera vencida de los bancos. La desnacionalización de la banca se llevó al extremo: de pública pasó a privada y de privada a extranjera. La situación de México ciertamente no era de las mejores cuando asumió la Presidencia Ernesto Zedillo. La crisis económica, conocida como “efecto tequila” derrumbó la ilusión de progreso y estabilidad proyectada por el gobierno que le antecedió.

²² *Ibíd.*, p. 543.

²³ Robert Pastor, Whirlpool. U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean, Princeton, Princeton University Press, 1992, pp. 252-269, en: Ana Covarrubias Velasco, “México: crisis y política exterior”, *Foro Internacional*, No. 3, julio-septiembre, 1996, Ed. El Colegio de México, pp. 479-480.

Más allá de la política financiera, la política exterior de la administración zedillista se redujo a defender su imagen internacional en la negociación con el movimiento zapatista y a promover un acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre México y la Unión Europea. Durante el gobierno del presidente Zedillo estuvo por concluir la época de dos políticas exteriores, pero todavía hubo una desconexión entre política interna y la externa, y una carencia de recursos socioeconómicos, políticos y militares del país en la arena internacional. La política fue de bajo perfil, perdió vínculos con lo interno y además tuvo muy poca capacidad de maniobra en el escenario internacional.

El autor Jorge Chabat cita que:

Para algunos expertos, la política exterior de Zedillo “no [fue] ni buena ni mala: simplemente no [fue] política exterior”.²⁴

En este sentido, hubo una incongruencia entre el discurso oficial y la capacidad real. Mientras el gobierno insistió en que la prioridad sería la diversificación de los vínculos de México con el mundo, la realidad es que no hubo capacidad para modificar la inercia que nos empujó irreversiblemente hacia una mayor integración con Estados Unidos. La diplomacia, que es una herramienta de toda política exterior, se refiere al protocolo, a las formas, al mantenimiento de representaciones de México en otros países y a las visitas oficiales, de eso hubo mucho durante el segundo y tercer años del gobierno de Zedillo. Pero diplomacia no es lo mismo que política exterior, pues ésta tiene que ver con el desarrollo de una visión a mediano y largo plazos, con el diseño de un proyecto y una estrategia para insertarse adecuadamente en un mundo cambiante, con la planeación de escenarios alternativos y con el establecimiento de una compleja agenda de temas que trasciendan el ámbito económico.

Como menciona Rogelio Martínez Aguilar, la política exterior que adoptó el Estado mexicano en los periodos presidenciales de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se les podría denominar modernizadoras, tecnocráticas o neoliberales.²⁵

Durante los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo las instancias político-diplomáticas ocuparon un puesto subsidiario en el proceso de toma de decisiones.

²⁴ Jorge Chabat, “La política exterior. Una avestruz en busca de rumbo”, en: *Nexos*, vol. 19, núm. 217, enero de 1996, p. 26. Citado por: Humberto Garza Elizondo, “Fondo y Forma de la política exterior de México”, en: Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coordinadores), *Una historia contemporánea de México*, Tomo 4 Las políticas, Ed. Océano, COLMEX, México, 2009, p. 321.

²⁵ Rogelio Martínez Aguilar, “Hacia un nuevo enfoque de las relaciones bilaterales: visión de conjunto”, en: Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México... op. cit.*, p. 141.

La falta de concordancia entre ambas políticas durante los gobiernos anteriores creó problemas en el diseño de la política exterior en la siguiente administración presidencial.

El presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006), llegó a la presidencia con tres cartas a su favor en materia de política exterior, envidiables para cualquiera de sus predecesores. La nueva administración no tuvo que ocuparse, como primera tarea, en administrar la crisis económica, como lo tuvieron que hacer los cuatro presidentes anteriores. La segunda carta, fue el bono democrático que le otorgó a Vicente Fox ser el primer presidente de la oposición, después de 70 años de un mismo partido en el poder. La tercera carta, fue la coincidencia de iniciar su periodo simultáneamente con el del presidente George W. Bush, tejano familiarizado con México, quien le mostró indicios de la posibilidad de la tan buscada relación especial con México. En su contra el presidente Fox tenía un Congreso dividido, en el que ningún partido obtuvo mayoría, y la inexperiencia personal y de buena parte de su equipo en la conducción del gobierno federal. Heredó una política exterior también en transición y con prestigio internacional, pero con escaso liderazgo.

En Relaciones Exteriores el presidente Fox nombró como titular a Jorge G. Castañeda, reconocido intelectual pero sin ninguna experiencia gubernamental. La nueva política exterior buscó privilegiar la relación con los Estados Unidos y colocar en el centro de la agenda bilateral el tema de la migración.

Según Gelóver:

En el caso particular de México, como un país de influencia media y con un importante potencial de desarrollo, los objetivos de la política exterior han variado en su historia de acuerdo con las circunstancias imperantes. En diversos momentos la política exterior ha tenido como eje la consolidación de la independencia del país; la conservación del territorio nacional y el respeto de nuestras fronteras; el rechazo a invasiones extranjeras, el reconocimiento de gobiernos; la soberanía sobre los recursos naturales; el desarrollo económico; el impulso a la industria y a las actividades del campo; o la inserción formal del país a la economía internacional.²⁶

En la era de la globalización, el ejercicio de la política exterior se encuentra vinculado directamente con la dinámica de las relaciones de influencia provenientes del contexto internacional y con la estructura de asimetrías y

²⁶ Alejandro Becerra Gelóver, *op. cit.*, p. 52.

jerarquías entre las naciones, así como con los impulsos y cambios sociales, políticos y económicos internos que las sociedades experimentan y que en cierto sentido despliegan para ajustarse a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales. Asimismo, la historia del país ha determinado los principios que sigue la política exterior y que están contenidos en el texto constitucional.

Es necesario señalar, sin embargo, que los principios de la política exterior mexicana no son la política exterior en sí misma, sino que solamente dan sustento, apoyo y dirección a la actuación internacional de México, evitando caer en un total pragmatismo.

Así, los principios de la política exterior mexicana son según Hernández-Vela un: Conjunto de normas fundamentales, interdependientes, emanadas de su vigencia histórica, que expresan los más significativos intereses de la nación, y que han alcanzado preeminencia universal por los que México rige permanentemente su conducta en las relaciones internacionales; demandando, al mismo tiempo, su recíproco respeto y cumplimiento.²⁷

Claude Heller argumenta que:

Debe notarse, que, además de los principios tradicionales –la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y la igualdad jurídica de los estados-, se incorporaron los relativos a la cooperación para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.²⁸

México no sólo ha tomado los principios de su política exterior, también ha sido un activo promotor de su reconocimiento y respeto en distintos foros regionales e internacionales.

Está presente también la parte dogmática, que es la parte más importante y fundamental de la política exterior, la cual puede estar integrada por las doctrinas, es decir, por el conjunto de ideas, preceptos, directrices y disposiciones que sustentan y guían una conducta general o específica, o un determinado plan de acción, enunciados expresamente por el jefe de Estado o de gobierno, o por el ministro o secretario de Relaciones Exteriores de un país (como por ejemplo la

²⁷ Edmundo Hernández-Vela, *Diccionario de política internacional*, México, Porrúa, 2002, p. 950, en: Joanna Sosnowska, *op. cit.*, p. 36.

²⁸ Claude Heller, "Los principios de la política exterior a la luz del nuevo contexto internacional", en: Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ed. Ariel, México, 2002, p. 82.

Doctrina Estada, la Doctrina Juárez o la Doctrina Carranza), convirtiéndose en un medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho aplicables.

No obstante, las doctrinas se diferencian de los principios ya que, mientras éstos dan dirección al conjunto de la política exterior, la doctrina se enfoca en aspectos y momentos específicos de un Estado, y además ésta se origina a partir de la enunciación por parte de un personaje del gobierno.

En cuanto al proceso de formulación y ejecución de la política exterior mexicana, el poder ejecutivo ocupa un lugar preponderante frente a los otros actores gubernamentales. En efecto, en el diseño de la política exterior de México el presidente tiene supremacía frente al Congreso, sobre todo en temas vitales.

En el caso de México, por el marcado presidencialismo de su sistema político, no requiere una explicación amplia para entender la dependencia del Congreso al ejecutivo. Para lograr algunos de los objetivos de la política exterior foxista se creó, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Dirección General de Coordinación Política (DGCP), la Subsecretaria de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, encargada de convertir la política exterior en un instrumento central, con el objetivo de lograr las metas de desarrollo socioeconómico del país.

La formulación de la estrategia de política exterior no es un asunto menor para México, su éxito depende de la congruencia que tenga con los otros grandes temas de la agenda nacional, de la velocidad y aciertos de los ajustes institucionales que se requieran para su instrumentación y, lo más importante, de la existencia de claridad del rumbo. La elaboración de una estrategia de política exterior implica, más allá de la mera proyección de buenos propósitos, tener una visión clara de lo que es el país y de lo que requiere de su ámbito externo. Es necesario volver a vincular la política exterior con la interna, la estrategia es, en la última instancia, la definición de un plan de acción con objetivos de largo plazo, que contempla variables internas y externas, que considera las condiciones cambiantes del sistema y, en ese entorno, busca la promoción de los intereses predeterminados de un país.

La formulación de una estrategia de la política exterior de México se establece a partir de los objetivos que se desprenden del interés nacional, el cual ha estado determinado en lo fundamental por su ubicación estratégica excepcional en el continente americano y la evolución de sus relaciones con los países vecinos.

La debilidad de la estrategia de política exterior surge debido a su falta de adaptación a los cambios en el entorno mundial, la cual es resultado de ajustes internos insuficientes en forma y en tiempo, entre los temas por resolver según Herrera-Lasso se enumeran los siguientes:

1. La política exterior ha presentado graves rezagos en objetivos específicos y posiciones concretas.
2. No ha existido claridad frente a los retos ni sobre las mejores opciones para México y la forma de trabajarlas.
3. El debate no resuelto sobre la vigencia de los principios de la política exterior, que en un extremo son considerados obsoletos, mientras que para otros constituyen el único baluarte de sobrevivencia como nación independiente.
4. El nacionalismo mexicano como sustento ideológico de la política exterior ha pasado por un momento revisionista que va desde la reivindicación del nacionalismo más tradicional hasta la integración total con los Estados Unidos como la solución a todos los problemas de México.
5. El tema de la seguridad está en el centro de la política internacional de los Estados Unidos y de su relación con México. Esta situación impacta de manera sustantiva la política internacional de México, su política de fronteras y su interacción económica con América del Norte,²⁹ entre otros.

El esquema institucional para la instrumentación de la política exterior padece de fallas estructurales que se han reflejado, en particular, en los temas económicos y de seguridad, los dos temas más importantes de la agenda actual. No hay nadie dentro de la SRE que se encargue concretamente del diseño de escenarios alternativos. Asimismo, se deberá mantener, junto con la estructura del servicio civil de carrera, la promoción de cuadros con el fin de tener un cuerpo diplomático y consular todavía más profesionalizado. Elaborar una verdadera estrategia en este campo requiere sobre todo de la voluntad política de aquellos que toman las decisiones para devolverle a la SRE una serie de funciones que le eran propias, pero que, a últimas fechas, le han sido retiradas. Desde hace ya algunos años la SRE ha perdido facultades, y en consecuencia importancia, en favor de otras dependencias de la administración pública.

Un primer paso es contar con una secretaría que pueda reunir en su seno a quienes se dedican a la elaboración de estrategias y a quienes toman las decisiones al respecto. No es deseable mantener una estructura burocrática que se dedique sólo a la diplomacia, al protocolo y a las protestas internacionales, mientras que son otras instancias las que en realidad deciden los vínculos de

²⁹ Luis Herrera-Lasso M., "Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo", en: Luis Herrera Lasso M. (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, op. cit., pp. 292-293.

México con el resto del mundo. Se trata de crear una nueva Secretaría de Relaciones Exteriores. Todo lo anterior, se debe a que se evidencia una precariedad de las instituciones y estructuras democráticas en México, en particular, con la ausencia de un verdadero Estado de derecho. Serios déficit institucionales y de gobernabilidad que generan áreas de vulnerabilidad frente al exterior y debilitan las bases internas necesarias para el despliegue de una diplomacia activa, consistente y creíble.

México pasó de un proceso de toma de decisiones altamente centralizado en el ámbito de la política exterior, controlado por el presidente y el secretario de Relaciones Exteriores, a un proceso más disperso y fragmentado, técnicamente, la Secretaría de Relaciones Exteriores dejó de ser la encargada de diseñar y de implementar la política exterior, función que pasaron a ocupar la Secretaría de Comercio y la Secretaría de Hacienda (SHCP), que asumieron papeles cada vez más relevantes en la política económica exterior y que fueron las responsables de negociar los acuerdos importantes con el extranjero, erosionando el poder de la burocracia tradicional de la política exterior.

Por otra parte, el manejo de los llamados nuevos asuntos sobre seguridad, como el narcotráfico y el crimen organizado, condujeron a la participación de nuevas agencias en las negociaciones internacionales, principalmente la Procuraduría General de la República (PGR), el equivalente al departamento de Justicia en los Estados Unidos. El desafío para el gobierno fue la coordinación de las distintas subáreas de la política exterior al tiempo que se incorporaron al proceso de toma de decisiones nuevas agendas internas.

De este modo, las fuentes de poder suave en México son todavía relativamente frágiles, debido a la creciente fragmentación y a la falta de coordinación que caracteriza al proceso de toma de decisiones de la política exterior. Las nuevas realidades materiales, políticas, sociales y culturales a nivel nacional han planteado grandes desafíos en materia de política exterior.

Según Guadalupe G. González:

El primer desafío consiste en integrar, en una visión estratégica clara, los distintos componentes de la política exterior. La política exterior actual carece de una visión de conjunto, de un eje central que articule las acciones internacionales del país en distintos planos (económico, político, de seguridad, cultural, global, regional, bilateral, multilateral) y de un esquema decisorio que asegure una base suficiente de legitimidad, coordinación y continuidad de las iniciativas diplomáticas.

[...] El segundo desafío reside en cerrar la brecha entre doctrina y práctica diplomática, que se fue ampliando a lo largo de los años noventa del siglo pasado, y resolver los desfases e inconsistencias entre ambas... Por un lado, se requiere elaborar una reinterpretación actualizada de los principios tradicionales de la política exterior establecidos en el artículo 89 de la Constitución y definir criterios precisos para su aplicación en situaciones concretas. Por el otro, es necesario incorporar en forma explícita nuevos principios de acción internacional asociados a los valores y las reglas de funcionamiento de un régimen democrático, una economía de mercado y una sociedad plural.

El tercer desafío se refiere a la necesidad de diseñar, negociar e institucionalizar los términos de un nuevo entendimiento político con los Estados Unidos que vaya más allá del modelo de cooperación parcial y segmentada que siguió al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Se requiere establecer acuerdos básicos en los temas no económicos de la agenda bilateral, en especial migración, desarrollo, frontera y seguridad.

[...] El cuarto desafío consiste en redefinir el lugar y el papel internacional de México en función del nuevo perfil material, político, social y cultural del país.³⁰

Gustavo Iruegas señala que:

Al recapitular la política exterior de México en la gestión del presidente Fox se puede concluir que su orientación general fue la misma que la que pusieron en práctica las administraciones tecnocráticas: integración a Estados Unidos y abandono de América Latina y el tercer mundo; incorporación de los valores de occidente a la política exterior con el propósito de imponerlos a otros pueblos y gobiernos del mundo para respaldar la aspiración de ingresar al primer mundo por invitación. La diferencia fundamental con los gobiernos tecnocráticos está en que el gobierno del cambio fue operado por diletantes y su política exterior fue conducida entre atropellos y desatinos.³¹

³⁰ Guadalupe González G., "Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y democrática", en: Luis Herrera Lasso M. (coord.), *México ante el mundo... op. cit.*, pp. 224-227.

³¹ Gustavo Iruegas, "Hurtar el rumbo a la política exterior mexicana", en: Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México... op. cit.*, pp. 97-98.

Por otro lado, Joanna Sosnowska afirma que:

En el ambiente internacional pocos países tienen las posibilidades geopolíticas y geoestratégicas de México. Y aunque eso debe convertirse en un aspecto central de la política exterior y económica del país, los últimos gobiernos, especialmente el de Fox, parecen no tener la flexibilidad de diseñar una política exterior eficaz y completa. Por ello la política exterior no aprovecha al máximo esa privilegiada situación.³²

En las administraciones de Salinas, Zedillo y Fox la formulación y orientación de la política exterior se basó en fortalecer y privilegiar la relación con Estados Unidos, si bien, desde el fin de la Guerra Fría y de la desaparición del bloque socialista en la década de los noventa, se gestó un cambio en la vida política de México y en su relación con los países, también se buscó un mayor acercamiento con los Estados Unidos que se vino a concretar con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con dicha nación en 1994, del cual, México no ha sacado el mayor provecho a pesar de su posición estratégica.

1.3 LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS EN EL PERIODO DE LA POSGUERRA FRÍA

Durante la Guerra Fría, la estrategia de Estados Unidos fue disuadir a su principal contrincante, la URSS. La estrategia cambió de una postura disuasiva a una ofensiva, debido a las nuevas oportunidades de adquirir influencia geopolítica resultado del resquebrajamiento del orden geopolítico de la posguerra,³³ lo que le permitió consolidar su triunfo al término de la Guerra Fría. El resultado del estudio que realizó la élite y la clase política estadounidense después del fin del socialismo, fue que la desaparición de la Unión Soviética le dio la oportunidad de cambiar el mapa geopolítico mundial a su favor y condujo a los Estados Unidos a rediseñar su estrategia militar y a plantearse nuevos objetivos.

Según Gurmeet Kanwai:

Así, Estados Unidos se propuso lograr una superioridad militar y el control geoestratégico mundial exclusivo, lo que le permitiría un segundo objetivo:

³² Joanna Sosnowska, *op. cit.*, p. 40.

³³ Robert Kagan y William Krisol, 2001, "No Defense", *Weekly Standard*, 23 de julio, Washington, en: Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coordinadores), "El proceso de conformación de una geopolítica mundial", *Pensar el Futuro de México. Colección conmemorativa de las revoluciones centenarias. México ante el nuevo orden internacional: los escenarios*, primera edición, diciembre 2010, UAM-Xochimilco, México, D.F., pp. 136-137. Disponible en: <http://dcsh.xoc.uam.mx/pensarelfuturodemexico/libros/orden.pdf>

establecer y controlar un nuevo orden petrolero mundial y la protección militar de sus inversiones y mercados, ampliando su influencia y control sobre el espacio postsoviético, tan rico en recursos energéticos y naturales y sobre otras regiones del planeta.³⁴

Juan Manuel Sandoval afirma que:

en la búsqueda por consolidar su desarrollo económico, político y militar en ese nuevo orden mundial, a principios de la década de 1990, las élites económicas y políticas estadounidenses, junto con los estrategas militares del Pentágono, elaboraron una Nueva Gran Estrategia para consolidar su proyecto hegemónico imperialista de control y explotación de los recursos estratégicos (humanos y naturales) del continente Americano, imponiendo su interés nacional mediante una nueva visión de seguridad nacional, y pasando por encima de las soberanías de los Estados nacionales afectados.³⁵

Como William Kristol y Schmitt Gary indican, esta nueva estrategia se creó con el objetivo de que Estados Unidos incrementara su capacidad de librar conflictos bélicos convencionales y que fueran capaces de hacer frente no sólo uno, sino dos o más a la vez, esto debido al énfasis en el potencial militar convencional.³⁶

Dicha estrategia según Richard L. Kugler, se denominó estrategia regional y se caracterizó por el mantenimiento de alianzas como la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) y por la capacidad de enfocarse y tener presencia en cualquier parte del mundo donde se presentaran conflictos regionales.³⁷

En la teoría y la práctica la política exterior norteamericana siempre se ha sustentado en una serie de imperativos básicos, que desde el siglo XIX, se han mantenido intactos. La política exterior norteamericana se puede analizar en cinco niveles distintos:

1. Los imperativos básicos, definidos como los valores anclados en profundas raíces históricas y sintetizados en el Destino Manifiesto de 1845. Como son: el excepcionalísimo norteamericano, que convierte a Estados Unidos en faro para el mundo y funciona como esquema de justificación de su política exterior; una

³⁴ Gurmeet Kanwai, 1999, "The New World Order: An Appraisal", Strategic Studies, mayo, Center for Strategic Studies, India, en: ... *Ibíd.*, pp. 135-136.

³⁵ Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coordinadores), "El proceso de conformación de una geopolítica mundial", *Pensar el Futuro de México... Ibíd.*, pp.142-143.

³⁶ William Kristol y Schmitt Gary, 2001, "Wolfowitz's Testimony to House Budget Committee", informe de proyecto, The new american century, 12 de julio [<http://bit.ly/bsVBH9>], en: ... *Ibíd.*, p. 137.

³⁷ Richard L. Kugler, 1999, US Military and force posture for the 21 st century: Capabilities and requeriments, RAND Corporation, Estados Unidos, en: ... *Ibíd.*

moral ascética, amparada en los principios de los Padres Fundadores; la democracia liberal, que se estableció como conjunto de procedimientos que marca las reglas del régimen político; y el republicanismo constitucional, alejado de toda forma monárquica, con un poder controlado que garantiza la libertad individual.

2. Las tendencias permanentes, ejes centrales de los debates teóricos sobre la política exterior norteamericana. La primera fue el aislacionismo, que mantuvo su vigencia hasta la Primera Guerra Mundial, le sucedió el intervencionismo manifestado en la Guerra Fría, en un nivel menor se agregaron en los 90's las posturas globalistas y regionalistas y la ambivalencia entre multilateralismo y bilateralismo.
3. Las doctrinas que aparecen en el siglo XX y se refieren también a dos posturas: el idealismo wilsoniano de Henry Kissinger³⁸ y realismo político según Hans Morgenthau,³⁹ que debaten constantemente entre las demandas del poder (interés nacional, seguridad nacional, sobrevivencia) y los imperativos morales (democracia, ordenamiento jurídico, derechos humanos). Con la entrada en crisis del paradigma realista en Relaciones Internacionales aparece la interdependencia de Keohane y Nye, teoría apta para distintos escenarios.
4. Los esquemas de poder, la mayoría son componentes de la política exterior como el equilibrio de poder (Kissinger), la seguridad colectiva (ONU), la política de contención (Doctrina Truman) en sus versiones simétrica y asimétrica (John Lewis Gaddis). Otras son parte de la política interna, como la Doctrina Monroe en su versión aislacionista (expansión al oeste) mientras la versión intervencionista (Corolario Roosevelt) forma parte de una política exterior.
5. Según Norberto Emmerich, la elaboración de políticas con la finalidad de que los gobernantes por medio de las mismas, avalen o expliquen determinados cursos de acción. Entre ellas encontramos la política del buen vecino de Franklin Delano Roosevelt, la seguridad nacional (Paul Nitze y la Directiva NSC-68) y su articulación con el interés nacional en la versión de George Kennan, la disuasión nuclear, la detente de Nixon-Kissinger, el multilateralismo asertivo (trilateralismo) de Carter-Brzezinski, el gran enemigo de Reagan, la diplomacia económica de Clinton-Kantor, el Nuevo Orden Mundial de Bush-Scowcroft y las nuevas amenazas de los últimos 10 años para la política

³⁸ Henry Kissinger,- La diplomacia-, FCE, Buenos Aires, 1999, en: Norberto Emmerich, "Imperativos, tendencias, doctrinas, esquemas de poder, políticas y terminología", *Política Exterior de EE.UU.* Disponible en: <http://www.inisoc.org/norbeu.htm>

³⁹ Hans Morgenthau, -Paz y guerra entre las naciones-, GEL, Buenos Aires, 1996, en: ... *Ibíd.*

exterior norteamericana y que presentan los problemas como imperativos básicos de la misma (narcotráfico, derechos humanos, diseminación de tecnología nuclear, ataques informáticos).⁴⁰

Lorena Jaimes Vargas y Sandra Aurora Ocaña Padilla, argumentan que:

A través de la historia se puede observar que en su política exterior se han visto reflejados sus intereses egoístas, unilaterales y expansionistas. No obstante, dichos intereses siempre habían sido disfrazados bajo el discurso de que lo que se pretendía era proteger a la comunidad internacional, defender la paz mundial y la seguridad internacional. Los Estados Unidos proclamaban su ferviente deseo y obligación de hacer extensivos sus valores de libertad, justicia y democracia hacia el resto del mundo.⁴¹

El expansionismo estadounidense fue una de las bases para que Estados Unidos se consolidara como una gran nación dentro de la comunidad internacional, inspirado en la idea de un destino excepcional estadounidense, mejor conocido como Destino Manifiesto.

Citando nuevamente a Lorena Jaimes Vargas y Sandra Aurora Ocaña Padilla, sostienen que:

[...] el peculiar nacionalismo estadounidense, el cual se traduce como un excepcionalismo norteamericano... juega un papel preponderante en la elaboración de la política exterior de los Estados Unidos, y... refleja el sentimiento de superioridad estadounidense. Aseverando que son el pueblo escogido por la Divina Providencia, para proveer al mundo un ejemplo de libertad, democracia y justicia.⁴²

Entre las doctrinas de política exterior de Estados Unidos, elaboradas a partir de 1945, donde se percibió un cambio sustancial en el contexto internacional y un nuevo comienzo en la elaboración de la política exterior estadounidense, se encuentran la Doctrina Truman (1945-1953), cuya importancia radicó principalmente en la transición del sistema multipolar al bipolar, donde Estados Unidos y la exUnión Soviética se enfrentaron por obtener el poderío mundial, en el

⁴⁰ Norberto Emmerich, "Imperativos, tendencias, doctrinas, esquemas de poder, políticas y terminología"... *Ibíd.*

⁴¹ Lorena Jaimes Vargas y Sandra Aurora Ocaña Padilla, "Introducción", *Tesis: Doctrina Bush: Reflejo real de la tradición estadounidense en política exterior*, Universidad de las Américas Puebla, México, 2005, p.1. Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/jaimes_v_l/capitulo_0.html#

⁴² *Ibíd.*, p. 4.

periodo conocido como Guerra Fría. La principal premisa de esta doctrina radicó en la política de contención frente al comunismo, mediante la reconstrucción de la Europa devastada por la Segunda Guerra Mundial. La Doctrina Eisenhower (1953-1961), combinó la política de contención con la política de disuasión; y su objetivo era impedir que el comunismo llegara a la región del Medio Oriente.

Con la Doctrina Nixon (1968-1974), Estados Unidos buscaba delimitar la política de contención al comunismo en Asia, enfocándose exclusivamente en los países asiáticos cuya supervivencia fuera de vital importancia para éste. En tanto que con la Doctrina Carter (1977-1981), se advertía a la URSS que Estados Unidos tenía intereses vitales en el Golfo Pérsico y que en pro de salvaguardarlos, estaba dispuesto a usar armas nucleares. Mediante la Doctrina Reagan (1981-1989), se buscaba restablecer la supremacía estadounidense sobre la URSS, a través de una política de intervenciones militares para derrocar los regímenes comunistas instaurados durante el período de la Guerra Fría.

La Doctrina de George H. W. Bush (1989-1993), planteaba la creación de un nuevo orden mundial donde Estados Unidos jugaría el papel de policía internacional, con el fin de preservar la paz mundial. Durante este período, Estados Unidos consideraba que era imperante el mantener su presencia militar, para de este modo evitar la inestabilidad dentro del sistema internacional. La Doctrina Clinton (1993-2001), se enfocó en expandir la democracia al mundo entero, basándose en un intervencionismo selectivo para lograr que los países del tercer mundo logaran establecer gobiernos libres y democráticos.

Estas doctrinas de la política exterior estadounidense mostraron cierta continuidad para proteger los intereses egoístas de Estados Unidos, por considerarlos vitales para su seguridad nacional. Sin embargo, se ha visto que además el objetivo principal de estas doctrinas fue el preservar y evitar que el poderío estadounidense frente al mundo fuera derrocado.

Según Norberto Emmerich:

Estados Unidos sabe muy bien qué, cómo, dónde, por qué, para qué y contra quién obtener lo que desea o presume necesitar.⁴³

Así, la historia de la política exterior de los Estados Unidos se puede dividir en las siguientes etapas: la primera corresponde al aislacionismo, la segunda al expansionismo y la tercera al activismo.

⁴³ Norberto Emmerich, "El discurso de la política y la política del discurso", *Política Exterior de EE.UU.*, op. cit.

Roberto Franchini Hernández concluye que:

Sin importar cual haya sido la etapa, la política exterior de los Estados Unidos se ha basado en la satisfacción de sus propios intereses y al mismo tiempo se cobija con la voluntad de Dios para justificar sus acciones. Hoy en día esta clase de política exterior estadounidense continúa vigente.⁴⁴

Como ha aprendido cada administración y cada Congreso, sólo cuando se puede lograr un enfoque bipartidista de una política, tiene ésta la mejor posibilidad de obtener éxito tanto interno como en el extranjero. Por lo tanto, aunque la elaboración de la política exterior pasa por varias y paralelas instancias de discusión, el consenso entre los partidos en el Congreso es la base institucional que otorga firmeza a las decisiones que emanan de las facultades que la Constitución otorga al Presidente.

El profesor Wayne Stephen cita que:

En 1936 la Corte Suprema de los Estados Unidos dictaminó que... -el presidente poseía la autoridad constitucional implícita e inherente para conducir los asuntos exteriores, en tanto que en el ámbito nacional la responsabilidad de la elaboración de la política yacía claramente en el Congreso-.⁴⁵

Por otro lado, según el Departamento de Estado de Estados Unidos, un factor importante en la elaboración de la política exterior norteamericana es analizar la estructura del mismo, entre cuyas funciones principales se encuentran la formulación, la coordinación y la ejecución de la política exterior.⁴⁶

Según Humberto Garza Elizondo:

El Departamento de Estado maneja todas las relaciones de Estados Unidos con el exterior y tiene departamentos especializados por área geográfica que se encargan específicamente de los vínculos con ellas. Estos departamentos son: Asuntos Africanos, Asuntos Europeos, Asuntos

⁴⁴ Roberto Franchini Hernández, "Las bases de la política exterior de los Estados Unidos a lo largo de la historia", *Tesis: La conducta estadounidense en cuanto a su política exterior: Una explicación realista*, Universidad de las Américas de Puebla, México, 2003, pp. 54-55. Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/franchini_h_r/capitulo2.pdf

⁴⁵ Wayne Stephen, profesor de Administración Pública en la Georgetown University, Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América, Volumen 5, No. 1, en: Norberto Emmerich, "La elaboración de la política exterior", *Política Exterior de EE.UU., op. cit.*

⁴⁶ Departamento de Estado, Foreign Policy and the Department of State, Washington, 1976, p.8, en: Humberto Garza Elizondo, "Crisis de la política exterior mexicana", *Foro Internacional*, No. 2-3, abril-septiembre, México, 1998, Ed. El Colegio de México, p. 201.

del Este Asiático y del Pacífico, Asuntos Interamericanos, Asuntos del Medio Oriente y del Sur de Asia, y Asuntos de Organizaciones Internacionales. Tiene también una serie de departamentos por materia, que incluyen los de Asuntos Culturales y Educativos, Asuntos Económicos y de Negocios, Asuntos Político-Militares, Asuntos Públicos, Asuntos de Seguridad y Consulares, Inteligencia e Investigación y Administración. Inmediatamente debajo del secretario de Estado hay un subsecretario para asuntos políticos, otro para asuntos económicos y otro más para cuestiones de seguridad. En este nivel hay asimismo un secretario adjunto de administración y un consejero. Éste es básicamente el cuerpo que se encarga del diseño y la ejecución de la política exterior de Estados Unidos.⁴⁷

La elaboración de la política exterior norteamericana ha sido parte de un constante debate académico-político y es importante analizar la compleja trama de la que surge y las dificultades que encuentra su replanteo, una necesidad que es aceptada por todos, pero que aún no encuentra una resolución aceptable. El pragmatismo norteamericano tiene mucho que ver con la confusión en la definición de sus políticas y con el acierto en la defensa de sus intereses. Muchos suponen que la dificultad que encuentra Estados Unidos en replantear su política exterior es el motivo central para augurar su automática decadencia del sistema internacional.

La política exterior, heredada de concepciones de la Guerra Fría, no encuentra oponentes por lo que todas sus acciones desencadenan sus consecuencias en el ámbito interno. Una definición renovada del objetivo central de la política exterior permitiría deducir fácilmente las características del resto de las variables pero Estados Unidos no termina de acomodarse a la nueva realidad mundial. Esta tarea es ardua ya que no hay enemigos sino competidores, el conflicto ya no es ideológico sino económico y la ley del comportamiento es cómo ceder poder político para ganar poder económico, todo lo contrario de la lógica donde el poder tiene la única exigencia de sostenerse e incrementarse.

Se ha visto que Estados Unidos ha logrado consolidarse como una de las grandes naciones a nivel mundial y, adaptarse a cualquier escenario internacional debido a que ha demostrado tener una presencia militar y la capacidad de rediseñar, ejercer y expandir su política exterior a todo el mundo, ya sea una política de intervención, disuasión, expansión o contención, lo que ha buscado es que toda decisión

⁴⁷ Humberto Garza Elizondo, "Crisis de la política exterior mexicana"... *Ibíd.*

tomada sea en beneficio y cumplimiento de su interés nacional y mantener su importante posición a nivel internacional.

1.4 LA RELACIÓN MÉXICO ESTADOS UNIDOS Y LA INTERDEPENDENCIA: 1989-2006

Casi todos los países tienen como base fundamental de sus relaciones internacionales las que establecen de nación a nación, esto es, las relaciones bilaterales. Frecuentemente es una relación bilateral desequilibrada o inequitativa donde el país más fuerte, toma ventajas sobre el otro, el débil. De esta manera, la asimetría se constituye en un factor determinante en la relación entre los Estados.

Gelóver sostiene que:

[...] las relaciones entre los estados siempre se han desarrollado en el marco de una base de desigualdad, es decir, han sido relaciones marcadamente asimétricas, en donde la capacidad de influencia de cada nación en el ámbito externo ha dependido esencialmente de la posición que ha ocupado en la jerarquía internacional y de los recursos geográficos, materiales, tecnológicos, humanos, económicos, ideológicos, o políticos de los que ha dispuesto.⁴⁸

Todas las naciones tienden a equilibrar sus relaciones bilaterales asimétricas fortaleciendo vínculos con otros países u otras regiones. Lo anterior ha resultado imposible para México por su ubicación geográfica y sus estrechos vínculos con Estados Unidos. Nuestro país no puede proponerse equilibrar su política exterior mediante otro esfuerzo bilateral, dando mayor peso a otro país o, incluso a otra región, dada la asimetría de nuestra relación y la posición hegemónica de Estados Unidos en el sistema internacional. La única forma en que nuestro país puede realmente equilibrar su agenda de política exterior y sus intereses en el extranjero es desarrollando una actividad más intensa en el escenario multilateral.

Mónica Toussaint señala que:

En el aspecto político, pero también en el económico, la posibilidad de diversificar las relaciones con otras regiones o con otras potencias ha sido prácticamente vedada por razones históricas y estructurales, por eso México tomó como escenario importante para su acción el de los organismos mundiales y regionales, donde –como se sabe– definió una

⁴⁸ Alejandro Becerra Gelóver, *op. cit.*, p. 49.

política principalista y de respeto y defensa del derecho internacional.

Sin embargo, la única posibilidad de contrarrestar esa situación o por lo menos de balancearla se encontró hasta muy recientemente (digamos hasta antes del final de la década de 1980) en una política exterior con matices de independencia, de nacionalismo y de contacto directo con otros países del continente que comparten características históricas y culturales similares, como es el caso de América Latina. En este último renglón puede considerarse el hecho de que en algunas etapas de su historia, México ha pretendido asentar su influencia en el istmo centroamericano, lo que le ocasionó el enfrentamiento con otras potencias con los mismos intereses, al mismo tiempo que vivió periodos de tensión con los gobiernos y sociedades de la región que no aceptaban la idea de conducirse bajo el liderazgo mexicano.⁴⁹

El bilateralismo y el multilateralismo se complementan y deben concebirse como partes de un todo. Lo primordial, aunque no siempre fácil, es lograr un adecuado equilibrio entre estas dos formas de ejecutar la política exterior. Este equilibrio solo podría alcanzarse si se cuenta con una verdadera política de Estado en materia internacional donde los fines y los medios estén debidamente definidos y consensuados. El multilateralismo ha servido siempre de contrapeso, pero nunca ha sido suficiente para equilibrar la relación con Estados Unidos. Para México, la traducción del poderío estadounidense se plasma en una relación que desde una visión particular se identifica como de dependencia y por otra como de interdependencia asimétrica.

Como señala Ileana Cid Capetillo:

En cualquier caso, ello significa que en la agenda bilateral hay situaciones de conflicto de muy difícil solución (comercio, migración), mientras que tienen que darse otras de cooperación (nuevamente comercio, concertación política, intercambios culturales, científicos y tecnológicos, vigilancia de las fronteras, etcétera). En la esencia de esa relación está el hecho determinante de que para Estados Unidos la noción de soberanía no le ha representado un problema que tenga que ser afirmado ni defendido porque cuenta con todos los elementos para simplemente

⁴⁹ Mónica Toussaint 2006, "El triángulo fatal de la geopolítica regional: fronteras, unión y paz", en: Jorge A. Schiavon *et al.* (eds), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, CIDE/SER, México, pp. 203-233. Citado por: Ileana Cid Capetillo, "Las grandes transformaciones de la política exterior de México", en: Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coordinadores), *Pensar el Futuro de México... op. cit.*, p. 95.

asumirla y ejercerla.⁵⁰

Jorge A. Schiavon concluye argumentando que:

En cambio, para México, la misma relación, en vista de la [...] enorme asimetría de poder frente a su vecino del norte, la prioridad de la política exterior [...] siempre ha sido la misma: Contener en la medida de lo posible la hegemonía de Estados Unidos, para así sobrellevar la vecindad y mantener la soberanía nacional.⁵¹

Tomando en cuenta que la relación bilateral ha estado históricamente marcada primero por la construcción y después por el ejercicio de la hegemonía estadounidense, para México ha sido imposible abstraerse del hecho de que su estructura interna y en buena medida su política doméstica ha estado determinada por la situación de dependencia que guarda frente a la potencia del norte. Sin duda, la relación económica ha tenido y sigue teniendo un peso muy considerable y quizá es ahí donde se sienten con más contundencia los efectos de la dependencia, incluso debe señalarse según Paolo Ruzzi, que con base en una [...] perspectiva histórica, el comercio ha sido la principal vinculación económica entre México y Estados Unidos. Debido a las características geográficas y de estructura económica de los dos países, ha representado una conexión permanente, desarrollada en el marco de la asimetría que los ha caracterizado en cuanto a poder y recursos.⁵²

Carlos Rico F. señala que en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial la relación bilateral se caracterizó por:

[...] la estabilidad política la que contribuyó a cerrar la brecha entre la “importancia absoluta” de México para su vecino (por lo que se refiere no sólo a la vecindad geográfica inmediata, sino simplemente al tamaño de su economía y a la importancia de los intereses estadounidenses involucrados en ella) por una parte, y falta de prioridad que se le daba en la agenda del gobierno de Estados Unidos, por la otra.

⁵⁰ Ileana Cid Capetillo, “Las grandes transformaciones de la política exterior de México”, en: Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coordinadores), *Pensar el Futuro de México... Ibid.*, p. 94.

⁵¹ Jorge A. Schiavon, 2006, “México-Estados Unidos: estabilidad y seguridad a cambio de autonomía”, en: Jorge A. Schiavon *et al.* (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, CIDE/SER, México, pp. 423-462. Citado por: Ileana Cid Capetillo, “Las grandes transformaciones de la política exterior de México”, en: ... *Ibid.*

⁵² Paolo Ruzzi, 2006, “La gestión política de las relaciones comerciales de México con Estados Unidos. Una perspectiva histórica”, en: Jorge A. Schiavon *et al.* (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, CIDE/SER, México, pp. 235-276. Citado por: Ileana Cid Capetillo, “Las grandes transformaciones de la política exterior de México”, en: ... *Ibid.*, pp. 94-95.

Reglas claras y hegemonía no discutida en aquellas dimensiones del sistema internacional más directamente relacionadas con nuestro país; consenso interno y clara voluntad hegemónica por parte de la clara potencia hegemónica; crecimiento económico en México, Estados Unidos y la economía global y, por último, estabilidad en la política interna mexicana fueron los ingredientes centrales de la rara mezcla que contribuye a explicar las características básicas de las relaciones mexicano-estadounidenses durante los años de posguerra.⁵³

Un cambio de dirección en la política exterior se hizo presente casi de inmediato con la administración salinista. La política exterior se convirtió entonces en parte del marco institucional que pretendió legitimar los apresurados procesos de liberalización comercial y financiera, y la acelerada privatización. Es en este periodo que se negoció y se puso en funcionamiento el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en un afán por pertenecer a una organización de países ricos y obtener supuestos beneficios, que hoy en día continúan siendo cuestionables, las negociaciones de dicho Tratado iniciaron en 1992, se firmó en 1993 y entró en vigor el 1 de enero de 1994.

Hasta la firma del Tratado de Libre Comercio en 1992, México nunca había sido considerado formalmente socio de los Estados Unidos, sino simplemente como el vecino del sur. Es durante esta administración que se agudizó el proceso de concentración de la política bilateral, tanto en los aspectos políticos, como en los económicos. El mundo exterior parecía reducirse a Estados Unidos y la presencia mexicana en el resto del mundo se desdibujó aceleradamente.

Guadalupe González sostiene que:

Como Smith y otros analistas lo han documentado, el fin de la Guerra Fría cerró algunas de las opciones estratégicas de México, en particular las vinculadas con el mantenimiento del programa de liberalización y diversificación económica gradual en los años ochenta.⁵⁴

La decisión de la firma del TLC, tuvo consecuencias importantes para la política exterior mexicana; obligó al gobierno a concentrar sus esfuerzos diplomáticos en la relación con los Estados Unidos, y a involucrarse en una serie de actividades

⁵³ Carlos Rico F., "Una vuelta en la montaña rusa. Relaciones mexicano-estadounidenses después de la posguerra y desafíos del futuro inmediato", *Foro Internacional*, No. 3, enero-marzo, 1989, Ed. El Colegio de México, pp. 392-395.

⁵⁴ Guadalupe González G., "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", *Foro Internacional*, No. 4, octubre-diciembre, 2001, Ed. El Colegio de México, p. 642.

para influir en los actores que participaban en la formulación de políticas estadounidenses hacia México.

En el gobierno de Zedillo, sin duda, la relación más importante, rica y problemática de México incorporó casi todos los temas y cuestionamientos de la política exterior. Destacó, desde luego, el de la soberanía cuando México volvió a depender de Estados Unidos para evitar el colapso económico-financiero.

Como cita el periódico uno más uno:

El punto de partida es entonces el “fortalecimiento de la bilateralidad” con las implicaciones que esto tiene: concentrar la atención en Estados Unidos, ser objeto de condicionamientos internos y externos por parte de este país y, desde luego, no desafiarlo en asuntos que le resulten de importancia fundamental. El gobierno mexicano, por supuesto, ha intentado buscar, en palabras del secretario Gurría, un “nuevo entendimiento” con Estados Unidos: ni oposición sistemática ni apoyo incondicional. México buscaría una relación caracterizada por “un trato justo y mutuamente respetuoso”.⁵⁵

Según Ana Covarrubias Velasco:

Nada de esto, sin embargo, resulta novedoso. El conflicto y la discordia siguen presentes en la relación México-Estados Unidos... No obstante, ambos gobiernos parecen haber tenido la voluntad, retórica por lo menos, de mantener la relación “bajo control” y de evitar que se contaminara por alguno de sus componentes conflictivos.⁵⁶

La estabilidad mexicana siguió siendo fundamental para el gobierno estadounidense. En la mitad del gobierno del presidente Zedillo, fue posible notar una falta de estrategia que guiara en lo fundamental la política exterior. La impresión es que sólo hubo diplomacia, por un lado, y una intensa relación bilateral con Estados Unidos, por el otro. Con frecuencia, México ha buscado en el sur el equilibrio en sus relaciones internacionales, tan concentradas en Estados Unidos. La mayoría de las veces, también, el acercamiento con estos países le ha dado a México la oportunidad de exponer su política exterior de principios.

Pero, la tendencia que se mantuvo en términos generales durante el gobierno de Zedillo, indica Ana Covarrubias, fue la de priorizar su relación con Estados Unidos, la única de mayor importancia para nuestro país, la cual,

⁵⁵ *Uno más Uno*, 17 de septiembre de 1995, p.1, en: Ana Covarrubias Velasco, “México: crisis y política exterior”, *Foro Internacional*, No. 3, julio-septiembre, 1996, Ed. El Colegio de México, p. 481.

⁵⁶ Ana Covarrubias Velasco, “México: crisis y política exterior”... *Ibid.*

[...] para bien o para mal, es insustituible en las relaciones internacionales de México mientras persista una gran diferencia de poder entre los dos.⁵⁷

Por lo anterior, citando a Humberto Garza, se puede decir que el gobierno de Ernesto Zedillo continuó con la postura de su antecesor de sacrificar la política exterior en su conjunto por mantener una relación bilateral cada vez más intensa y compleja con Estados Unidos.⁵⁸

La política exterior de México ha estado concentrada en la relación con Estados Unidos y ésta ha sido la prioridad mayor desde que México inició su historia como nación independiente. Lo delicado es que a partir de este sexenio no se tuvo una actitud propositiva, sino reactiva a las agendas y tiempos que impone Washington. Durante los dos últimos gobiernos provenientes del Partido Revolucionario Institucional, la política exterior bilateral perdió su enfoque global y todo su sentido estratégico se concentró en el norte del hemisferio. México continuó manteniendo relaciones diplomáticas con un gran número de países; pero careció, con excepción del caso de Estados Unidos, de una política de Estado.

En la administración que se hizo llamar gobierno del cambio, la del presidente Vicente Fox, fue claro que la política exterior bilateral iniciaba y terminaba con los Estados Unidos. Nunca antes un responsable de las relaciones exteriores de México se había esforzado tanto en tratar de convencer a los distintos grupos del poder sobre las bondades con la relación con los vecinos norteros. Se habló de redes de amistad personal, de intereses estratégicos comunes, de comunicación fluida (en inglés naturalmente) y de la construcción de una comunidad norteamericana del bienestar.

La relación bilateral de México con Estados Unidos es la más importante y trascendental para nuestro país. La decisión expresa formulada por el presidente Carlos Salinas en el sentido de integrar a México con Estados Unidos sigue guiando esta relación bilateral, sin embargo, no existe una visión estratégica respecto de cómo instrumentar este objetivo de manera que responda a las necesidades de la sociedad mexicana. El proceso de integración es, sobre todo, resultado de la inercia y de decisiones exógenas a México, adoptadas desde los centros de poder en el vecino país del norte. No se han identificado ni se han hecho valer los intereses de México para colocarlos como líneas de acción en esta búsqueda de la integración con Estados Unidos.

⁵⁷ *Ibíd.*, p. 492.

⁵⁸ Humberto Garza Elizondo, "Fondo y Forma de la política exterior de México", en: Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coordinadores), *Una historia contemporánea... op. cit.*, p. 322.

En el pasado reciente tampoco se articuló esa visión estratégica, pero el hecho de que las decisiones se concentran en la persona del presidente de la República, resolvía para bien o para mal esta carencia. Más allá de articular la integración de México con Estados Unidos de manera que resulte funcional a los ciclos y necesidades estadounidenses, México no ha definido que espera de dicha integración. En la relación con Estados Unidos, la mayor potencia económica, política y militar del mundo, no cabe el voluntarismo, como tampoco ha lugar en la relación con país alguno. La profundización en la integración con América del Norte era vista como la puerta de acceso al resto del mundo, como el instrumento clave para lograr un mejor posicionamiento del país en América Latina, Europa y Asia.

El proyecto de construir una relación estratégica con los Estados Unidos encontró sus límites reales en la serie de incidentes y tensiones diplomáticas entre México y los Estados Unidos que ocurrieron desde fines de 2001. La experiencia de 2002 a 2005 no sólo indica que existieron fuertes resistencias en ambos países a la idea de una comunidad de América del Norte, sino también que los mecanismos institucionales de diálogo y concertación fueron insuficientes para evitar las diferencias, neutralizar los conflictos, dar estabilidad a la cooperación bilateral y aumentar la confianza mutua.

Los principales obstáculos internos en México para la consolidación de una relación de cooperación estrecha y amplia con los Estados Unidos son de dos tipos: institucionales y políticos.

Guadalupe González señala que:

Las debilidades institucionales y la corrupción del sistema judicial han llevado, entre otras cosas, al deterioro de las condiciones de seguridad pública, violencia criminal en la frontera, narcotráfico y medio ambiente, lo que es motivo de preocupación y de fuertes críticas a México en los Estados Unidos... En los Estados Unidos tampoco existen condiciones internas favorables para un acercamiento mayor con México: el temor a nuevos ataques terroristas ha sido tierra fértil para el aumento de la oposición a la flexibilización de la política migratoria y la situación de los mexicanos indocumentados se ha deteriorado como resultado de las nuevas medidas de seguridad y la movilización de grupos organizados que exigen un aumento de la vigilancia fronteriza y de los controles migratorios.⁵⁹

⁵⁹ Guadalupe González G., "Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia", en: Luis Herrera Lasso M. (coord.), *México ante el mundo... op. cit.*, p. 171.

Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González concluyen que:

Para los Estados Unidos, las preocupaciones de esta vecindad han estado históricamente centradas en la seguridad (presencia de posibles amenazas extracontinentales), la estabilidad política y social (continuidad institucional y gobiernos moderados ideológicamente), y la compatibilidad del sistema económico (funcional en la interacción).⁶⁰

Un elemento constante de las relaciones entre México y Estados Unidos, presente prácticamente desde que ambas existen como naciones, es la desconfianza y el recelo. El conflicto ha sido una tendencia recurrente en la historia de la relación de México-Estados Unidos. Situaciones conflictivas, intervenciones armadas y enfrentamientos diplomáticos prevalecieron en la relación bilateral a lo largo de casi todo el siglo XIX y durante las dos primeras décadas del presente.

Según Rafael Fernández de Castro:

Para México, establecer una relación de cooperación con su vecino del Norte significaba apartarse de su tradicional actitud defensiva: “entre menos asuntos con los Estados Unidos, mejor”.⁶¹

Para Gustavo Iruegas:

La relación con Estados Unidos ha sido siempre la más importante relación bilateral de México, pero al vincularla al objetivo nacional de desarrollo, la relación con Estados Unidos es para México estratégica. Ninguna otra relación bilateral de México tiene un verdadero carácter estratégico, aunque en ocasiones, retóricamente, se atribuya esa condición a la relación con países importantes o simplemente estimables.⁶²

El eje principal, la construcción de una relación de alcance estratégico con Estados Unidos, parece pretender que el alcance de la relación sea estratégico para ambas partes.

Para el autor Gustavo Iruegas lo anterior:

No parece posible porque los objetivos nacionales de Estados Unidos, mantener la prosperidad y la hegemonía, tienen alcance mundial; el

⁶⁰ Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso M. y Guadalupe González G., “Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico”, en: ... *Ibíd.*, p. 41.

⁶¹ Rafael Fernández de Castro, “La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación”, en: Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coordinadores), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos...* *op. cit.*, p. 62.

⁶² Gustavo Iruegas, “Hurtar el rumbo a la política exterior mexicana”, en: Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México...* *op. cit.*, p. 81.

objetivo nacional primordial de México es el desarrollo. En función de esos objetivos nacionales es que los gobiernos fijan estrategias. Hace ya veinte años que México decidió cifrar el objetivo nacional del desarrollo en su relación con Estados Unidos. Eso, y exclusivamente eso, le da a la relación de México con Estados Unidos el carácter de estratégica. Para Estados Unidos la relación con México no tiene tal carácter.⁶³

Es sin duda una relación importante, como lo son siempre las relaciones entre países fronterizos, incrementada además en su complejidad por las grandes diferencias en las dimensiones y la condición de ambos países. La relación no es estratégica en los dos sentidos. México no logró la relación especial que esperaba obtener en su calidad de vecino. La evolución de la relación bilateral durante las décadas anteriores aparentemente no había sentado las bases para una relación especial.

Ni la vecindad ni la estrecha relación económica resultaron suficientes para que los Estados Unidos consideraran a México en su agenda de prioridades o sintieran el compromiso, la necesidad, o la conveniencia, de construir una relación especial con su vecino. La relación bilateral se caracterizó por ciclos de conflicto diplomático en asuntos específicos, como el tráfico de drogas, la migración de indocumentados y la crisis centroamericana.

Uno de los hechos más significativos en las relaciones México-Estados Unidos durante los últimos años ha sido el afianzamiento de regímenes bilaterales para tratar un número cada vez mayor de asuntos importantes.

Según Juan David Lindau:

Los regímenes, dicen Robert Keohane y Joseph Nye,⁶⁴ surgen cuando los gobiernos “crean o aceptan procedimientos, reglas o instituciones para cierto tipo de actividades... con el fin de regular y controlar las relaciones transnacionales e interestatales”.⁶⁵

La multiplicación de estos regímenes bilaterales concede mayor poder en el ámbito internacional a varias dependencias del gobierno mexicano. En buena medida, los regímenes bilaterales surgieron y se consolidaron porque el gobierno

⁶³ *Ibíd.*, p. 91.

⁶⁴ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1977, p. 5, en: Juan David Lindau, “Los regímenes bilaterales y la relación México-Estados Unidos”, *Foro Internacional*, No. 3, enero-marzo, 1991, Ed. El Colegio de México, p. 472.

⁶⁵ Juan David Lindau, “Los regímenes bilaterales y la relación México-Estados Unidos”, *Foro Internacional*, No. 3, enero-marzo, 1991, Ed. El Colegio de México, p. 472.

mexicano compartió, por primera vez, la misma opinión que Estados Unidos sobre varios asuntos y, en consecuencia, la misma disposición para resolverlos. Esta coincidencia de problemas y políticas era evidente en lo que se refería al tráfico de drogas, ahora considerado en México asunto de seguridad nacional, posición muy distinta de la del pasado.

La asociación con Estados Unidos y la expansión de los regímenes bilaterales han llevado a menguar el papel que desempeña la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en la conducción de la política exterior, así como a una mayor participación de otras secretarías, puesto que esos regímenes tienden a fracturar la relación, al separar sus aspectos. Los procedimientos bilaterales que resultan de la especialización fomentan el trabajo entre secretarías homólogas en ambos lados de la frontera, reduciendo la influencia de la SRE. Acrecienta este fenómeno la disminución en la importancia de muchos de los asuntos políticos que correspondían a la SRE.

Quizá la consecuencia más importante de esta diversificación institucional sea la posible pérdida de capacidad de México para controlar este proceso, problema grave debido a la gran asimetría entre los dos países. En la mayoría de las áreas de intercambio México es mucho más débil que Estados Unidos; por lo tanto, el gobierno mexicano debería pensar seriamente en aumentar su capacidad negociadora. En consecuencia, para bien o para mal, se hace más probable la conformidad y la cooperación.

Para Humberto Garza Elizondo:

La política exterior de México empieza en Estados Unidos, sigue a través de Estados Unidos y termina en ese país. Las relaciones de México con otros países y regiones son, en buena medida, una derivación de sus relaciones con Estados Unidos.

Para México, Estados Unidos es el mundo, y la economía de Estados Unidos es la economía mundial, por lo que, cuando se habla de la inserción de México en la economía mundial, se está hablando en realidad de la inserción de México en la economía de Estados Unidos.⁶⁶

La nueva política exterior ha abandonado las continuas referencias a su carácter independiente. En cambio, se habla cada vez más de la interdependencia de México con el exterior.

Al comparar cómo los estudiosos mexicanos y estadounidenses han analizado la relación México-Estados Unidos a través de los años, es posible observar una

⁶⁶ Humberto Garza Elizondo, "Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994", *op. cit.*, pp. 539-540.

tendencia hacia la convergencia. Los principales paradigmas teóricos desarrollados por los estudiosos estadounidenses —el realismo y la interdependencia— han sido utilizados cada vez con mayor frecuencia por los mexicanos.

Un primer ejemplo de trabajos que buscan adaptar la teoría de la interdependencia al caso mexicano es un artículo de Jorge Chabat. Con base en los supuestos originales de Keohane y Nye, el autor propone un modelo de “**interdependencia imperfecta**” para entender la inserción de México en el sistema internacional después de la Guerra Fría.

Según Arturo Borja Tamayo:

De acuerdo con esta interpretación, México, junto con otras regiones del tercer mundo, atraviesa actualmente por una situación de interdependencia imperfecta que marca sus vínculos con el exterior; especialmente con Estados Unidos.⁶⁷

En el caso mexicano, la cercanía geográfica con Estados Unidos, la disponibilidad de recursos naturales estratégicos, la posibilidad de producir migraciones masivas hacia el norte y el problema del narcotráfico han creado los nexos de interdependencia imperfecta. Combinados con la apertura comercial al exterior, estos temas han propiciado una integración fragmentada, por la cual solamente algunas partes del país se incorporan a las redes de la interdependencia mundial.

Borja Tamayo sostiene que:

Un segundo ejemplo es el de Rafael Fernández de Castro,⁶⁸ quien busca explicar el notorio incremento en la cooperación entre México y Estados Unidos, a partir del final de los años ochenta. Según este autor, el cambio sistémico representado por el final de la guerra fría propició un proceso de acercamiento entre los dos Estados; además del interés personal que, a partir de 1989, mostraron los entonces presidentes George Bush y Carlos Salinas de Gortari en la relación bilateral.⁶⁹

⁶⁷ Varios Autores, Arturo Borja Tamayo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”, *La Política Exterior de México. Enfoques para su análisis*, IMRE, COLMEX, 1997, México, p. 39.

⁶⁸ Rafael Fernández de Castro, “*Explaining Cooperation in U.S. Mexican Relations: The Emergence of a Process of Institutionalization*”, Departamento de Gobierno de la Universidad de Georgetown, tesis doctoral, 1996, en: ... *Ibíd.*, p. 40.

⁶⁹ Varios Autores, Arturo Borja Tamayo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”... *Ibíd.*

La relación entre los gobiernos de México y Estados Unidos experimentó un parteaguas durante los primeros dos años de las presidencias de Carlos Salinas de Gortari y George Bush. La relación entre ambos gobiernos pasó de un estadio en que el objetivo era mantener una sana distancia a otro en el cual la cooperación y la búsqueda de solución a los problemas se convirtieron en la orden del día.

Por primera vez en tiempos de paz, México se convertiría en una prioridad para Washington y no era necesaria una crisis para que los altos funcionarios de la Casa Blanca y del Departamento de Estado atendieran los asuntos sobre México. Asimismo, por primera vez en la historia de la relación binacional, los dos gobiernos alentarían la integración de sus economías en vez de negarla y reprimirla.

Otro enfoque que ha sido utilizado por los teóricos de Relaciones Internacionales para explicar esta relación es el de la “**Interdependencia compleja**”, los autores también resaltaron la existencia de asimetrías de poder en las relaciones entre las naciones. En un principio fueron autores estadounidenses quienes comenzaron a resaltar la idea de que la relación entre México y Estados Unidos era interdependiente, con lo cual dejaban de lado la noción de dependencia.

Rafael Velázquez y Jorge Schiavon argumentan que:

Este enfoque fue propuesto por Robert Keohane y Joseph Nye, quienes plantearon que existen múltiples canales de comunicación, que incluyen lazos formales e informales entre élites y corporaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales. Adicionalmente, argumentan que no existe una clara jerarquía entre los temas internacionales; en otras palabras, que los asuntos militares no están siempre a la cabeza de la agenda de política exterior.

[...] En la década de 1980 y 1990, diversos especialistas utilizaron el enfoque de la interdependencia compleja para explicar la relación entre México y Estados Unidos. Un argumento ha sido que, ante la creciente interdependencia entre ambos países, éstos tienen que cooperar para resolver sus problemas comunes, privilegiando la cooperación sobre el conflicto.⁷⁰

⁷⁰ Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, “La relación México-Estados Unidos: El marco teórico”, *La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos*, número 186, CIDE, julio 2009, p. 4. Disponible en: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20186.pdf>

El mismo Robert Keohane, al aplicar su enfoque a la relación entre México y Estados Unidos, manifiesta que la relación no siempre es equilibrada, y que tampoco los intercambios son necesariamente benignos. En una relación bilateral, el menos dependiente de los actores será aquel que tenga mayor posibilidad de aprovechar la relación de interdependencia y convertir ésta en una fuente de poder durante las negociaciones con el actor débil. Keohane sostiene que las relaciones de interdependencia siempre tendrán un costo puesto que limitan la autonomía. Es imposible, sin embargo, conocer de antemano si los beneficios de un intercambio serán mayores a sus costos. Nada garantiza que una relación de interdependencia resulte en un beneficio mutuo.⁷¹

Arturo Borja Tamayo señala que:

[...] otros autores, como Jorge G. Castañeda y Robert A. Pastor, continuaron analizando la relación bilateral a través del prisma del conflicto estructural. Las posiciones de Castañeda son más históricas y políticas que económicas, y analiza con detenimiento a Estados Unidos. Para estos autores, el desarrollo histórico de las dos naciones ha determinado una relación bilateral con grandes diferencias estructurales. Castañeda sostiene que la larga serie de intervenciones militares estadounidenses ha creado en México una persistente actitud estadounidense entre quienes toman decisiones. Esta actitud negativa ante Estados Unidos es parte esencial del nacionalismo mexicano, el cual constituye el límite (conflicto estructural) para la cooperación entre México y ese país.⁷²

Otro enfoque que ha sido utilizado para explicar la relación México-Estados Unidos es el que la politóloga Catherine Thorup denomina “**interdependencia extrema**”.

[...] concepto que destaca “la peculiar profundidad y envergadura, así como la larga historia de esta relación tan intensa”, además de la

⁷¹ Keohane, “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, en: Blanca Torres (comp.), *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones entre México y Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, p. 11. Citado por: Varios Autores, Arturo Borja Tamayo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”... *op. cit.*, p. 51.

⁷² Castañeda y Robert A. Pastor, “Formación de opiniones y actitudes, lo que piensan los mexicanos”, *Límites en la amistad. México y Estados Unidos*, capítulo 3, México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1989, pp. 46-61, en: Varios Autores, Arturo Borja Tamayo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”... *Ibíd.*, p. 52.

“transnacionalización de la participación cívica y la creciente interdependencia social entre México y los Estados Unidos”.⁷³

Según Remedios Gómez Arnau:

Esto no quiere decir que no existan diferencias entre sus puntos de vista respecto a los diversos asuntos de su agenda bilateral, o que no haya problemas, pero el hecho es que se ha seguido destacando en la búsqueda de interrelaciones más armónicas.⁷⁴

La misma Remedios Arnau señala que:

Lo anterior obedece, por un lado, a que ambos han reconocido la importancia que el otro tiene en sus relaciones exteriores, sobre todo por razones de tipo económico. Por un lado, México ha reconocido implícitamente la dificultad de lograr mayor diversificación de sus relaciones económicas con el exterior y ha aceptado la necesidad de acercarse más a los Estados Unidos; mientras que este último también se ha dado cuenta de la importancia que tiene consolidar su presencia económica en México y lograr mayor acercamiento entre los dos.⁷⁵

Para Ileana Cid Capetillo:

La política exterior de ambas naciones se produce como un *continuum* en una atmósfera global donde hay una relación directa en la política en sus dos niveles: interno y externo. En cada momento de la historia de la relación bilateral es necesario tener en cuenta esta consideración: la postura de los gobiernos estadounidenses depende del contexto internacional en el que se articulan sus intereses y las necesidades del desarrollo de su propia economía. Mientras que para México, históricamente su política exterior le otorgaba el área de autonomía para contrarrestar los efectos de la dependencia, sobre todo de cara a su propia sociedad que apreciaba la postura “independiente” que México adoptó sobre todo en asuntos continentales y de los organismos

⁷³ Catherine Thorup, “Managing Extreme Interdependence: Alternative Institutional Arrangements for U.S. Policymaking toward México”, tesis doctoral, Harvard University, 1992, p.1. Citado por: John Bailey y Timothy Goodman, “Redefinición de la seguridad en la relación México-Estados Unidos”, en: Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coordinadores), *Nueva agenda bilateral... op. cit.*, p.182.

⁷⁴ Remedios Gómez Arnau, “Contradicciones en las relaciones entre México y Estados Unidos en la coyuntura actual”, en: Silvia Núñez García y Ana Luz Ruelas (coords.), *Dilemas estadounidenses en los noventa. Impactos sobre México*, Facultad de Historia-UAS/CISAN-UNAM, Culiacán, México, 1996, pp. 19-37. Citado por: Remedios Gómez Arnau, “La incidencia de Canadá en la relación bilateral”, en: ... *Ibíd.*, pp. 259-260.

⁷⁵ Remedios Gómez Arnau, “La incidencia de Canadá en la relación bilateral”, en: ... *Ibíd.*

regionales.⁷⁶

Los analistas de la política exterior de México, al revisar su historia reciente, hacen notar una ruptura con el modelo que había prevalecido durante parte importante del siglo XX, por lo menos en la etapa de los gobiernos derivados de la revolución, después institucionalizada. El cambio se empezó a notar con los tres últimos gobiernos del PRI, que concentraron su atención en Estados Unidos en detrimento de una política exterior dirigida hacia América Latina.

Se puede decir, que el concepto que mejor define o explica la relación bilateral México-Estados Unidos, es el de la interdependencia, ya que ambas naciones dependen una de la otra en menor o mayor medida, lo que es un hecho es que, dicha relación no siempre es equilibrada, debido a que, de los dos países sólo el más fuerte, el que posee poder económico, político, militar, territorial e injerencia a nivel internacional, es el que logra cubrir y satisfacer sus necesidades e intereses en su favor y en aras mantener de su seguridad nacional, cuyo objetivo es primordial.

⁷⁶ Ileana Cid Capetillo, "Las grandes transformaciones de la política exterior de México", en: Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coordinadores), *Pensar el Futuro de México... op. cit.*, p. 95.

CAPÍTULO 2

MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS ANTE EL NUEVO SISTEMA MUNDIAL

En el presente capítulo se analizará el surgimiento de lo que se denominó nuevo sistema internacional, conocer los temas centrales que surgieron como consecuencia de este nuevo sistema y las principales amenazas para la política exterior de México y de Estados Unidos e investigar, de qué manera ambas naciones lograron su inserción en el nuevo orden internacional. Finalmente se abordará el tema del terrorismo internacional como nueva y principal amenaza para la paz y seguridad nacional, regional e internacional, todo lo anterior en el periodo que comprende del año 2000 al año 2006, tomando como antecedente histórico el fin de la década de los noventa en el que se ubica el contexto de la posguerra fría.

El objetivo de este capítulo, es conocer las debilidades y fortalezas que poseen México y Estados Unidos, factores que han jugado un papel determinante para su inserción en la nueva coyuntura internacional.

2.1 EL ESCENARIO INTERNACIONAL EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

En todo el mundo, los noventa fueron años de cambio y nuevas expectativas. El dato más relevante en el escenario internacional fue el fin de la Unión Soviética y del bloque socialista. Con su disolución cambiaron muchas cosas, pero esencialmente se puso punto final a la Guerra Fría y a la visión correlativa de un mundo en que existían dos paradigmas político-económicos rivales e igualmente válidos y posibles. Ello dio a Estados Unidos una enorme ventaja estratégica e ideológica, inició la era del triunfo del mercado sobre el Estado y en una enorme convergencia ideológica en el ámbito mundial.

Por otro lado, al impulso de Estados Unidos se inició un proceso masivo de apertura de mercados y desregulación económica, el avance de las nuevas tecnologías, sobre todo de las vinculadas a la microelectrónica y la computación, las de las telecomunicaciones y la digitalización de la información. En el ámbito ideológico cobró enorme fuerza el imperativo de la democracia representativa de corte occidental. Para inicios de los noventa la democracia había echado raíz en toda la región, se acabó el viejo orden internacional y surge uno nuevo.

Citando a Humberto Garza Elizondo:

La transición internacional no tiene reglas claras: hay un vacío de poder que genera un desequilibrio global, hay inestabilidad, inseguridad e incertidumbre en todas las áreas y en todos los aspectos.

Los países, grandes y pequeños, buscan redefinir su lugar y su papel en el ámbito de esta transición; se redefinen también conceptos clave, tales como: independencia, soberanía, interés nacional, seguridad nacional y nacionalismo. En esta transición, ninguno de los actores internacionales tiene una idea clara de cuáles son sus nuevos objetivos de seguridad y ni, menos aún, de cómo alcanzarlos. Lo internacional se vuelve considerablemente más complejo y, por ende, para los estados es cada vez más difícil defender sus intereses en este terreno.

Se configura una nueva agenda internacional. Termina el conflicto Este-Oeste y deja al descubierto el siempre presente conflicto Norte-Sur. El enfrentamiento ya no se plantea entre socialismo y capitalismo, sino entre desarrollo y subdesarrollo. El dilema ya no se plantea entre “buenos y malos”, sino entre ricos y pobres. Hay una nueva distribución internacional del poder, del capital y del trabajo. La política internacional es cada vez más la economía internacional, y hay quienes llegan a equiparar política internacional con comercio internacional.⁷⁷

La mayor parte de las caracterizaciones del sistema internacional en transición de la posguerra fría afirma Guadalupe González, coinciden en tres rasgos principales: a) el surgimiento de una estructura híbrida del poder internacional, b) el proceso de la globalización de la economía mundial y c) el aumento de la institucionalización del sistema internacional.

Surgimiento de una estructura híbrida del poder internacional.

Según Huntington, el colapso de la Unión Soviética condujo al surgimiento de una estructura de poder desequilibrada y multidimensional, basada en una separación entre la distribución unipolar del poder militar, por una parte, y la distribución multipolar del poder económico, por la otra. Huntington se ha referido a la estructura del poder global en la actualidad como “un extraño híbrido, un sistema uni-multipolar con una superpotencia y varias potencias mayores”.⁷⁸ [...] Este sistema no se encuentra en equilibrio, pues ninguno de los actores poderosos están completamente satisfechos con el statu quo y están presionando en distintas direcciones. Mientras que algunas fuerzas políticas en los

⁷⁷ Humberto Garza Elizondo, “Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994”, *op. cit.*, pp. 534-535.

⁷⁸ Huntington, 1999, p. 35, en: Guadalupe González G., “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *op. cit.*, p. 624.

Estados Unidos hubieran preferido un sistema unipolar, la mayoría de las potencias promoverían la consolidación de uno multipolar.

[...] La globalización.

El segundo rasgo más importante de la política internacional contemporánea es el proceso de la globalización, y una de sus características definitorias es el aumento de la interdependencia económica entre los países. En términos generales, la globalización puede ser definida como el incremento de los niveles de interconexión económica y social, derivado del cambio tecnológico en la comunicación y la industria de la información, y de reformas políticamente inducidas para la reducción de barreras al comercio y al capital.

[...] la globalización ha traído cambios importantes en la agenda internacional, principalmente el aumento de la relevancia de los temas económicos y sociales (como el comercio, las finanzas, el bienestar social, la ecología, los derechos humanos, la democracia) en detrimento de los temas militares y de seguridad. En la nueva agenda global las fronteras entre la política interna y la política externa han llegado a ser prácticamente imperceptibles. Algunos estudiosos de la globalización han examinado las consecuencias de los cambios económicos descritos anteriormente en la política exterior. David y Roussel sostienen que la principal implicación de la globalización para los países intermedios es que los gobiernos, con el propósito de ganar influencia y de hacer frente a la creciente exposición ante el mundo exterior, deberán desarrollar “la habilidad para entender y tratar los problemas en todos los niveles (local, nacional, regional y global) y negociar con los actores más heterogéneos, quienes no necesariamente operan dentro de la estructura estatal”.⁷⁹

La institucionalización.

El tercer rasgo más importante del mundo de la posguerra fría según Andrew Hurrell, es la creciente relevancia de las instituciones internacionales y la tendencia a aumentar los esfuerzos para la aplicación efectiva de las reglas internacionales.⁸⁰

En la década de los noventa, el aumento de la interdependencia económica hizo que el número de actividades específicas en el ámbito internacional se

⁷⁹ David y Roussel, 1998, p. 150, en: ... *Ibíd.*, p. 627.

⁸⁰ Andrew Hurrell trató este aspecto en el seminario “Intermediate States: Strategies in Multilateral Arenas”, organizado por el Programa Latinoamericano del Centro Internacional Woodrow Wilson International para becarios, 13 de mayo de 1999, en: ... *Ibíd.*

institucionalizaran y gobernarán por reglas y normas convenidas entre las partes. En consecuencia, se extendió el alcance de las acciones de muchas organizaciones internacionales. Las operaciones para el mantenimiento de la paz por parte de las Naciones Unidas, la lucha por la democracia y las misiones humanitarias, fueron algunos de los signos más importantes de la relevancia que tomaron las instituciones internacionales en asuntos de seguridad.

Desde entonces, la proliferación de conflictos armados internos en varias regiones del mundo, en extremo complejos y violentos, han representado un nuevo desafío para la comunidad internacional, poco preparada para enfrentar situaciones de esta naturaleza y más bien organizada, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, para resolver disputas entre los estados. Incluso, algunos de estos conflictos han requerido de la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, al ser considerados como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales por los efectos que han tenido en su ámbito regional. La desaparición del conflicto Este-Oeste en sus manifestaciones más extremas, no abrió paso a una nueva era de paz y prosperidad en el mundo.

Uno de los signos distintivos de la dinámica internacional en los albores del siglo XXI ha sido el establecimiento de relaciones políticas, económicas y sociales entre las naciones, las cuales están definidas por vínculos crecientemente interdependientes que tienen lugar en un contexto de marcadas asimetrías. En donde la capacidad de influencia de cada nación en el ámbito externo ha dependido esencialmente de la posición que ha ocupado en la jerarquía internacional y de los recursos geográficos, materiales, tecnológicos, humanos, económicos, ideológicos, o políticos de los que han dispuesto.

Al inicio del nuevo milenio, las naciones del mundo, en especial las que estaban en desarrollo, enfrentaron el reto de crear espacios de maniobra favorables para impulsar una política exterior que respondiera a las expectativas sociales y fuera solvente ante los riesgos derivados de las relaciones internacionales desiguales, a la vez que aprovecharon las limitadas ventajas producto de la actual economía mundializada.

Para Alejandro Gélover:

Tanto la interdependencia como la asimetría han sido componentes inherentes de la realidad internacional desde épocas antiguas y constituyen los elementos que han moldeado en el tiempo la capacidad de decisión de los estados. Tal capacidad se ha ejercido en función de los recursos con que cuentan los estados, pero sobre todo en relación con las oportunidades o limitaciones que presentan las circunstancias particulares

que los rodean o en relación con las condiciones favorables que éstos logran construir para su desarrollo en un marco de influencias mutuas y asimétricas.⁸¹

Así, las circunstancias prevalecientes en una nación, heredadas o de nueva creación, jugaron un papel central para determinar el sentido de una decisión estatal y para el ejercicio de la soberanía.

El mismo Gelóver sostiene que:

El periodo de tránsito entre los siglos XX y XXI sugiere que las relaciones que se establecen entre los actores del contexto internacional serán aún más interdependientes que en los años anteriores.

[...] Más allá del ámbito productivo, comercial y financiero, las relaciones de interdependencia global se diversifican. La ecología y el cambio climático, el desarrollo sustentable, los derechos humanos, el narcotráfico y el crimen organizado, el terrorismo, la promoción y educación de y para la democracia, los asuntos migratorios y las políticas de asilo y refugiados, los temas energéticos, el racismo, la xenofobia, los nacionalismos o la cultura global, el flujo de inversiones, el mejoramiento económico y social, el desarrollo político, la cooperación tecnológica, la conservación o consecución de la paz, el fortalecimiento de la seguridad internacional, o el respeto a la igualdad jurídica de los estados, son tan sólo algunas de estas expresiones que han requerido de una mayor apertura institucional para ser abordados de mejor manera.

[...] La dinámica internacional, seguirá desarrollándose en una estructura de desigualdades y lo hará partiendo de la premisa de que el manejo de los problemas del nuevo siglo rebasan por mucho las acciones que se realizan dentro de las fronteras nacionales.⁸²

Según Jorge Eduardo Navarrete se identificaron seis amenazas principales a la paz y la seguridad internacional interconectadas entre sí, que exigieron respuestas simultáneas y coordinadas.

[...] en primer lugar la amenaza del subdesarrollo y la pobreza, como fuente de conflictos y factor de debilitamiento de los Estados-nación, que constituyen la espina dorsal del orden internacional.

[...] en segundo término los conflictos entre naciones. [...] Se advirtió que los factores que los desatan son cada vez más complejos y diversos, sin

⁸¹ Alejandro Becerra Gelóver, *op. cit.*, p. 50.

⁸² *Ibíd.*, pp. 54-55.

limitarse a las tradicionales disputas fronterizas e incluyendo el acceso a recursos compartidos y el trato a minorías nacionales.

Los conflictos que se manifiestan al interior de los Estados-nación y en los que la ONU se ve llamada a intervenir cada vez con mayor frecuencia, son la tercera amenaza identificada.

El cuarto peligro es el de la proliferación de armas de destrucción masiva, en especial las atómicas.

[...] El terrorismo aparece como el quinto amago global. Se señala que el combate al terror puede ser contraproductivo si emplea sólo medios militares y pasa por alto sus vinculaciones con la violación de los derechos humanos, la ausencia de Estado de derecho, la arbitrariedad y la ocupación foránea.

El sexto riesgo es la de la criminalidad transnacional organizada, un estrato global fuera de la ley que amenaza a todos y afecta en especial a los más vulnerables.⁸³

Por otro lado, en la actualidad los mismos recursos y las mismas modalidades que el comercio legítimo usa para el intercambio de bienes y servicios en todo el mundo son utilizados por las organizaciones criminales para traficar con bienes, armas, automóviles, personas o drogas ilícitas y sustancias químicas, entre otros. En gran medida como resultado de este fenómeno, las organizaciones criminales han podido acumular poder y recursos que, en algunos casos, superan las capacidades institucionales de los gobiernos para combatirlos.

Ello no quiere decir que el objetivo primario de este tipo de organizaciones sea el debilitamiento del Estado. En términos generales, las organizaciones criminales no son antigubernamentales ni antidemocráticas per se. Es más, requieren de las propias instituciones y de los mecanismos de intercambio comercial para sus actividades ilícitas. Sin embargo, para poder conducir sus actividades ilícitas y evitar los controles y los mecanismos de procuración de justicia del estado, se han convertido en uno de los enemigos más importantes de las instituciones gubernamentales, ya que a la vez que requieren de su existencia, éstas deben ser lo suficientemente débiles o penetrables como para que el crimen organizado siga operando de manera ilícita.

⁸³ Jorge Eduardo Navarrete, "El entorno mundial: hipótesis sobre la evolución de la escena global", en: Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México... op. cit.*, pp. 53-54.

Al mismo tiempo se intensificaron procesos de modernización y se produjeron notables avances científicos y tecnológicos, estallaron severas crisis económicas y se expandieron graves enfermedades que pusieron en riesgo la viabilidad de países enteros, y se acentuaron la pobreza extrema y la inequidad social, colocando a amplios sectores de la población mundial bajo condiciones mínimas de supervivencia o en franco estado de indefensión.

Arturo Sarukhan concluye señalando que:

Así, el crimen organizado transnacional que opera en esta era de plena globalización se ha caracterizado por tres factores: una enorme sofisticación y capacidad de adaptación tecnológica para aprovechar las condiciones del mercado global, lo cual le otorga una continuidad a sus actividades ilícitas; una enorme capacidad financiera para fomentar la corrupción; y una capacidad abrumadora para amenazar a la sociedad y al estado con el uso de la fuerza o para usar la violencia. Claramente, mientras que en algunos casos y para algunos países el crimen organizado transnacional representa solamente un problema de procuración de justicia, para otros se ha convertido en una amenaza a sus instituciones y a la seguridad del Estado.

Todo lo anterior apunta a una realidad ineludible. El sistema internacional que se derivó de la Paz de Westfalia de 1648, y que estaba estructurado en torno a la premisa central de la interacción entre estados, del respeto a la soberanía del estado y el papel del estado como el actor central de ese sistema, y que con ciertas variaciones había estado vigente hasta la caída del muro de Berlín, se diluye cada día más.

Ello ha ocurrido, en gran parte, por que las tendencias de integración y fragmentación presentes en el sistema internacional globalizado tienden a minar o a cuestionar el papel del estado y facilitan la construcción de una serie de nuevos principios y reglas de creciente validez universal para regir la interacción internacional, las cuales no se pueden oponer a la soberanía del estado (sobre todo con respecto a democracia y derechos humanos) y abren precisamente las puertas a la actuación de nuevos actores no estatales –como el terrorista o el narcotraficante- en la escena internacional.⁸⁴

⁸⁴ Arturo Sarukhan, "Narcotráfico y terrorismo: elementos definitorios del nuevo sistema de seguridad internacional", en: Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y Continuidad... op. cit.*, pp. 51-52.

Ante la problemática mundial, aun cuando los estados siguen siendo los actores centrales en la arena internacional, otros, como los demás órdenes de gobierno, organizaciones internacionales, empresas transnacionales, ONG, grupos empresariales, sindicales o partidarios han adquirido mayor relevancia en el ámbito internacional.

En los últimos años, el Medio Oriente se ha convertido en una región de mayor importancia en materia de conflictos internacionales, que han marcado la pauta para el posicionamiento de la mayor parte de los actores internacionales. El mundo se transformó tras la caída del Muro de Berlín en 1989 y se volvió a transformar después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

2.2 CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL DE MÉXICO: 1989-2006

Ante el vacío de poder que dejó la desaparición de la URSS en el escenario internacional, todos los países buscaron acercarse a Estados Unidos y México no fue la excepción.

Humberto Garza Elizondo argumenta que:

Con la desintegración de la Unión Soviética, México también se desintegra un poco, mejor dicho, se “integra” a Estados Unidos.⁸⁵

El desequilibrio en el poder internacional se reflejó en el desequilibrio de la política exterior de México, y se manifestó en la concentración de sus relaciones con Estados Unidos. Se pasó del conflicto a la cooperación con ese país.

Para el mismo Garza Elizondo:

La “actitud internacional” de México fue reflejo de los traumas históricos (guerras, pérdida del territorio, invasiones extranjeras, intervención en asuntos internos) y la profunda desconfianza que siempre le produjo lo extranjero. En esencia, la política exterior tradicional no sirvió para promover el interés nacional del país, sino para aislarlo de los conflictos internacionales. Esta actitud nunca pretendió hacer proselitismo entre otros países, ni crear frentes comunes para defender posiciones convergentes. La política exterior de México buscaba, por el contrario, alejarlo de lo internacional y en ello era consecuente con lo que sucedía en lo interno: en ambos casos se buscaba mantener un sistema

⁸⁵ Humberto Garza Elizondo, “Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994”, *op. cit.*, p. 535.

proteccionista cerrado. México era un país cerrado en términos políticos y económicos, y siendo así su política exterior también reflejaba estas características.⁸⁶

En abierta ruptura con la postura tradicional de desconfianza y aislamiento relativo ante el mundo, se optó por fomentar, en lugar de resistir, el proceso de globalización económica.

Como señala Guadalupe González:

El ajuste desigual al que se ha sometido la política exterior de México, para hacerle frente al proceso de la globalización, ha experimentado tres etapas diferentes: la apertura unilateral para la diversificación (1985-1990), un bilateralismo activo (1990-1994) y una retirada parcial (1994-1999). A lo largo de estas tres etapas México ha transitado gradualmente, desde una política exterior orientada ideológicamente y centrada en lo político, hacia una política exterior pragmática y enfocada en la economía.⁸⁷

Carlos Salinas de Gortari empezó su gestión presidencial a pocos días de iniciarse 1989, el año de los grandes cambios, el año que, de acuerdo con los pensadores más reconocidos, marca el fin del siglo XX. De ser así, Salinas de Gortari sería, técnicamente, el primer presidente mexicano del siglo XXI.

Según Humberto Garza Elizondo:

Carlos Salinas cambia el rumbo y la estrategia de la política exterior del país. Ahora, situado en el otro extremo, México se presenta ante el mundo como la “puerta de entrada” a Estados Unidos, como “puente” entre el Norte y el Sur, como “cruce entre caminos” entre el Atlántico y el Pacífico. A su vez, Estados Unidos nos ha redefinido para transformarnos de “patio trasero”, en el “jardín de enfrente”.⁸⁸

[...] México es un país de potencialidades no explotadas y de oportunidades no aprovechadas; el gobierno de Salinas cobra conciencia de esta situación y se ve obligado a emprender una serie de cambios “de fondo” para intentar superarla.⁸⁹

⁸⁶ Humberto Garza Elizondo, “Fondo y Forma de la política exterior de México”, en: Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coordinadores), *Una historia contemporánea... op. cit.*, p. 303.

⁸⁷ Guadalupe González G., “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *op. cit.*, pp. 640-641.

⁸⁸ Humberto Garza Elizondo, “Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994”, *op. cit.*, p. 541.

⁸⁹ *Ibíd.*, p. 535.

Por primera vez surgió un vínculo muy estrecho entre la política interna, sobre todo la económica, y la exterior. Esta última sirvió para apoyar los cambios en el orden interno. México optó por la apertura y la liberalización económica, por tener mayor presencia en el ámbito internacional de manera esencialmente distinta a cualquier intento anterior, y por alcanzar una sólida cooperación y una relación cordial con Estados Unidos.

El mismo autor señala que:

Todo esto significó renunciar al proyecto revolucionario-nacionalista-independiente-disidente frente a la superpotencia,⁹⁰ lo cual implicó transformar las bases de la legitimidad del discurso oficial. No se habló más de independencia, de nacionalismo, de oposición frente a nuestro vecino del norte, ni de principios, sino de interdependencia, de globalización, de colaboración con Estados Unidos, y de intereses. Se dejó el simbolismo por el pragmatismo, la prioridad de los temas políticos y sociales por lo económico, el proteccionismo por la apertura y la identificación con ideas de izquierda por una nueva posición de derecha. De este modo se cambiaron los contenidos tradicionales, aunque se heredaron las formas utilizadas por los gobiernos inmediatamente anteriores al de Salinas de Gortari: la política exterior de su gobierno también fue activa y propositiva.⁹¹

Es claro que México se incorporó al proceso de globalización en condiciones asimétricas, sobre todo a través de la llamada puerta Norteamérica. En un primer momento se adoptó un amplio programa de reformas de liberalización económica y apertura al mercado internacional, y más tarde se buscó la institucionalización de una asociación económica formal con los Estados Unidos, país hasta entonces considerado como un vecino distante y la principal amenaza a la soberanía nacional, esto, a través de la firma del TLCAN en 1994, cuyas negociaciones iniciaron en 1992.

Las principales repercusiones de las reformas económicas sobre la política exterior fueron el cambio desde una postura ideológica y juricista hacia el pragmatismo, un alineamiento con los Estados Unidos y un patrón de compromiso selectivo con instituciones internacionales. Una descripción precisa de México en el umbral del siglo XXI fue la de un país de contrastes que transitó por un periodo de cambio acelerado, con una economía abierta, una sociedad desigual y una

⁹⁰ Humberto Garza Elizondo, "Los principios de la política exterior de México, 1989-1994", *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4, octubre-diciembre de 1994, p. 539, en: Humberto Garza Elizondo, "Crisis de la política exterior mexicana"... *op. cit.*, p. 180.

⁹¹ Humberto Garza Elizondo, "Crisis de la política exterior mexicana"... *Ibíd.*

democracia institucionalmente frágil que enfrentó serios problemas de estabilidad y gobernabilidad.

Según Humberto Garza:

Tanto para México como para Estados Unidos, el TLC es un proyecto más político que económico... Para México, el Tratado representa un “seguro” frente a la incertidumbre internacional. El TLC le ofrecía a México credibilidad, lo volvía confiable y atractivo para los actores importantes del sistema internacional... Para Estados Unidos, el TLC constituye un proyecto estratégico a largo plazo, que busca ofrecer una respuesta a la formación de otros bloques económicos regionales, y así fortalecer su posición como potencia internacional... Para Estados Unidos el TLC constituye un proyecto estratégico a largo plazo, que busca ofrecer una respuesta a la formación de otros bloques económicos regionales, y así fortalecer su posición como potencia internacional... es una carta de negociación en el póker internacional.⁹²

A partir del TLCAN surgen para la región normas, reglas, instituciones y prácticas trilaterales que se encargaron de regular no sólo el intercambio comercial, sino también la cooperación ambiental y laboral. El TLCAN fue parte de un giro fundamental en las relaciones de México con el exterior, en el contexto de los grandes cambios de la política neoliberal que llevaron a una nueva inserción de México en la economía internacional y a una reorientación de las relaciones económicas con el exterior.

En palabras de Alan Knight, dicho tratado para México fue:

[...] “el candado para cerrar la puerta a un pasado conocido y rechazado” y “el símbolo del proyecto en su totalidad”.⁹³

Una consecuencia directa de estos cambios fue un mayor acercamiento a Estados Unidos. Como resultado del TLCAN, se ha modificado el papel de algunos actores tradicionales de la política exterior.

Para la relación con Estados Unidos, y de hecho para todas las relaciones con el exterior, el esquema institucional durante el sexenio salinista mantuvo una

⁹² Humberto Garza Elizondo, “Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994”, *op. cit.*, p. 540.

⁹³ Alan Knight, “México y Estados Unidos en el primer año del presidente Clinton: una perspectiva histórica (o al menos, de un historiador)”, *Estados Unidos: Informe Trimestral*, vol. 4, núm. 1 (primavera de 1994), p. 6. Una explicación de estos cambios desde el punto de vista gubernamental, en: Herminio Blanco Mendoza, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 21-84. Citado por: Víctor Arriaga, “El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994”, *Foro Internacional*, No. 4, octubre-diciembre, 1994, Ed. El Colegio de México, p. 575.

separación entre el manejo de la política económica internacional y la política exterior. Con este tipo de arreglo se facilitó la aplicación de una estrategia de separación de temas de la agenda internacional del país.

Guadalupe González argumenta que:

Para México, a pesar de su nueva política exterior cosmopolita y de las reformas económicas adoptadas durante los años ochenta y noventa, la asimetría en la relación bilateral y la vulnerabilidad asociada con la vecindad y con la marcada interdependencia, respecto de los Estados Unidos, así como las coacciones políticas internas, constituyen severos límites a su margen de maniobra, al grado de que pudieron llegar a comprometer la soberanía nacional... en el ámbito interno, el proceso de ajuste ante la globalización a través de la implantación de políticas orientadas al mercado ha sido particularmente doloroso, y ha contribuido en buena medida a la erosión de la base social, institucional y política de la estabilidad del país.⁹⁴

México fue la parte más débil de la alianza trinacional, lo cual llevó a plantear que la inestabilidad del sistema político mexicano se volviera una posible amenaza a la seguridad de la región de América del Norte.

A diferencia de la administración de Salinas, que se enfocaba explícitamente en el objetivo de hacer a México miembro del club de países industrializados del primer mundo, la administración de Zedillo adoptó una postura más flexible, que reconoce la posición del país como puente entre el norte y el sur y como parte de varias regiones geoeconómicas. Las grandes transformaciones políticas y económicas implicadas desde el inicio de la década de los noventa han tenido considerables influencias en el diseño e implantación de la política exterior mexicana en las postrimerías del siglo XX y XXI.

Formalmente, con Salinas se buscó un equilibrio entre los principios y los intereses del desarrollo socioeconómico del país, y Zedillo estableció la defensa y el fortalecimiento de la soberanía como los objetivos más importantes de la política exterior. La soberanía significaba la capacidad de los mexicanos de tomar decisiones en el interior, con independencia en el exterior.

Las administraciones de la Madrid, Salinas y Zedillo percibieron el nivel de interdependencia que México ha guardado con el mundo en las dos últimas

⁹⁴ Guadalupe González G., "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización", *op. cit.*, pp. 652-653.

décadas y sobre esa base definieron las estrategias de política exterior para vincularse institucionalmente en términos económicos con el ámbito internacional.

Como señala Joanna Sosnowska según el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:

[...] desde el fin de la Guerra Fría la política internacional ha experimentado cambios profundos que han conformado un sistema internacional desagregado, atomizado y globalizado.

Esta realidad exige diseñar nuevas estrategias y enfoques novedosos para insertar de manera provechosa a México en la economía internacional, para enfrentar los retos que encierra la nueva agenda de seguridad internacional y para garantizar condiciones de desarrollo sostenido y de bienestar para nuestra sociedad (y se le vincula con el “bono democrático”). En el ámbito interno México atraviesa también por un periodo de cambio. El gobierno mexicano dispone hoy de una legitimidad que fortalece sus posturas en el ámbito internacional y que debe servirnos para llevar al exterior la visión de un México renovado. Por ello, los principios generales de la política exterior de México, plasmados en nuestra Constitución Política, no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales.⁹⁵

Con las ventajas y los costos que ello ha implicado, desde una visión de conjunto, el saldo ha sido evaluado como positivo.

Desde el 2 de julio del 2000, junto con la victoria de Vicente Fox, en la construcción de la política exterior hay que recordar dos acontecimientos que coincidieron en la coyuntura: la transición política en México y el nuevo escenario mundial. Diferentes fuerzas políticas nacionales e internacionales influyen en el diseño de la actuación de los poderes en el extranjero. En este nuevo orden mundial, el gobierno foxista abandonó totalmente la estrategia de las dos políticas exteriores, promoviendo al mismo tiempo la política económica-comercial y la agenda política y humanitaria. Entonces, aparte de los asuntos económicos, el gobierno estaba interesado en la defensa de los derechos humanos, la democracia y la promoción de la imagen y la cultura de México, entre otros asuntos.

⁹⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, Presidencia de la República, 2002, pp. 65-68, en: Joanna Sosnowska, *op. cit.*, p. 50.

Para Alejandro Anaya Muñoz:

Desde principios de su sexenio, el presidente Fox planteó tres objetivos centrales para la política exterior de su gobierno: proyectar una nueva imagen de México frente a la comunidad internacional, priorizar la relación estratégica con Estados Unidos y fortalecer la presencia de nuestro país en los principales foros multilaterales.⁹⁶

En resumen y citando al autor Anaya Muñoz, se puede decir que la diplomacia mexicana logró proyectar una nueva imagen de México ante la comunidad internacional la de un país democrático y amigo del proyecto internacional de derechos humanos y fue un actor central en los principales foros multilaterales, por otro lado, no logró, ni un acuerdo migratorio ni avanzar en otros sentidos la integración en América del Norte.⁹⁷

En su discurso de toma de posesión Fox dejó en claro su intención de hacer de la política exterior un instrumento más activo y dinámico, a fin de que México ocupara un lugar relevante en el escenario internacional.

En forma general, Fox delineó su concepción de política exterior al subrayar que:

[...] hay que hablar de lo nuevo de la política interna y de la política exterior, cuyos orígenes históricos se deben respetar, pero también adaptar a las reglas del juego que han cambiado con los avances de la ciencia, la tecnología y la era de la información... Las reglas del juego han cambiado en México y nuestras relaciones internacionales deben mantenerse al corriente con la globalización... Todo esto representa oportunidades y desafíos para el país.⁹⁸

En un contexto que prácticamente anunciaba su propio programa de trabajo Jorge G. Castañeda, el primer Secretario de Relaciones Exteriores foxista, decía:

“La política exterior de México requiere de determinados ajustes a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales, tomando en cuenta que si bien ha sido objeto de un virtual consenso en el país a lo largo, por lo menos del último medio siglo, también es cierto que el país, el mundo y las relaciones entre México y el mundo han cambiado tanto que hoy nos encontramos en una situación de tránsito. Los principios y las premisas tradicionales de la política exterior todavía están vigentes y nos sirven

⁹⁶ Alejandro Anaya Muñoz, “Sexenio en perspectiva”, *La Política Exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox*, pp. 31-32. Disponible en: <http://www.uia.mx/web/html/actividades/sexenio/LaPoliticaExterior.pdf>

⁹⁷ *Ibíd.*, pp. 34-35.

⁹⁸ Vicente Fox, “La diplomacia económica de México”, en: *Foreign Affairs*, diciembre, 2000. Citado por: Alejandro Becerra Gelóver, *op. cit.*, p.68.

como puntos de referencia, pero obviamente no bastan para indicarnos que camino seguir en el siglo XXI y en un mundo tan distinto al que vivimos hace algunos años”.⁹⁹

Luz Araceli González Uresti sostiene que:

[...] el país continua en el proceso de consolidación de su identidad nacional como proceso dinámico y para ello requiere de la apreciación justa de lo que han sido sus raíces históricas y de los valores que han orientado su accionar en el exterior hasta la fecha, pero al mismo tiempo requiere de adaptarse al nuevo entorno internacional, porque de no hacerlo se corre el riesgo de anquilosarse en actitudes anacrónicas que sólo obstaculizan la consolidación del cambio. El mundo entero está participando en la construcción de un nuevo orden internacional y quienes no sepan aprovechar las oportunidades que ello representa carecerán del derecho moral a quejarse una vez que éste se haya instaurado.¹⁰⁰

En este nuevo escenario geopolítico, México experimentó una subordinación creciente hacia Estados Unidos debido al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) al cual, a partir de marzo de 2005, se vino a agregar el Acuerdo para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), el cual amenazó directamente la seguridad energética de México, lo que representó un verdadero obstáculo para el desarrollo del país. En consecuencia, el país ha seguido un proceso de adaptación lenta y accidentada al nuevo contexto internacional, en una transición de largo plazo caracterizada por disyuntivas y tensiones.

Buena parte de lo que ocurrió en el escenario internacional a partir del fin de la Guerra Fría, consistió en una competencia feroz por conseguir posiciones que permitieran influir en las medidas para la construcción del orden internacional del siglo XXI. Se ha dicho que la geografía decide el destino de las naciones pero es más exacto afirmar que fija las condiciones de posibilidad para que cada nación construya su propio rumbo. En el ámbito mundial, un país que quiere tener una mayor presencia e influencia internacional puede transformar condicionantes en ventajas.

⁹⁹ Jorge G. Castañeda, *Apuntes de política exterior 2000-2006*. En México en el siglo XX. Patricia Galeana, coordinadora. Archivo General de la Nación. México, 1999, p. 229, en: Luz Araceli González Uresti, “La política exterior de México: ¿cambio o continuidad?”, p.2. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043322.pdf>

¹⁰⁰ Luz Araceli González Uresti, “La política exterior de México: ¿cambio o continuidad?”, p.8. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043322.pdf>

En el caso de México, señala Francisco Suárez Dávila, posee fortalezas y debilidades para poder formar parte de la competencia internacional, entre:

[...] las grandes fortalezas y potencialidades de México: el tamaño de su economía y, por ende, su atractivo mercado interno; su estratégica posición geográfica, especialmente su extendida frontera con los Estados Unidos; el potencial del TLCAN; su capacidad de producción de petróleo y gas, su estabilidad macroeconómica; el avance democrático, la razonable estabilidad política y su aceptable integración racial, así como la ausencia de conflictos religiosos.

[...] Entre las debilidades se cuentan: el estancamiento económico “endémico”; la incapacidad de creación de suficientes empleos y de falta de oportunidades para los jóvenes; el deterioro del Estado de derecho; la inseguridad pública; la presencia creciente del crimen organizado y el narcotráfico; los rezagos en la creación de infraestructura; la mala calidad de la educación; la falta de esquemas de capacitación para los trabajadores, y el bajo nivel de avance científico-tecnológico. Todo ello incide negativamente en los índices de competitividad, hoy en día muy por debajo del tamaño de nuestra economía.¹⁰¹

Aún con sus grandes fortalezas se diría que México ha perdido el tiempo y ha quedado rezagado en la competencia internacional por ganar espacios de poder. En esta competencia, México está lejos de ocupar la posición que, con base en sus recursos y capacidades (factores de poder) debería tener en el tablero internacional. En esta competencia, la distancia entre los países que van a la cabeza y el resto de los participantes es muy grande y tiende a aumentar. México intenta recuperar no una, sino varias décadas perdidas con el fin de mejorar las condiciones del país a largo plazo.

Para un país como México, los factores externos, las opciones que se presentan en el escenario internacional y las variables que existen en la política mundial condicionan el desarrollo de cualquier estrategia de política exterior. Aunado a lo anterior, México no es un actor principal en el escenario internacional; es tan sólo receptor, para bien o para mal, de los efectos de lo que hacen las grandes potencias. El problema de la política exterior tiene también causas internas, pues no existen estrategias de mediano y largo plazos sobre el papel que México debería desempeñar en el orden internacional.

¹⁰¹ Francisco Suárez Dávila, “Política económica y política exterior: hacia una política económica internacional”, en: Luis Herrera Lasso M. (coord.), *México ante el mundo... op. cit.*, pp. 305-306.

Lo que sí se tiene es mucha diplomacia, un discurso insistente en la necesidad de diversificar los vínculos con el mundo y una enorme voluntad de firmar acuerdos comerciales con quien se nos siente enfrente. Ante el mundo, México ocupa un lugar entre las llamadas potencias medias o potencias emergentes, las cuales son países con nivel medio de desarrollo y condiciones de interacción que les permiten una participación activa, sin ser determinante para el sistema internacional. No tienen la capacidad de influencia de las potencias económicas y militares, pero cuentan con márgenes de maniobra para la promoción de sus intereses y para incidir, en alguna medida, en la conformación del sistema internacional.

México ha tenido una larga trayectoria de participación en asuntos internacionales, que se ha enfocado en distintos momentos, hacia temas de carácter global o del ámbito regional, en función de los cambios en el orden mundial y de la forma en que estos cambios han afectado a México en el aspecto social, económico y político, como es el caso de la desaparición del socialismo y el fenómeno de la globalización.

2.3 ESTADOS UNIDOS EN EL ESCENARIO DE LA POSGUERRA FRÍA

Tras la caída del muro de Berlín y la consolidación de Estados Unidos como potencia unipolar, su política exterior ha estado, cada vez más, basada en decisiones unilaterales y menos sustentada en el derecho internacional en la coexistencia pacífica. Los años de la posguerra marcaron un periodo de hegemonía estadounidense esa compleja mezcla de liderazgo y dominio, iniciaron una batalla en contra de las armas nucleares, el narcotráfico, en pro de la consolidación de las democracias, así como del establecimiento de economías de mercado en todo el mundo; esto debido a que, por interés y seguridad nacional, era conveniente para su consolidación como única súper potencia, y con lo que eliminaba por un lado, las amenazas de cualquier Estado que pudiera atentar contra la seguridad nacional con armas de cualquier tipo o el narcotráfico; y por otro lado, el crear un ambiente favorable con países que cooperaran y acataran sus decisiones por el hecho de ser Estados democráticos y que están dentro del sistema de economías de mercado, donde todo está interrelacionado.

El cumplimiento de un papel hegemónico para Estados Unidos se facilitaba por los desarrollos internos de ese país y el papel hegemónico se basaba en el hecho fundamental de que la economía estadounidense estaba pasando por uno de sus periodos más exitosos. Desde 1945, Estados Unidos ejerció un papel cardinal en la construcción de un sistema internacional que reconocía la soberanía de las

naciones e intentaba unir las mediante una serie de tratados, alianzas y organizaciones internacionales para alentar la cooperación con base en principios reglamentados, y sancionar o desalentar las conductas no cooperativas.

En palabras de Laurence Whitehead:

En general, Washington fungió como poder hegemónico al promover y estabilizar un sistema de reglas que servía en gran medida a sus intereses, pero que también acotaba su libertad de acción (aunque, en la práctica, tales límites sólo eran parcial y esporádicamente observados, dependiendo de las fluctuaciones de la política interna estadounidense). Hasta la disolución del bloque soviético en 1990, este proyecto enfrentó la oposición de una alianza rival, que tenía una estructura casi paralela pero basada en criterios diferentes. En los años noventa, sin embargo, se volvió común hablar de un sistema internacional “unipolar”, en contraste con la “bipolaridad” del periodo de 1945-1990, lo que en la práctica significó que los principios e instituciones que habían favorecido a Estados Unidos y sus aliados en sus zonas de influencia se ampliaban hasta abarcar prácticamente todo el globo... podría decirse que, en el curso de los años noventa, Estados Unidos básicamente llevó adelante su antiguo proyecto de hegemonía internacional (cada vez más global). Ésta era cuando menos la imagen que proyectaba Washington durante los años del “internacionalismo liberal” del presidente William Clinton.¹⁰²

En los años noventa no hubo fuertes rivalidades que permearan todo el sistema internacional. Los grandes poderes occidentales no enfrentaban ninguna amenaza estratégica evidente y significativa. No habiendo amenazas apremiantes, las elecciones del 2000 dieron por resultado un gobierno que parecía dispuesto a concentrarse en sus intereses urgentes –que incluían una agenda regional ambiciosa- y evitar la participación en asuntos que no cayeran dentro de este programa más estrecho. Con el poder que poseía, y sin amenazas inminentes a la vista, Estados Unidos no tenía necesidad de estar en todas partes y ocuparse de todo, como tampoco tenía inevitablemente que ajustar sus preferencias políticas a los marcos multilaterales restrictivos.

Jorge Alberto Lozoya sostiene que:

En medio del clima de inestabilidad que caracteriza la convivencia internacional existe una certeza: los Estados Unidos dominan el mundo. A partir de una capacidad militar inédita en la historia, ese país ha logrado la

¹⁰² Laurence Whitehead, “Estados Unidos y la hegemonía internacional después de la guerra fría”, en: Ana Covarrubias (compiladora), *México en un mundo unipolar...y diverso*, COLMEX, México, 2007, pp. 34-35.

hegemonía planetaria. Entre los analistas políticos no está a discusión quién manda, sino el modo “liberal” o “imperial” en que se ejerce el poder estadounidense.¹⁰³

Desde el fin de la Guerra Fría, con el colapso de la Unión Soviética, los Estados Unidos han considerado que las principales amenazas a su seguridad provienen de enemigos no armados, que no son estados, ni plantean amenazas convencionales. Tras los ataques terroristas a Nueva York el 11 de septiembre de 2001 la expansión militar de los Estados Unidos adquirió nuevo ímpetu. Para el gobierno estadounidense y sus partidarios estas imperdonables acciones criminales proporcionaron la justificación que les permitió apartarse de los tratados y lanzarse a la consolidación de un dominio universal preventivo.

Los Estados Unidos disponen ahora de una supremacía fincada en su abrumadora superioridad militar ofensiva; persistente influencia económica no tanto en términos productivos, pero indudable en avance tecnológico y escala financiera; liderazgo político en la construcción de una convivencia mundial unilateralmente dirigida desde Washington, y primacía ideológica a partir del férreo control a nivel planetario de las industrias del “entretenimiento” y la información.

A ello se suman la consolidación de un patriotismo nacionalista y el surgimiento de un fundamentalismo religioso con expresión política. Se trata, sin duda, de una educación inestable, pero el que hoy apueste al debilitamiento de los Estados Unidos corre el gravísimo riesgo de quedarse fuera del juego. Los neoconservadores que conducían el gobierno estadounidense ejercían una doctrina en la cual el poder excepcional de su país lo eximía de las obligaciones contraídas en el derecho internacional, desprendiéndose así de las restricciones del multilateralismo tradicional que consideran inaceptables.

Todo ello se hace arguyendo a la garantía de la seguridad de los Estados Unidos, al tiempo que ese país expande su influencia en zonas económicas estratégicas y exporta su versión de la libertad y la democracia a modo de coadyuvantes en la detección y sometimiento de la difusa amenaza terrorista. Para alcanzar sus objetivos, ha utilizado enormes recursos financieros (solamente la guerra de Irak le costó 200 000 millones de dólares, casi ocho veces el producto interno bruto (PIB) iraquí en el año 2004) y de una clase dominante muy deficientemente supervisada por la ciudadanía, dado que esta sólo dispone de estructuras anticuadas de control político.

¹⁰³ Jorge Alberto Lozoya, “El mundo al inicio del siglo XXI: un panorama político”, en: Luis Herrera Lasso M. (coord.), *México ante el mundo... op. cit.*, p. 118.

Sin embargo, también es cierto que una presencia militar estadounidense de mano dura es difícil de sostener planetariamente sin el apoyo de países aliados dotados de un poder relativo, que compartan la construcción y supervisión del nuevo equilibrio. En el caso de la guerra de Irak la colaboración de los aliados fue más bien simbólica, puesto que en marzo de 2005 del total de fuerzas extranjeras en ese conflicto las tropas de los Estados Unidos representaban el 84% (153 000 efectivos).

El gobierno de Estados Unidos actuó en el plano internacional guiado por los intereses de negocios del grupo cercano al presidente Bush, y por los miedos de sus conciudadanos, que con frecuencia les fueron infundidos por sus propias autoridades. La administración de Bush pagó un alto precio por su aislacionismo, por su obsesión con la creación de enemigos externos cuando no era capaz de garantizar la seguridad nacional y la seguridad humana dentro de sus propias fronteras. A partir de los ataques terroristas contra Nueva York y Washington, el Congreso de Estados Unidos pasó por uno de los periodos de mayor beligerancia contra todo aquello que implicó acordar, negociar o incluso abordar con gobiernos extranjeros temas relativos a sus seguridad interna.

La administración Bush insistió en presentarse como la portadora de una misión civilizadora en el Medio Oriente que debió conducir al establecimiento de la democracia en esa región. En el marco de su fuerte presencia militar en Irak, su papel en las elecciones, la formación de un gobierno provisional, la redacción y aprobación de una Constitución y la creación de un gobierno definitivo en ese país fue enorme y visto como elemento más importante y más polémico de la política exterior de Bush. El contexto internacional cambió profundamente como resultado del terrorismo internacional y la respuesta estadounidense ante ello, se reflejó de inmediato en el estrechamiento de los márgenes de acción para las Naciones Unidas y sus países miembros.

Dos acontecimientos trascendentes, la caída del Muro de Berlín y el 11 de septiembre de 2001, simbolizan la ruptura con ese periodo de relativo equilibrio y el replanteamiento de preguntas primordiales sobre el poder de Estados Unidos y el lugar que ocupa en el sistema internacional.

Por su parte, José Luis Redondo señala que:

Estados Unidos no es un imperio hegemónico y estamos en un sistema global integrado. Un sistema mundial con subsistemas con mayor integración, como el financiero, o con menor como el de los Estados nacionales. Uno de estos Estados, el de *USA*, concentra el poder militar pero no otros sectores, en el económico es semejante al de la UE,

tampoco es dominante, aunque sí el más extendido, en el ideológico y cultural. Es un Estado atravesado por los flujos financieros mundiales, depende de la inversión de capital del resto del mundo, las empresas transnacionales aun las que tiene un origen en EEUU carecen de un centro, las tecnologías avanzadas estando más implantadas en Norteamérica, son comunes al primer mundo.¹⁰⁴

La paradoja del poderío estadounidense es que la política mundial cambia de un modo que hace imposible que la potencia más poderosa del mundo desde los tiempos de Roma alcance por sí sola algunos de sus objetivos internacionales más importantes. Estados Unidos carece de la capacidad internacional e interna de resolver los conflictos internos de otras sociedades y, al mismo tiempo, de vigilar y dirigir los acontecimientos transnacionales que amenazan a los estadounidenses en su propio país. En muchos asuntos que hoy son fundamentales, como la estabilidad financiera internacional, el narcotráfico, la propagación de enfermedades y sobre todo el nuevo terrorismo, el poderío militar por sí solo no puede conducir al éxito, y su uso puede a veces resultar contraproducente. En lugar de eso, como el país más poderoso, Estados Unidos debe propiciar las coaliciones internacionales para enfrentar estas amenazas y desafíos comunes.

2.4 EL TERRORISMO A NIVEL INTERNACIONAL

El terrorismo se ha caracterizado como la principal forma de delincuencia organizada y amenaza para la paz y seguridad mundial, como fenómeno globalizado ha requerido del trabajo individual y colectivo así como, de la participación y cooperación de los estados para el combate y control de dicha amenaza.

Walter Laqueur define al terrorismo internacional como:

El empleo sistemático de la violencia o la amenaza de usarla por parte de entidades menores que un Estado, con la finalidad de sembrar el terror en la sociedad para debilitar o incluso derrocar a quienes detentan el gobierno y así producir un cambio político.

A veces puede transformarse gradualmente en una guerrilla (aunque a diferencia de las guerrillas, el terrorismo no puede o no quiere tomar

¹⁰⁴ José Luis Redondo, La guerra de Irak y el "imperialismo americano". Disponible en: <http://www.inisoc.org/jlr68.htm>

territorios ni mantenerlos bajo su poder), e incluso en un sustituto de la guerra entre países. En su larga historia, el terrorismo tuvo múltiples rostros; hoy la sociedad no enfrenta un terrorismo sino muchos.¹⁰⁵

Desde 1900, los móviles, estrategias y armas de los terroristas han cambiado hasta cierto punto. Los anarquistas y los grupos terroristas de izquierda que tomaron su lugar desaparecieron, lo mismo que los Ejércitos Rojos que operaron en Alemania, Italia y Japón en los años setenta; la iniciativa, si es que la hay, pasó a manos de la extrema derecha. Sin embargo, en su mayor parte, el terrorismo nacional o internacional de hoy no es de izquierda ni de derecha, sino que se basa en el separatismo étnico. Estos terroristas étnicos tienen mayor resistencia que los que responden a motivaciones ideológicas, porque sus bases de apoyo popular son más amplias. El mayor cambio en las últimas décadas es que el terrorismo ya no es de ninguna manera la única estrategia de los activistas.

En palabras de Laqueur:

La Hermandad Musulmana, conformada por múltiples fracciones, el Hamas palestino, el Ejército Republicano Irlandés (IRA), los extremistas kurdos de Turquía e Irak, los Tigres de TAMIL de Sri Lanka, Patria Vasca y Libertad (ETA) de España y muchos otros grupos que surgieron en el último siglo tuvieron tanto brazos políticos como brazos armados desde el principio. El brazo político se ocupa de la educación y los servicios sociales, administra negocios y se presenta a elecciones, mientras el “ala militar” realiza emboscadas y asesinatos... Pero hay una diferencia fundamental entre delincuencia internacional y terrorismo: las mafias no tienen interés en derrocar gobiernos ni en debilitar de manera decisiva a la sociedad, y de hecho la prosperidad económica forma parte de sus intereses.¹⁰⁶

Hay muchos malentendidos (no únicamente de carácter semántico) en torno a las diversas formas de violencia política. Estrictamente hablando, un terrorista no es un guerrillero. Ya no existen guerrillas empeñadas en liberar territorios, a la manera maoísta, que se transformen en la base de un cuerpo que se oponga a la sociedad y en un ejército regular que combata gobiernos centrales, salvo, tal vez, en lugares remotos como Afganistán, Filipinas y Sri Lanka.

No ha desaparecido el terrorismo que recibe apoyo estatal. Aunque los terroristas ya no cuentan con la Unión Soviética y sus aliados de Europa del Este, algunos

¹⁰⁵ Walter Laqueur, “Terrorismo posmoderno. Reglas nuevas para un antiguo juego”, *Foreign Affairs en español*, Volumen 2, Número 1, primavera 2002, Ed. ITAM, pp. 261-262.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 262.

países de Medio Oriente y África del Norte todavía les brindan apoyo. Por otro lado, Teherán y Trípoli, han mostrado menos interés que antes en sostener que los asiste un derecho divino para comprometerse en operaciones terroristas más allá de sus fronteras.

En los grupos terroristas suele haber fuertes elementos casi religiosos, fanáticos, porque sólo tener la certeza total de una creencia (o el relativismo moral total) ofrece la justificación para matar. Quienes ejercían el terrorismo tal como lo hemos conocido hasta ahora eran nacionalistas y anarquistas, extremistas de izquierda o de derecha. Pero la nueva era, junto con la antigua, dio nueva inspiración a los que hacen uso de la violencia.

Con anterioridad, el terrorismo era casi siempre el dominio de grupos militares respaldados por fuerzas políticas como los movimientos sociales revolucionarios de Irlanda y Rusia de 1900. Posteriormente los terroristas fueron también individuos o grupos muy pequeños cuyos miembros tenían ideas muy similares, según el modelo de *unabomber*,¹⁰⁷ que detestaba el avance tecnológico y que aparentemente trabajó solo durante dos décadas en el envío de paquetes-bomba. O como quienes perpetraron la explosión que en 1995 destruyó el edificio federal en la ciudad de Oklahoma.

Según Laqueur:

En abril de 1996, un informe del Departamento de Defensa estadounidense afirmaba que “la mayoría de los grupos terroristas carece de recursos técnicos y financieros para adquirir armamento nuclear, pero podría reunir los materiales para fabricar aparatos de dispersión radiológica y algunos agentes biológicos y químicos”.¹⁰⁸

Algunos grupos tienen el apoyo de países que ya poseen o pueden conseguir armas de los tres últimos tipos. Los propios grupos terroristas han estado investigando el uso de diversos venenos desde el siglo XIX. En otros experimentos terroristas menos profesionales, realizados en Estados Unidos y

¹⁰⁷ Theodore John Kaczynski de Chicago Illinois también conocido con el sobrenombre de *Unabomber*, es un filósofo, matemático y neoludita estadounidense conocido por enviar cartas bomba, ofreció un artículo a *The New York Times* que fue publicado el 19 de septiembre de 1995 tanto por *The New York Times* como por *The Washington Post*, que llevaba por título *La sociedad industrial y su futuro* o conocido popularmente como *El manifiesto de Unabomber*, llama a una revolución mundial contra las consecuencias de la sociedad moderna, denominada "sistema tecno-industrial", argumenta que la "Revolución Industrial y sus consecuencias han supuesto un desastre para la humanidad". *Unabomber* argumenta que la libertad se ve cada vez más amenazada y limitada por el desarrollo de la sociedad tecnoindustrial y por ello defiende la necesidad de una revolución contra ella.

¹⁰⁸ Walter Laqueur, "Terrorismo posmoderno... op. cit., p. 265.

otros países con sustancias químicas y agentes biológicos, se usaron la toxina que causa el botulismo, la proteína venenosa ricina, gas sarín, las bacterias de la peste bubónica y la fiebre tifoidea, cianuro de hidrogeno, vx (otro gas neurotóxico) y posiblemente el virus del Ébola. A medida que el siglo se acercó a su final, el terrorismo se volvió el sustituto de las grandes guerras del siglo XIX y XX.

El terrorismo puede surgir por desigualdades sociales (pobreza, educación, desempleo, violencia), por causas económicas, por causas ideológicas, religiosas, por desigualdades civiles y por causas políticas.

Para Víctor Pavón-Villamayor y Jorge Velázquez Roa:

[...] es posible describir las actividades terroristas como compuestas por tres rasgos característicos, a saber: el uso directo o la amenaza de usar vías de acción violentas sobre civiles u objetivos civiles como medio para alcanzar ciertos objetivos de corte político.¹⁰⁹

También se puede entender al terrorismo como un recurso violento de manifestación política.

P. Bernholz señala que:

[...] para involucrarse en una organización terrorista, el individuo requiere de un alto grado de concientización y compromiso político para con la “causa”, y no es difícil conjeturar que tales niveles de compromiso tienden a encontrarse principalmente dentro de los grupos más educados de una sociedad. La naturaleza de la “causa” puede ser extremadamente variada pero tiene un profundo sentimiento de injusticia como común denominador. No obstante, un alto nivel de compromiso político con una “causa” se transforma en pronunciamientos extremos que conducen al terrorismo, cuando las bases sobre las que descansa ese compromiso emanan de un cuerpo ideológico que supone la existencia de un conjunto de valores supremos. Los valores supremos no están sujetos a cuestionamiento alguno, en tanto que su fundamento es de carácter axiomático; y de ellos se deriva un código de conducta que debe ser asumido y respetado por todos y cada uno de los miembros de una comunidad.¹¹⁰

¹⁰⁹ Víctor Pavón-Villamayor y Jorge Velázquez Roa, “¿Es la pobreza la causa del terrorismo?”, *Foro Internacional*, No. 2, abril-junio, 2005, p. 292.

¹¹⁰ P. Bernholz, “Supreme Values as the Basis for Terror”, *European Journal of Political Economy*, núm. 20, 2004, pp. 317-333, en: ... *Ibid.*, p. 300.

Víctor Pavón-Villamayor y Jorge Velázquez Roa argumentan que:

[...] Desde la perspectiva de un cuerpo ideológico basado en valores supremos, todo individuo incapaz de compartir tales valores posee necesariamente una “incorrecta” visión del mundo, lo que obliga a reformarlo o, en casos extremos, a exterminarlo... Las ideologías de carácter religioso o secular, estructuradas alrededor de un conjunto de valores supremos, son las que finalmente constituyen la raíz y, por ende, una causa principal de las actividades terroristas... El origen del terrorismo parece estar más bien en un conjunto de posiciones extremas que, estructuradas en torno de valores considerados supremos, se abrogan el derecho a ejercer la violencia sobre objetivos civiles como vía de acción política.¹¹¹

El Medio Oriente se convirtió en los últimos años en un referente de la mayor importancia en materia de conflictos internacionales. En los últimos años, Afganistán e Irak han constituido los principales escenarios de conflicto armado como consecuencia de la estrategia antiterrorista de los Estados Unidos.

Según señala Arturo Sarukhan:

No cabe duda de que uno de los efectos más notorios de la globalización plena que vive hoy la comunidad de naciones ha sido la multiplicación de amenazas no tradicionales a la seguridad. En este sentido, tanto el crimen organizado transnacional –particularmente el narcotráfico– como el terrorismo internacional representan una de las facetas más complejas del tipo de retos que enfrenta el sistema internacional de la posguerra fría. Los cambios estructurales recientes más importantes de la geopolítica mundial, como el colapso de la Unión Soviética y del bloque ideológico y militar que encabezó durante casi 45 años, la creciente densidad de los flujos comerciales internacionales y el desarrollo exponencial de las nuevas tecnologías de la comunicación, entre otros, han creado oportunidades enormes y sin precedente para organizaciones criminales transnacionales y para grupos terroristas. Este escenario de mayor fluidez –y en muchos sentidos, menos predecible– que ha venido caracterizando al sistema internacional de la última década se ha agravado como resultado de los atentados terroristas en el suelo estadounidense.¹¹²

¹¹¹ Víctor Pavón-Villamayor y Jorge Velázquez Roa, “¿Es la pobreza la causa del terrorismo?”... *Ibíd.*, pp. 300-301.

¹¹² Arturo Sarukhan C., “Narcotráfico y terrorismo: elementos definitorios del nuevo sistema de seguridad internacional”, en: Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y Continuidad... op. cit.*, p.45.

Al convertirse el terrorismo en un fenómeno globalizado que no respeta fronteras, localizar y destruir al enemigo es una tarea compleja, como lo demostraron las operaciones bélicas en Afganistán, en donde *Al-Qaeda*, con las fuerzas militares y las antiguas autoridades del talibán, aun en condiciones de derrota, tuvieron la capacidad para diluirse en la geografía y para dificultar la captura de sus dirigentes. Sin embargo, se eliminó un refugio importante para la organización de actos terroristas, con la infraestructura que ello suponía, esto fue, un sistema de reclutamiento, campos de entrenamiento, depósito y suministro de armas, y mecanismos de financiamiento.

Otra cuestión importante tuvo que ver con la naturaleza y los fines que perseguían las distintas organizaciones terroristas. Si el combate al terrorismo se emprendió donde quiera que se encontraban organizaciones de este tipo, la identificación del enemigo fue un proyecto más complejo, por la extensión del territorio que se requirió abarcar y por las características de dichas organizaciones.

Los ataques perpetrados contra Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, marcaron un trágico hito en la historia reciente y han tenido importantes consecuencias para las relaciones internacionales, algunas de ellas todavía imprevisibles. El terrorismo, como sucede con el narcotráfico, es también un crimen transnacional, que reclama la cooperación de la comunidad de estados. Reclama, necesariamente, un sistema de reciprocidades que coadyuve, para beneficio de todos los miembros de esa comunidad, en la prevención y persecución de esa modalidad del crimen organizado, cuya naturaleza es particularmente cruel por afectar a la población civil y dañar a víctimas inocentes. Ese sistema de reciprocidades obedece a un legítimo interés colectivo, pero responde también a un genuino interés individual por parte de cada Estado.

Según Castañeda:

Como han señalado Felipe González y Juan Luis Cebrián en su más reciente libro, “el futuro ya no es lo que era”. Se ha abierto un periodo de definiciones, en el que todos los países deberán responder concretamente a la amenaza del terrorismo internacional. Al hacerlo, cada uno de ellos habrá de influir en los términos de las relaciones internacionales que estarán vigentes en los años por venir.¹¹³

¹¹³ Jorge G. Castañeda, “Mirando al futuro”, *Revista Nexos*, diciembre, 2001, p. 73.

En palabras de Joseph S. Nye Jr.:

En vez de la rivalidad estratégica, “hoy las grandes potencias del mundo nos encontramos del mismo lado, unidas por los peligros comunes de la violencia terrorista y el caos”.¹¹⁴

Señala el mismo autor que, la disposición de otros países a cooperar cuando se trata de enfrentar asuntos transnacionales como el terrorismo depende en parte de sus propios intereses, pero también de lo atractivo que resulten las posiciones estadounidenses. El “poder blando” radica en la capacidad de atraer y persuadir, más que obligar. Significa que otros quieran lo que Estados Unidos quiere... El “poder duro”, la capacidad coercitiva, proviene del poderío militar y económico de un país. El “poder blando”, surge de lo atractivos que resulten los ideales políticos, la cultura y las políticas de un país... El “poder duro” siempre seguirá siendo crucial en un mundo de Estados-nación que defienden su independencia, pero el “poder blando” se volverá cada vez más importante a la hora de tratar asuntos transnacionales cuya solución exija la cooperación multilateral.¹¹⁵

Más preocupantes son los efectos de estas profundas tendencias en el terrorismo. El terrorismo en sí no es nuevo, pero la “democratización de la tecnología” de las últimas décadas volvió a los terroristas más ágiles y letales, y todo indica que esta tendencia ha continuado. En el siglo XX, un individuo patológico necesitaba el poder de un gobierno para ser capaz de matar a millones de personas. Si los terroristas del siglo XXI consiguen hacerse de armas de destrucción masiva, este poder devastador estará por primera vez a disposición de grupos e individuos extraviados.

Aunque el Consejo de Seguridad empezó a emprender acciones contra el terrorismo desde principios de los años noventa, calificándolo como una amenaza para la paz y seguridad internacionales, no fue sino hasta los acontecimientos del 11 de septiembre cuando comenzó a considerarlo como un asunto de seguridad de alta prioridad.

Jane Boulden señala que:

El terrorismo y, en particular, el tipo de terrorismo que se hizo patente el 11 de septiembre, plantea a la ONU un problema fundamental: ¿cómo puede una organización creada por y para los Estados enfrentar serias amenazas de seguridad por parte de actores no estatales? La respuesta del Consejo ha sido atacar a los actores no estatales mediante los

¹¹⁴ Joseph S. Nye Jr., “Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak”, *Foreign Affairs en español*, No. 3, julio-septiembre, 2003, p. 3.

¹¹⁵ *Ibíd.*, pp. 6-7.

Estados, práctica que inició a principios de los noventa, cuando tomó medidas en contra de Libia y Sudán.¹¹⁶

Por supuesto, esa amenaza ha puesto también en peligro la seguridad nacional. Pero para que esa seguridad, interna y externa, sea real y perdurable, es preciso que se cumplan normas y principios que no deben ni pueden ser desconocidos aun en el caso de la comisión de actos repugnantes como el terrorismo. Esas normas y principios comprenden la existencia de un sistema de legalidad, con un orden jurídico internacional que debe ser cumplido y respetado. Incluye también un sistema de seguridad colectiva ya establecido en la Carta de Naciones Unidas, con un mecanismo institucional que centraliza las respuestas en contra de un acto de agresión. De ahí que, en las nuevas circunstancias, ha resultado imperativo reafirmar una serie de objetivos centrales.

Algunos de ellos según Bernardo Sepúlveda Amor son los siguientes:

- asegurar el adecuado funcionamiento de los instrumentos multilaterales existentes, en especial las Naciones Unidas, órgano responsable de mantener la paz y seguridad internacionales;
- asegurar que la respuesta al acto terrorista es una respuesta proporcional;
- definir las causas que dan origen al terrorismo, a fin de aliviar en la fuente los motivos que generan esas reacciones radicales;
- someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de los actos terroristas, así como a sus cómplices;
- no castigar a la población de un país por los actos criminales de un individuo;
- en el caso de Afganistán, hacer realidad un programa de reconstrucción política y económica, que proteja a la población civil víctimas de las acciones bélicas recientes, incluyendo en ello a refugiados y desplazados;
- establecer un sistema multilateral, con los auspicios y el mandato de las Naciones Unidas, para prevenir los actos terroristas, coordinando servicios de inteligencia, eliminando instrumentos de financiamiento y desmantelando sus redes de comunicación, definiendo el carácter criminal de los actos terroristas, y asegurando la sanción de esa forma de delincuencia organizada, bajo los principios del debido proceso legal.¹¹⁷

¹¹⁶ Jane Boulden, "El sistema de las Naciones Unidas después de la guerra fría: definición y puesta en práctica de la seguridad", en: Ana Covarrubias (compiladora), *México en un mundo unipolar...y diverso*, op. cit., p. 184.

¹¹⁷ Bernardo Sepúlveda Amor, "Terrorismo transnacional y seguridad colectiva", en: Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y Continuidad... op. cit.*, p. 42.

Parte del problema para concebir adecuadamente al sistema internacional de posguerra fría y a los paradigmas de seguridad que le caracterizan –sobre todo a raíz del tipo de terrorismo que se desató el 11 de septiembre y de los patrones de narcotráfico transnacional que se consolidaron hacia finales de la década de 1980– estriba en que no se ha descrito o conceptualizado un modelo analítico de las relaciones internacionales que defina de manera más certera la dinámica de poder y de conflicto en este mundo de posguerra fría.

El 11 de septiembre de 2001 es considerado un momento pivote en las relaciones internacionales contemporáneas y en la redefinición del sistema de seguridad internacional. Como todo momento pivote, estuvo marcado por la aparición de nuevos factores de seguridad y percepciones de amenaza, así como por la consolidación de algunas otras tendencias y cálculos de poder que ya se habían venido gestando desde el fin de la Guerra Fría.

Sepúlveda Amor argumenta que:

De entrada, más que apuntar hacia un cambio drástico de las relaciones internacionales, esta coyuntura tenderá a producir un realineamiento en los paradigmas de seguridad del sistema internacional, sin que ello implique, necesariamente, un cambio radical en las premisas que lo sustentan. Uno de los primeros efectos de este realineamiento es que los gobiernos, particularmente de aquellos estados que son o que se perciben a sí mismos como vulnerables, tenderán a involucrarse en aspectos y temas que muchas sociedades hubiesen rechazado de antemano antes del 11 de septiembre.¹¹⁸

El terrorismo es sin duda un fenómeno complejo que tiene repercusiones económicas, políticas y sociales importantes, otra de las consecuencias previsibles fue que el terrorismo y otros temas de seguridad no tradicionales crecientemente vinculados a éste, como el narcotráfico y el lavado de dinero, pasaron de ser temas policíacos y de procuración de justicia a temas de seguridad nacional e internacional. El efecto de los actos terroristas del 11 de septiembre se reflejó en la recomposición del orden de preferencias en el sistema internacional y en el ámbito individual de cada Estado. Toda la comunidad de estados ingresó a una nueva categoría de vulnerabilidad previamente desconocida.

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 46.

La seguridad colectiva y el combate al terrorismo han sido elementos indisolubles en estos años. La colaboración en ese combate habrá de condicionar y definir la naturaleza de la cooperación en otros ámbitos. Cada estado ha tenido que determinar el alcance de sus responsabilidades internas e internacionales. Ante una nueva realidad imperante como consecuencia de lo sucedido a partir del 11 de septiembre, es obligado el diseño de nuevas políticas en materia de seguridad y de relaciones exteriores.

El papel de Estados Unidos también ha sido fundamental, primero, porque padeció dichos ataques, segundo, por lo que ha marcado la agenda en materia de seguridad internacional que en realidad es su seguridad nacional y, tercero, porque al ser todavía la potencia más importante de la época contemporánea, tiene la capacidad de imponer dicha agenda.

CAPÍTULO 3

LA GUERRA ESTADOUNIDENSE CONTRA EL TERRORISMO INTERNACIONAL Y LA POSTURA DE MÉXICO

En el presente capítulo se estudiará por un lado, cómo Estados Unidos ha definido al terrorismo internacional en su postura de nación principal donde se materializaron los ataques terroristas el 11 de septiembre de 2001 y por el otro, la posición de México ante este hecho que lo ha incluido por compartir la misma frontera con el vecino del norte.

El objetivo de este capítulo es saber de qué manera los ataques terroristas en territorio estadounidense en 2001, impactaron su política exterior y cómo respondió ante este acontecimiento, así como, saber de qué manera México enfrentó el tema de la lucha contra el terrorismo internacional ante el hecho de que éste no es un tema tradicional de su política exterior y analizar el impacto que tuvo esta guerra antiterrorista en su relación con Estados Unidos.

3.1 LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS Y SUS NUEVOS ENEMIGOS

Desde el fin de la Guerra Fría, con la desintegración del bloque socialista y el colapso de la Unión Soviética, los Estados Unidos han considerado que las principales amenazas a su seguridad provienen de enemigos no armados, que no son estados, ni plantean amenazas convencionales:

Como cita *The New York Times*:

Asuntos familiares como el terrorismo y la proliferación nuclear ahora comparten la agenda de la política exterior con amenazas no armadas. La destrucción del medio ambiente, escasez de agua, movimientos masivos de refugiados, sobrepoblación, enfermedades infecciosas y los asuntos relativos a la pobreza en el Tercer Mundo afectan la seguridad de los Estados Unidos. Estos problemas pueden representar amenazas que requieran una intervención de los Estados Unidos.¹¹⁹

¹¹⁹ "Unarmed Threats", *The New York Times*, 29 de enero de 2001, en: Raúl Benítez Manaut, "Seguridad nacional y transición política, 1994-2000", *Foro Internacional*, No. 4, octubre-diciembre, 2001, Ed. El Colegio de México, p. 966.

El número de amenazas a la seguridad nacional estadounidense en la posguerra fría se ha ido ampliando; según Lilia Bermúdez Torres es posible identificar los siguientes tipos:

1. Amenazas regionales o centradas en Estados, referentes a Estados que mantienen la capacidad y el deseo de desafiar sus intereses vitales a través de la coerción o de la agresión, la soberanía de países vecinos a ellos y el acceso internacional a los recursos, y que mejoran su capacidad militar ofensiva con armas nucleares, biológicas o químicas (Irak, Irán y Corea del Norte).
2. Amenazas transnacionales a los intereses de Estados Unidos de América, sus ciudadanos y al propio territorio estadounidense: terrorismo, crimen internacional, tráfico de drogas, tráfico ilícito de armas, migraciones de refugiados no controladas, daño al medio ambiente, amenazas a la infraestructura nacional de información (“cibercrimen” y ataque a la información estratégica sobre Estados Unidos de América a través de la red de información global), amenazas a infraestructura nacional crítica (poder eléctrico y transporte, por medio del sabotaje o un “ciberataque”, perpetrado por grupos terroristas o criminales y estados hostiles). Diseminación de tecnologías peligrosas, armas de destrucción masiva y tecnologías avanzadas proporcionadas a Estados, grupos terroristas y organizaciones criminales internacionales, que pueden infligir un daño terrible a Estados Unidos, sus aliados, ciudadanos y tropas en el exterior.¹²⁰

Los aspectos mencionados anteriormente son los referentes que tienen los estados para definir sus intereses nacionales y por ende las acciones a emprender en el exterior.

De acuerdo con Jordan, Taylor y Mazar:

El poder nacional es la capacidad que tiene un Estado para influir en el comportamiento de otros; esto por medio de los elementos tradicionales de poder que tiene el Estado: geografía, recursos naturales, capacidad industrial, población, fuerzas militares y cohesión política.¹²¹

¹²⁰ Lilia Bermúdez Torres, “La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias”, Artículo publicado originalmente en la *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, México, febrero, 2000, p. 335.

¹²¹ Amos A. Jordan, William J. Taylor Jr. y Michael J. Mazarr, *American National Security*. 5ta Ed. Baltimore: John Hopkins University Press, 1999; 29, en: Rodrigo Contreras Pérez, “Terrorismo y narcoterrorismo en América Latina”, *Tesis; La Iniciativa Mérida... op. cit.*, pp. 9-10.

Con lo anterior, y de acuerdo con la teoría realista de las Relaciones Internacionales, es posible asegurar que cada Estado o nación tiene intereses nacionales que lo guiaran en su conducta y relaciones con los demás actores del entorno internacional, cada actor debe de priorizar sus intereses para lograr una consecución lógica e intentar que sea exitosa, en primer lugar para subsistir y en segundo para cumplir con sus demás objetivos a nivel interno y externo. Esto, principalmente con el objetivo de subsistir como Estado, y después el mejorar siempre sus estatus en el entorno internacional.

El caso de los Estados Unidos no es la excepción, ya que éste es un Estado que a lo largo de la historia ha sabido identificar y defender sus intereses nacionales, esto con la mejora de su poder nacional frente a las amenazas que se le han presentado, ya sea en cuestiones de tipo militar o su capacidad industrial. El gobierno estadounidense ha establecido y catalogado los intereses por los cuales actuará y luchará a nivel interno e internacional, previendo las posibles amenazas que se le pudieran presentar en un futuro.

Jordan, Taylor y Mazar sostienen que:

Los Estados Unidos basan su poder nacional en seis puntos clave como lo son el poder militar, económico, los sistemas de inteligencia, la estrategia geopolítica, el carácter nacional y el poder blando o *soft power*.¹²²

Ejemplo de lo anterior es que, Estados Unidos construyó en los noventa una nueva percepción geopolítica, cuyo primer eslabón fue el TLCAN y el segundo un concepto ampliado que integrara a todo el hemisferio. En consecuencia, los Estados Unidos pretendieron que el TLCAN también pudiera convertirse en un futuro Sistema de Seguridad de América del Norte.

En la década de los noventa, Estados Unidos tenía una posición privilegiada en Arabia Saudita, dicha asistencia en el Golfo Pérsico fue blanco de ataques, el terror ensombreció su presencia en Medio Oriente: dos bombas estallaron en Arabia Saudita, una en El Riad en noviembre de 1995, y otra en las Torres de Khobar, cerca de Dahrán, en junio de 1996; hubo bombas en las embajadas de Estados Unidos en Tanzania y Kenia en 1998, y se llevó a cabo el temerario ataque contra el destructor naval U.S.S Cole en Yemen, en octubre de 2000.¹²³

¹²² Amos A. Jordan, William J. Taylor Jr. y Michael J. Mazarr, *American National Security*. 5ta Ed. Baltimore: John Hopkins University Press, 1999; 34, en: ... *Ibid.*, p. 11. Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/contreras_p_r/portada.html.

¹²³ Fouad Ajami, "El centinela solitario", *Foreign Affairs en español*, No. 1, primavera, 2002, p. 6.

Pero, con el ataque en 1993 al World Trade Center lanzado por el religioso egipcio jeque Omar Abdel Rahman se encendió la mecha, como señala Fouad Ajami dicho ataque:

[...] no fue más que el ensayo general de la calamidad del 11 de septiembre de 2001. Abdel Rahman mostraba el camino... y el futuro.¹²⁴

El momento que ofreció ese clima de amenazas benigno y la hegemonía aparentemente benévola llegó a su fin tras los ataques del 11 de septiembre contra Estados Unidos. Podría decirse que la aparición del terrorismo como fenómeno sociopolítico transnacional no fue una manifestación típica –si no, un producto- de la globalización. En varios aspectos importantes *Al-Qaeda*¹²⁵ no era territorial y no tenía objetivos territoriales establecidos. Como red, operaba en muchas partes del planeta, valiéndose de las facilidades y vulnerabilidades inherentes a la globalización. En este sentido, era el ejemplo paradigmático del lado oscuro de la globalización.

Fue un adversario muy preocupante, vivió entre las sombras, estaba sumamente diseminado y tuvo un alto grado de descentralización. La estructura de su organización hizo muy difícil decapitarlo. Se aprovechó de los regímenes judiciales permisivos y pareció ser inmune a la lógica estratégica tradicional, como la disuasión. Se diría que sus objetivos eran milenaristas. No existieron muchas bases para negociar los asuntos en disputa. Fue un movimiento altamente mortífero y sus blancos preferidos no fueron ni las fuerzas militares ni la seguridad, sino la gente que realizaba sus actividades cotidianas. Así, este enemigo, en apariencia insignificante y mal pertrechado, halló la manera de poner al descubierto las limitaciones de Estados Unidos en cuanto a capacidad estratégica y empelo inteligente de sus instrumentos, recursos y alianzas.

Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo señala que los atentados en territorio norteamericano:

Produjeron un nuevo cambio fundamental en el sistema internacional. Se registró un profundo reacomodo de posiciones en el ámbito internacional frente a la aparición de un nuevo “enemigo” de Estados Unidos: el

¹²⁴ *Ibíd.*, p. 5.

¹²⁵ Los orígenes de *Al-Qaeda* o "la base", se remontan a fines de los años ochenta, como apoyo de la resistencia afgana contra el Ejército soviético, Osama Bin Laden creó esta organización para ayudar a los voluntarios árabes con la ayuda y el respaldo de Estados Unidos. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/spanish/specials/1548_guia_al_qaeda/page3.shtml

terrorismo impulsado por *Al-Qaeda* y algunas otras corrientes del fundamentalismo islámico.¹²⁶

Por su parte Neil Macfarlane argumenta que:

En el entorno posterior al 11 de septiembre, todo Estado que quisiera cosechar los frutos de la globalización y la regionalización quizá tendrá que sujetarse a las reglas de seguridad que ha definido, en gran medida, un poder hegemónico cuyo afán es protegerse de las externalidades negativas de estos procesos. De esta forma, si bien el regionalismo en América del Norte siempre ha obedecido a una lógica económica, es posible que en el futuro cercano la principal fuerza rectora de la cooperación regional fueran las necesidades de seguridad que así percibe un Estados Unidos amenazado (y, en ocasiones, amenazante).¹²⁷

Rosario Arroyo, Ana Teresa Gutiérrez del Cid y Miguel Valdivia señalan que:

Un punto clave fue el 11 de septiembre de 2001, porque le permitió avanzar sus planes estratégicos sobre una nueva configuración geopolítica mundial, e impulsar estratégicamente su esfuerzo militar de allegarse los recursos naturales estratégicos a escala mundial, iniciando en Asia Central con el ataque a Afganistán y el establecimiento de bases militares permanentes en las ex repúblicas soviéticas, cuestión impensable antes del 11 de septiembre debido a que constituyen un área de influencia natural de la contigüidad geopolítica rusa.¹²⁸

Con los ataques terroristas perpetrados en suelo estadounidense se confirmó la unipolaridad militar del orden internacional de la posguerra fría pero también, dieron a la política exterior estadounidense un nuevo enemigo: el terrorismo.¹²⁹

En el marco e inicio de la guerra de Estados Unidos contra el terrorismo, como una de las principales amenazas que encabezaban los temores del gobierno norteamericano, se llevaron a cabo acciones como: la Guerra Preventiva y la Guerra contra el Terrorismo, las cuales, se concretaron con la invasión a

¹²⁶ Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, "México en el hemisferio", en: Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y Continuidad... op. cit.*, p. 219.

¹²⁷ Neil Macfarlane, "Tendencias geopolíticas generales en el sistema internacional posterior a la guerra fría: actores y temas importantes", en: Ana Covarrubias (compiladora), *México en un mundo unipolar...y diverso*, *op. cit.*, p. 28.

¹²⁸ Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coordinadores), "El actual escenario internacional y la política exterior de México: diagnósticos y perspectivas", *Pensar el Futuro de México... op. cit.*, p. 18.

¹²⁹ Ana Covarrubias, "Introducción", en: Ana Covarrubias (compiladora), *México en un mundo unipolar...y diverso*, *op. cit.*, p. 12.

Afganistán en 2002, como principal consecuencia de las nuevas políticas de seguridad del gobierno estadounidense.

Para Estados Unidos, desde su visión de preponderancia hegemónica, Irak amenazaba la paz y seguridad internacionales al, supuestamente, contar con armas de destrucción masiva y apoyar a grupos terroristas internacionales, con lo cual, además, desafiaba el poderío estadounidense. Por tal motivo, debía recibir un castigo ejemplar en caso de no desarmarse inmediata e incondicionalmente.

La ocupación de Irak, sin el aval de la ONU y con una amplia oposición de sus aliados tradicionales, fue la confirmación más evidente del curso unilateral de la política exterior estadounidense. El ataque a Irak demostró la decisión de modificar las bases del orden mundial después de la caída de la URSS enteramente a su favor.

Como señalan Ivo H. Daalder y James M. Lindsay:

La guerra contra el terrorismo, como bien se sabe, ha dado a la política exterior estadounidense características particulares: el ejercicio unilateral del poder más que el uso del Derecho o las instituciones internacionales; la aplicación de la doctrina de la anticipación en detrimento de las estrategias reactivas de disuasión o contención; el cambio de régimen como fin de la política exterior en lugar de la negociación con los enemigos; la dependencia en coaliciones *ad hoc* y la redefinición de las reglas de la participación de Estados Unidos en el exterior, entre otras.¹³⁰

Rosario Arroyo, Ana Teresa Gutiérrez del Cid y Miguel Valdivia argumentan que: Preservar la supremacía estadounidense e institucionalizar la unipolaridad como paradigma de las relaciones internacionales de la posguerra fría fueron los objetivos primordiales de la agenda neoconservadora de la administración de Bush. El resultado fue una radical transformación de la política exterior, de la principal potencia mundial, orientada a posicionar a Estados Unidos como una superpotencia que no admitía cuestionamientos, trastocando el *statu quo* de la Guerra Fría. No hay lugar donde esto se exprese en forma más clara que en Medio Oriente, donde los equilibrios políticos y geopolíticos fueron fuertemente sacudidos por la guerra de ocupación y sus efectos. El nuevo curso oficializado en la llamada “Doctrina Bush” dejó atrás el enfoque multilateral, surgido durante la presidencia de Wilson (1913-1921), que justificaba un intervencionismo

¹³⁰ Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, *America Unbound: the Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, D.C., Brookings Institution, 2005. Citado por: Ana Covarrubias, “Introducción”, en: ... *Ibíd.*, p. 13.

global presentando a Estados Unidos como un benéfico policía global y que la clase política había utilizado como el esquema más conveniente para encubrir y a la vez avanzar su interés nacional.¹³¹

La unipolaridad se tradujo en el uso de la fuerza militar de manera casi unilateral y anticipada que buscó no sólo acabar con el terrorismo sino, también, propiciar el cambio de régimen en otros países con la llegada de uno nuevo favorable a los intereses de Washington.

De acuerdo con Ana Covarrubias:

[...] la “revolución de Bush” no ha significado tampoco un “nuevo orden internacional” por completo... esta “guerra” convive con el manejo multilateral del comercio, los bloques comerciales, la promoción de la democracia y los derechos humanos, y la lucha por la reivindicación y la centralidad de las Naciones Unidas en las relaciones internacionales.¹³²

Por ello, se echó a andar un ambicioso proceso de reforma de la Organización, impulsado por Kofi Annan, Secretario General de la ONU, que recibió el más alto respaldo político por parte de los líderes de los estados miembros, quienes suscribieron el documento final de la Cumbre Conmemorativa. La imperiosa necesidad de esta reforma se tornó innegable a partir de 2003, cuando la invasión de Irak amenazó con condenarla a la irrelevancia.

Resultó indispensable, como propuso el Secretario General: a) examinar las amenazas globales de la hora y los futuros desafíos a la paz y la seguridad internacionales; b) identificar la forma en que la acción colectiva puede responder a esos retos, y c) recomendar las reformas necesarias de los órganos principales de la ONU para asegurar la eficacia de la acción colectiva.¹³³

Según el Documento Final en la Cumbre Mundial de 2005:

En una palabra: en su esencia política, la reforma se orientó a dotar a la Organización de los instrumentos conceptuales y operacionales para convertirla en eje de la acción colectiva ante las amenazas y los desafíos

¹³¹ Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coordinadores), “El actual escenario internacional y la política exterior de México: diagnósticos y perspectivas”, *Pensar el Futuro de México... op. cit.*, pp. 18-19.

¹³² Ana Covarrubias, “Introducción”, en: Ana Covarrubias (compiladora), *México en un mundo unipolar...y diverso, op. cit.*, p. 13.

¹³³ Kofi Annan, “Un concepto más amplio de la libertad: seguridad, desarrollo y derechos humanos para todos”. Citado por: Jorge Eduardo Navarrete, “Circunstancia interna y acción internacional: la reforma de la ONU”, en: Jorge Eduardo Navarrete (coordinador), *Miscelánea global... op. cit.*, p. 54.

globales del nuevo siglo, iniciando, como se sabe, el 11 de septiembre de 2001. Tras la propuesta hubo un subtexto importante: considerar qué hacer para que las Naciones Unidas fueran funcionales y efectivas después de que la invasión de Iraq despedazó el consenso sobre el uso de la fuerza vigente a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado. Los expertos, el secretario general y los líderes políticos identificaron seis amenazas y desafíos globales, interconectados entre sí y que exigieron respuestas simultáneas y coordinadas: el subdesarrollo y la pobreza... los conflictos entre naciones... los conflictos al interior de los Estados Nación... la proliferación de armas de destrucción masiva... el terrorismo... y la criminalidad transnacional organizada.¹³⁴

En el ámbito internacional, los ataques terroristas a las Torres Gemelas y el Pentágono cambiaron las coordenadas en las que transitaba la política internacional desde el fin de la Guerra Fría. Posterior a los atentados terroristas contra Estados Unidos, el Presidente George W. Bush dio a conocer al mundo su primera Estrategia de Seguridad Nacional dentro de la cual se plasmó la “Doctrina Bush”, que colocó en el centro de sus agendas interna y externa la lucha contra el terrorismo internacional.

Lorena Jaimes Vargas y Sandra Aurora Ocaña Padilla sostienen que:

Desde la perspectiva de Bush, el mundo después del 11 de Septiembre ya no es el mismo; el mundo se enfrenta ahora a una serie de amenazas emergentes y es necesario erradicarlas de raíz. Por tal motivo, Estados Unidos debe de ser capaz de actuar previsora y oportunamente ante las nuevas amenazas que afronta.¹³⁵

El narcotráfico y el terrorismo han sido las amenazas que encabezan los temores de los norteamericanos, y es por ello que se han entablado acciones como la Guerra Preventiva, la Guerra contra el Narcotráfico y la Guerra contra el Terrorismo, como fue el caso de la guerra contra Afganistán en 2002.

Así, de acuerdo con la ideología de la Administración Bush, la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América, emitida el 20 de septiembre de 2002, según Sergio González Gálvez, señala que:

“como una cuestión de sentido común y autodefensa, Estados Unidos de América actuará en contra de cualquier *amenaza* que surja antes de que

¹³⁴ “Documento Final”, Cumbre Mundial 2005 –Reunión plenaria de Alto Nivel del 60° Periodo de Sesiones de la Asamblea General. Citado por: Jorge Eduardo Navarrete, “Circunstancia interna y acción internacional: la reforma de la ONU”, en: ... *Ibíd.*, pp. 54-56.

¹³⁵ Lorena Jaimes Vargas y Sandra Aurora Ocaña Padilla, “Introducción”, *Tesis; Doctrina Bush... op. cit.*, p.1.

esta se materialice...” y al respecto agrega que “los Estados Unidos de América utilizarán esta oportunidad para extender los beneficios de la *libertad* en todo el orbe y trabajarán activamente para llevar *la esperanza de democracia, desarrollo, libre mercado y libre comercio*, a todos los rincones de la tierra”, para después afirmar que “nos debemos de adaptar al concepto de amenaza inminente y las capacidades y objetivos de nuestros adversarios de hoy en día crean una de las amenazas más claras *al imperio del derecho* según lo entendemos actualmente y por lo tanto debe ser frenado”.¹³⁶

Para Lorena Jaimes Vargas y Sandra Aurora Ocaña Padilla Estados Unidos:

[...] promueve un “único modelo sostenible para el éxito”, sin embargo, se puede observar que su estrategia real consiste en una serie de guerras ilimitadas, unilaterales, ofensivas y preventivas.¹³⁷

Esto causó gran conmoción en la comunidad internacional debido a que Estados Unidos estaba anteponiendo sus intereses y su seguridad nacional sobre la seguridad internacional, poniendo en riesgo la paz mundial por la que tanto tiempo se ha estado luchando.

Con dicha doctrina y con la publicación del documento titulado: *National Security Strategy*, Lorena Jaimes Vargas y Sandra Aurora Ocaña Padilla señalan que:

[...] por medio de esta doctrina, Bush establece la apremiante necesidad de abandonar las políticas de contención y disuasión que fueron manejadas durante el período de la Guerra Fría. Sin embargo, se podrá percibir que la Doctrina Bush ha seguido la tradición en política exterior estadounidense para salvaguardar sus intereses nacionales... que la tesis central que sostiene la Doctrina Bush no es nueva, ya que tiene sus antecedentes en el año de 1992, y que responde a los intereses egoístas en política exterior estadounidense... [además] el documento *Defense Planning Guidance*, elaborado por el estratega neoconservador Paul Wolfowitz... plantea por primera vez el “ataque preventivo” como la piedra angular de una política de seguridad y defensa.¹³⁸

Entre las repercusiones de la doctrina Bush, se encontraron el rompimiento con los organismos internacionales y la importancia de legitimar las acciones militares a través de la ONU para conseguir el respaldo de la comunidad internacional.

¹³⁶ Sergio González Gálvez, “La política exterior de principios en tiempos de la globalización”, en: Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México... op. cit.*, pp. 128-129.

¹³⁷ Lorena Jaimes Vargas y Sandra Aurora Ocaña Padilla, “Introducción”, *Tesis; Doctrina Bush... op. cit.*, p.1.

¹³⁸ *Ibíd.*, p. 6.

Dicha Doctrina fue el reflejo de la tradición estadounidense en política exterior y las bases de ésta radicaron en el excepcionalismo norteamericano y se sustentaron en los supuestos principios rectores de Estados Unidos en política exterior.

En el ámbito internacional, la administración Bush insistió en presentarse como la portadora de una misión civilizadora en el Medio Oriente y Afganistán que debía conducir al establecimiento de la democracia en dichas regiones. En el marco de su fuerte presencia militar en Irak, su papel en las elecciones, la formación de un gobierno provisional, la redacción y aprobación de una Constitución y la creación de un gobierno definitivo en ese país ha sido enorme y visto como el elemento más importante y más polémico de la política exterior de Bush. Estados Unidos se situó como uno de los actores principales dentro de las relaciones internacionales, al posicionarse como una potencia hegemónica militar, política y económica.

A raíz del 11 de septiembre, el gobierno de los Estados Unidos ha puesto al descubierto una infinidad de relaciones entre grupos terroristas y grupos de narcotraficantes alrededor del hemisferio y del mundo. El caso más sonado es el del Ejército Republicano Irlandés (*IRA por sus siglas en inglés*) y el Grupo Separatista Vasco (*ETA*) con los narcos de Colombia, quienes intercambian tácticas y armas por el dinero que ilegalmente se produce en territorio colombiano proveniente de la cocaína.

El narcotráfico ha sido fuente de dinero para los terroristas a cambio de armas, de acuerdo con Luís Villamarín:

[...] la primera fase fue el terrorismo patrocinado por algunos estados durante la Guerra Fría, al financiar grupos armados incluso en América Latina. La segunda fase fue la privatización del terrorismo en las décadas de los setenta y los ochenta, cuando ETA, IRA y OLP se financiaron solos. La tercera etapa se produce cuando se expande el capitalismo occidental y con ello la economía del terrorismo.¹³⁹

Citando a Elva Narcia, se ha demostrado que grupos del terror europeos a cambio de droga, entregan a las organizaciones americanas armas y tecnologías de destrucción para utilizarlas en su propia región.¹⁴⁰

¹³⁹ Luís Villamarín, *Narcoterrorismo: la guerra del nuevo siglo. Vínculos del narcotráfico*. España: Nowtilus Ediciones, S.L., 2005; 56, en: Rodrigo Contreras Pérez, "Terrorismo y narcoterrorismo en América Latina", *Tesis; La Iniciativa Mérida... op. cit.*, pp. 33-34.

¹⁴⁰ Elva Narcia. Colombia: "Narcoterrorismo". México, DF: BBC World Service. Julio 30, 2007. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_3176000/3176036.stm, en: ... *Ibíd.*, p. 36.

Es claro que la criminalidad busca criminalidad para establecer negociaciones, sin necesidad de tener aspectos en común como el idioma, historia o la cultura. En cuanto a acciones tomadas por la comunidad internacional en general en los últimos años en contra de estos grupos de narcoterroristas, en septiembre del año 2003 se firmó la Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada y Transnacional, o también conocida como la Convención de Palermo; con esto se inicia formalmente, por decirlo así, la lucha frontal en contra del terrorismo, narcotráfico y el narcoterrorismo.

El grave problema que estas redes de delincuencia presentan a los gobiernos democráticos es que son tan extensas (España, Irlanda, Afganistán, Irán, Irak, etc.) y con nexos tan variados que será una lucha difícil, larga y exhaustiva que no muchos estarán dispuestos a librar, o bien no tienen las capacidades necesarias para hacerlo. Los Estados Unidos tomaron medidas para eliminar la amenaza que el terrorismo, el narcotráfico y el narcoterrorismo significan para la seguridad nacional estadounidense; sin embargo, estas acciones no son del todo bien vistas en el entorno internacional debido a que muchas veces, esta lucha implica violaciones principios básicos tales como la soberanía nacional.

Queda claro que los Estados Unidos han entablado una lucha por la seguridad hemisférica, enfocándose principalmente en el narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo; la dificultad de esta lucha radica en la corrupción imperante en la región, el poco control estatal del territorio de cada país, la intensa movilidad que existe en el mundo dados los avances de la globalización, las enormes y variadas redes delictivas que existen en el mundo para la compra-venta de armas y droga, entre muchas más.

En conclusión, hay una conjunción política que utiliza la retórica de los denominados valores occidentales, que usualmente fueron el rostro progresista con el que se recubría el interés nacional estadounidense y la dura política intervencionista y militar estadounidense, usadas por la administración Bush para sus fines geopolíticos.

Como señala la Estrategia Internacional 2003, según Rosario Arroyo, Ana Teresa Gutiérrez y Miguel Valdivia, sin embargo:

[...] lo que realmente es nuevo en este intento estadounidense de redefinir un nuevo orden mundial es que, a diferencia del pasado, no se trata de un imperialismo en expansión, sino en decadencia. Después de la segunda Guerra Mundial, Estados Unidos era tan poderoso que parecía que podía moldear al mundo a su imagen y semejanza [...] No es ésta la realidad actual donde existen tres bloques económicos más o menos

equivalentes y los Estados Unidos no pueden aislarse del mundo ni tampoco dominarlo, ya que países como China y Rusia están propiciando la transición hacia un paradigma multipolar de las relaciones internacionales contemporáneas. En estas condiciones, el intento estadounidense de imponer una redefinición geopolítica a su favor contiene una buena dosis de voluntarismo y aventurerismo, lo que está destinado a generar choques y tensiones en el escenario internacional, como lo demuestra el curso de los acontecimientos internacionales desde la caída de la URSS, actitud que de persistir y desarrollarse podría terminar volviéndose en contra de su propio dominio.¹⁴¹

Aún con lo anterior la política exterior de Estados Unidos, desde la época de la Guerra Fría, ha tenido gran impacto dentro de las relaciones internacionales, afectando así a toda la comunidad internacional en su conjunto.

Frederic S. Pearson y J. Martin Rochester argumentan que:

La importancia de analizar la política exterior estadounidense radica en que ésta tiene un impacto mundial, puesto que al término de la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos se convirtió en una de las naciones líderes, dando así comienzo al período de predominio estadounidense o a lo que se conoce como la *Pax Americana*.¹⁴²

La política exterior estadounidense siempre ha mostrado una continuidad y únicamente vela por sus propios intereses. Los ataques terroristas se realizaron en territorio estadounidense, pero la consecuencia es que, directa o indirectamente, impactaron en todo el mundo.

¹⁴¹ *Estrategia Internacional*, 2003, "Crisis, neo-imperialismo y resistencia", Editorial, *Estrategia Internacional*, núm. 20, septiembre, Argentina, en: Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coordinadores), "El actual escenario internacional y la política exterior de México: diagnósticos y perspectivas", *Pensar el Futuro de México... op. cit.*, p. 22.

¹⁴² Frederic S. Pearson and J. Martin Rochester, *Relaciones Internacionales: Situación global en el siglo XXI*, trans. Rodrigo Jaramillo Arango (México: McGraw Hill, 2000), 291, en: Lorena Jaimes Vargas y Sandra Aurora Ocaña Padilla, "Introducción", *Tesis; Doctrina Bush... op. cit.*, pp. 6-7.

3.2 ESTADOS UNIDOS Y LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO

El terrorismo transnacional ha logrado consolidarse a lo largo de los años a tal grado de crear grupos de cooperación para beneficiar y/o perjudicar ciertos conjuntos de personas y gobiernos a pesar de que existan objetivos diferentes. El transnacionalismo es una de las características de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos.

La repuesta al inesperado golpe del movimiento fundamentalista islámico *Al Qaeda* al Centro Mundial de Negocios en Nueva York y el Pentágono en Washington señala Lorenzo Meyer:

[...] fue la declaración del presidente George W. Bush de una lucha global contra el terrorismo, y así, en un instante, se volvió a recrear el marco de un conflicto universal entre “el bien y el mal”, conflicto que le permitió a Washington exigir a todos los componentes del sistema mundial una definición sin titubeos, unilateral, en la nueva polaridad: “quién no esté con nosotros estará contra nosotros”.¹⁴³

Bajo la hipótesis de que había llegado la era del terror, algunos estados establecieron nuevas directrices en materia de seguridad, conforme a su propia interpretación de lo que constituyó la seguridad con los ataques terroristas del 11 de septiembre y que por múltiples razones, esa interpretación no fue uniforme ya que el estado que sufrió en su territorio y en su población las acciones terroristas, se comprometía en forma distinta de quién observaba el terrorismo como un fenómeno distante.

Por ser Estados Unidos víctima principal y casi primera potencia en el sistema internacional, fue fundamental determinar la naturaleza y el alcance de su reacción como producto del 11 de septiembre. A raíz de los atentados el escenario se “complicó” en los Estados Unidos, el gobierno norteamericano se vio forzado a replantear sus objetivos e intereses nacionales, así como definir las amenazas a su seguridad nacional y sus formas de combatirlas; a lo anterior se le denominó Estrategia de Seguridad Nacional. Dicha estrategia debía analizar el nuevo panorama internacional que se vivía y comprender las nuevas amenazas que estaban atentando contra los Estados Unidos: narcotráfico y terrorismo.

¹⁴³ Lorenzo Meyer, “Estados Unidos y la evolución del nacionalismo defensivo mexicano”, *Foro Internacional*, No. 3, julio-septiembre, 2006, México, Ed. El Colegio de México, p. 454. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/599/59918501.pdf>

En palabras de Jorge E. Tello:

Estos atentados fracturaron la historia reciente y trastocaron el concepto de seguridad nacional de los Estados Unidos, pues ahora los ataques podían ser en su propio territorio y la amenaza podría estar en su propia casa, lo que por primera vez otorga prioridad al concepto de “seguridad del territorio”.¹⁴⁴

Señala el Departamento de Estado de Estados Unidos que:

Esta reconfiguración de objetivos establece los siguientes puntos: a) Estados Unidos se erigirá en paladín de los anhelos de dignidad humana, b) fortalecerá las alianzas para derrotar el terrorismo mundial, c) colaborará con otros para resolver conflictos regionales, d) impedirá que sus enemigos los amenacen, e) suscitará una nueva era de crecimiento económico mundial, f) expandirá el círculo de desarrollo, g) desarrollará los programas para una acción cooperativa y h) transformará las instituciones de seguridad nacional.¹⁴⁵

Con estos nuevos objetivos, las agencias estadounidenses encargadas de la seguridad nacional tuvieron que replantear y adaptar sus actividades a los nuevos tiempos que el mundo estaba viviendo. Es por esto que, entre otras cosas surge en 2002, el Departamento de Seguridad del Territorio Nacional (*Homeland Security Department* por sus significado en inglés) y se estipularon nuevas funciones de cada una de las agencias y departamentos de Estado, tratando de actualizarse para poder hacer frente a las nuevas amenazas que surgían en el entorno internacional, y donde ahora los enemigos no sólo eran los Estados, sino también grupos de personas que empezaron a tener gran movilidad en un mundo cada vez más globalizado.

Por lo anterior, el concepto de *Homeland Security* fue la respuesta a la nueva realidad y, quizá más importante, codificó la manera de percibir los riesgos a la seguridad nacional en los Estados Unidos. No solo reconoció amenazas en su territorio que rebasaban las estructuras tradicionales, sino que además “potencializó” la legitimidad del uso de la fuerza por parte del gobierno federal.

¹⁴⁴ Jorge E. Tello Peón, “Seguridad nacional y política exterior: espacios para la acción”, en: Luis Herrera Lasso M. (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, op. cit., p. 385.

¹⁴⁵ Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. Estrategia de Seguridad de Estados Unidos de América. Septiembre de 2002. Noviembre 15, 2007. Disponible en: http://usinfo.state.gov/esp/Archive_Index/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_de_Estados_Unidos.html, en: Rodrigo Contreras Pérez, “América Latina y la seguridad nacional de los Estados Unidos”, *Tesis; La Iniciativa Mérida... op. cit.*, p. 26.

Por el temor de los estadounidenses, otorgaron a sus líderes facultades para actuar en su defensa. Como consecuencia del ataque sufrido, surgió un respaldo político generalizado en el seno de la opinión pública estadounidense para emprender operaciones bélicas que significaron incluso el derrocamiento de gobiernos que se juzgaran antagónicos a los intereses de Estados Unidos, sin demasiados escrúpulos por los procedimientos empleados o excesivas preocupaciones por su justificación legal. Ello permitió anunciar al presidente Bush, en su discurso sobre el Estado de la Unión, en enero de 2002, que se efectuarían intervenciones militares en contra de naciones que se encontraran desarrollando armamento que pudieran poner en peligro la seguridad de Estados Unidos, es decir, armamento de destrucción masiva de tipo nuclear, biológico o químico.

Según argumenta Sergio González:

En la “*National Security Strategy of the United States of America*”, proclamada por la Casa Blanca en septiembre del 2002, se señala que “como una cuestión de sentido común y autodefensa, Estados Unidos de América actuará en contra de cualquier amenaza que surja antes de que esta se materialice...”¹⁴⁶

La doctrina de prevención se basó en la idea de que, en esta era en la que proliferan los conflictos de baja intensidad y en el contexto de una sofisticada amenaza terrorista, los Estados Unidos no podían esperar a tener pruebas de una amenaza mortal totalmente establecida, sino que debía actuar cuanto antes.

En palabras de Al Gore:

En esta coyuntura decisiva de nuestra historia es vital que veamos claramente quienes son nuestros enemigos y que tratemos con ellos.¹⁴⁷

Sin embargo, se debe puntualizar que aquellos que sostienen que la cuestión consiste no en quién ha cruzado la frontera o atacado primero, sino quién ha preparado la guerra, no han tomado en cuenta que, en la actualidad, la preparación se confunde con la carrera de armamentos, resultando imposible determinar al agresor a menos que se haga un estudio histórico o estratégico de las zonas por las que cada contendiente empezó a aumentar su armamento.

¹⁴⁶ Sergio González Gálvez, “La política exterior de principios en tiempos de la globalización”, en: Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México... op. cit.*, p.128.

¹⁴⁷ Itziar Martínez, Pantoja Marcotegui (traductor), Al Gore, “Lo primero es lo primero: guerra al terrorismo”, *Irak y la guerra al terrorismo*, Disponible en: <http://www.inisoc.org/66gore.htm>

Para Olga Pellicer, Herrera-Lasso y Guadalupe González:

Ello se tradujo en expresiones tan radicales como proclamar el derecho al uso de la fuerza en forma unilateral o en forma de guerra preventiva; la proclama del gobierno de los Estados Unidos de que “quienes no están conmigo están contra mí”, sin la posibilidad de posiciones intermedias, y la intención no declarada de convertir a los organismos internacionales en legitimadores de su liderazgo en la cruzada contra el terrorismo.¹⁴⁸

Jorge E. Tello afirma que:

De los hechos surge así una nueva visión que se traduce en doctrina, en política y en estrategia, y que abre nuevas líneas de acción.¹⁴⁹

Cabe mencionar que la tesis de legalizar el ataque preventivo no es nueva, sino que empezó a esbozarse aunque sin éxito, desde los primeros años de la ONU. La doctrina de seguridad de los Estados Unidos o de guerra preventiva contra las posibles amenazas terroristas se tradujo en la utilización de todos los recursos disponibles en el marco de su sistema de defensa para buscar y destruir a sus enemigos o a todo aquel que apoyara a los líderes del terrorismo internacional.

Entre las consecuencias de tal doctrina estuvieron la intervención a Afganistán en 2002 y la controvertida guerra contra Irak a partir del 2003. Si bien el primer caso fue relativamente fácil lograr un consenso internacional, incluso dentro del Consejo de Seguridad de la ONU, dada la probada presencia de *Al Qaeda* y su alianza con el gobierno talibán en Afganistán y la guerra contra Irak, cuya justificación declarada fue la presencia de armas de destrucción masiva y los vínculos entre Saddam Hussein y el terrorismo internacional, fueron presunciones no aprobadas que provocaron importantes divisiones de opinión entre los principales actores del sistema internacional.

Aunque todavía se desconocen todas las consecuencias geopolíticas de la guerra en Irak, después de su invasión Estados Unidos se presentó fácilmente victorioso, aparentemente más unido y confiado, y ciertamente más comprometido con la doctrina de la guerra anticipada que cuando la promulgó.

En la estructura burocrática se dio un cambio con la creación del Departamento de Seguridad Interna en noviembre de 2002, implicó la fusión de 22 agencias gubernamentales vinculadas con la seguridad nacional en una sola entidad. La doctrina de seguridad de los Estados Unidos significó también cambios de la

¹⁴⁸ Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso M. y Guadalupe González G., “Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico”, en: Luis Herrera Lasso M. (coord.), *México ante el mundo... op. cit.*, p. 30.

¹⁴⁹ Jorge E. Tello Peón, “Seguridad nacional y política exterior: espacios para la acción”, en: ... *Ibíd.*, p. 386.

mayor trascendencia en su estructura de gobierno y en las asignaciones de su presupuesto fiscal. Muestra de ello fue por un lado, el aumento del gasto militar en 2001 y por el otro, el cambio en 2003 en el rubro de transporte, después de la defensa y la educación, respecto al gasto militar, la magnitud, complejidad y nivel tecnológico de esas operaciones han dejado registro de la distancia que separan a Estados Unidos de cualquier otra potencia militar.

En efecto, conforme a los datos suministrados por el *Financial Times*, en el año 2002, según Bernardo Sepúlveda Amor:

[...] citando a Paul Kennedy, el gasto militar de Estados Unidos representa el 36% de todo el gasto militar efectuado en el mundo; ese país gasta, en ese capítulo, una cantidad superior a lo que gastan, juntas, las otras nueve naciones que le siguen en orden de importancia. Si se suma el gasto militar de Estados Unidos y el de sus aliados en la OTAN y en el Pacífico, la cifra se eleva al 85% del gasto militar mundial, lo cual no tiene precedente histórico.¹⁵⁰

Los estadounidenses que hasta entonces se habían sentido invulnerables descubrieron que su gobierno había descuidado la detección e intercepción de terroristas. Se colocaron guardias en los grandes depósitos de agua, las plantas de energía y los túneles y puentes. Los mapas de las redes de petróleo y gas se quitaron de internet. Se prohibió la entrada a la bahía de Boston a un barco que cargaba gas natural licuado, importante fuente de combustible para la calefacción, porque los funcionarios antiincendio locales temían que, si llegaba a transformarse en un objetivo del terrorismo, generaría una bomba destructiva que podía derribar buena parte del frente de la ciudad densamente poblada y se obligó a aterrizar a las avionetas de fumigación agroindustrial por temor de que pudieran usarse para esparcir agentes químicos o biológicos.

Se vigilaron las redes internacionales de transporte, arterias que alimentan los mercados mundiales con el traslado de bienes, cargamentos, hombres de negocios y turistas pero el desafío mayor fue reducir la vulnerabilidad de los sistemas de transporte, energía, información, finanzas y trabajo. En última instancia, poner en orden la seguridad patria no consistió en elevar barricadas para impedir el paso de los terroristas, consistió, o debió consistir, en realizar tareas de identificación y en tomar las medidas necesarias para permitir que Estados Unidos siguiera siendo una sociedad abierta, prospera, libre y globalmente comprometida.

¹⁵⁰ Bernardo Sepúlveda Amor, "Terrorismo transnacional y seguridad colectiva", en: Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y Continuidad... op. cit.*, p. 30.

Las organizaciones de investigación que impulsaron un descenso en los niveles de inmigración, como el Centro de Estudios sobre Inmigración, aprovecharon los ataques terroristas para exigir no sólo mayor control policial de la inmigración ilegal, sino también un freno a la inmigración legal, con el argumento de que si se dejaba entrar a menos gente habría un momento de respiro que permitiría una puesta a punto de la infraestructura nacional de migración. El sistema de evaluación de solicitudes de visa y el problema de rastrear a quienes permanecían en el país más tiempo del permitido, atrajeron súbitamente la atención política al saberse que muchos de los secuestradores terroristas habían entrado al país legalmente y permanecido en él, una vez vencidos los plazos de sus visas.

El Servicio de Aduanas de Estados Unidos y la Guardia Costera que se habían concentrado hasta el 11 de septiembre principalmente en detener el narcotráfico e impedir la entrada de drogas e inmigrantes sin permiso, empezaron a dotarse de nuevas herramientas y transformarse cuando la prioridad pasó a ser súbitamente la lucha contra el terrorismo.

En lo referente a los medios de comunicación, como señala Bernardo Sepúlveda Amor:

[...] El gobierno estadounidense reaccionó negativamente a la transmisión, por medios de comunicación masiva, de video grabaciones de Osama bin Laden, anunciando que “América y aquellos que viven en América no podrán soñar en tener seguridad si esa seguridad no existe antes en Palestina”. La demanda de que “las tierras árabes sean liberadas de Israel y las tropas americanas abandonen el golfo Pérsico”, ha sido un argumento reiterado en otras video grabaciones.¹⁵¹

Pero la administración Bush impuso una limitación a los medios para difundir imágenes por televisión de Bin Laden y de su mensaje. Lo mismo sucedió con programas de distinta índole elaborados por *Al Jazeera*, el medio de comunicación masiva de más relieve noticioso en países musulmanes.

El gobierno del presidente Bush decidió someter a la jurisdicción de tribunales militares a quienes pudieran haber participado, directa o indirectamente, en los actos terroristas del 11 de septiembre. Ello supuso un número importante de dirigentes del gobierno talibán y de *Al-Qaeda*. En la prensa mencionaron cifras que ubicaron ese número en 470 prisioneros. Por supuesto, estuvo pendiente el determinar su grado de involucramiento en lo acontecido el 11 de septiembre. Por

¹⁵¹ *Ibíd.*, p. 32.

decisión estadounidense los prisioneros capturados en Afganistán fueron conducidos a la base naval de Guantánamo, en Cuba.

El unilateralismo estadounidense se acentuó notablemente durante la administración Bush y con los acontecimientos del 11 de septiembre. Ese unilateralismo se fundó en una hegemonía política y en una supremacía militar incuestionable, lo cual hizo más fácil preferir opciones militares.

En palabras de Ivan Eland:

Finalmente, Bush expandió la guerra contra el terrorismo a una guerra contra el terrorismo, las armas de destrucción masiva y el eje del mal.¹⁵²

Usando tal retórica, Bush y su administración parecieron aún más dispuestos a desatender la guerra contra *Al Qaeda* invadiendo Irak. Esta invasión tenía como objetivo el remover a Saddam Hussein del poder. Si terroristas de *Al Qaeda* pudieron operar en el suelo estadounidense por muchos años sin ser detectados, los iraquíes también podrían hacerlo. El control de Irak y la guerra como el medio imprescindible para ello, fue un objetivo perseguido por el gobierno republicano, lo intentaron con el apoyo del Consejo de Seguridad.

La respuesta del Consejo a los ataques del 11 de septiembre según señala Jane Boulden, se manifestó en dos formas:

El 12 de septiembre, al día siguiente de los ataques en territorio estadounidense, el Consejo aprobó la resolución 1368, en la que reconoció “el derecho inminente de legítima defensa individual o colectiva” como respuesta lícita a los hechos del 11 de septiembre, y declaró que dichos actos “al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”. El que el Consejo reconociera –por primera vez y de manera formal- que la defensa individual constituía una respuesta legítima al terrorismo proveyó de una autorización expresa a la acción de Estados Unidos contra los talibanes en Afganistán y, por extensión, a al ambiguamente llamada “guerra contra el terrorismo”.

Pocas semanas después el Consejo de Seguridad aprobó una resolución de amplio alcance, en la que se precisaba una serie de medidas que habrían de tomar los Estados para “prevenir y reprimir” los actos terroristas. La resolución 1373, que reafirmaba “la necesidad de luchar

¹⁵² Ivan Eland, traducción de Gabriel Gasave, “La política exterior de Bush hace que Clinton Luzca Bien”, *El Instituto Independiente*, Daily Mail (Hagerstown, MD), 2002. Disponible en: <http://www.elindependent.org/articulos/article.asp?id=1107>

con todos los medios [...] contra las amenazas a la paz y la seguridad internacionales provocadas por los actos de terrorismo”, establecía diversas acciones de amplio alcance que tendrían que realizar los Estados miembros como parte de la respuesta de la ONU. El tono de esta resolución era inusualmente fuerte. Dos de los tres párrafos operativos empezaban con el señalamiento: “[El Consejo de Seguridad] *decide* que todos los Estados...”, tras lo cual se enumera la secuencia de pasos que habían de seguirse. Esto constituía un ordenamiento excepcionalmente extenso para los Estados miembros y fue doblemente sorprendente por el hecho de que las medidas prescritas concernían de manera directa a las políticas e instituciones internas de las naciones.¹⁵³

El Consejo de Seguridad, con el voto de sus 15 miembros, decidió emprender un conjunto de medidas importantes para prevenir y reprimir los actos de terrorismo. Esas decisiones se adoptaron en virtud del capítulo VII de la Carta, por considerar que esos actos constituían una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Ello significó que esas decisiones eran obligatorias en su cumplimiento para todos los estados miembros.

Laurence Whitehead argumenta que:

Tras los hechos del 11 de septiembre, se agudizó en Estados Unidos la sensación de una amenaza externa, pero lo mismo ocurrió con la determinación nacional de llevar lo que se consideran los valores y prácticas estadounidenses a aquellas tierras lejanas donde éstos aún no son plenamente aceptados. Según se expresa en la Estrategia de Seguridad Nacional 2002, los aspectos esenciales de cómo se entienden a sí mismos los estadounidenses “no son negociables” y deben ser defendidos universalmente.¹⁵⁴

El mismo autor señala que:

[...] en el ámbito de la seguridad, la guerra contra el terrorismo requiere de nuevas formas de cooperación y de comunicación y, en el campo político, toda “coalición de los dispuestos” ad hoc puede tener costos de inicio y mantenimiento más altos que cualquiera de los compromisos institucionales más antiguos de Estados Unidos. Quizá por esto la OTAN no ha sido eliminada de la escena, sino que está siendo desplegada

¹⁵³ Jane Boulden, “El sistema de las Naciones Unidas después de la guerra fría: definición y puesta en práctica de la seguridad”, en: Ana Covarrubias (compiladora), *México en un mundo unipolar...y diverso*, op. cit., pp.184-185.

¹⁵⁴ Laurence Whitehead, “Estados Unidos y la hegemonía internacional después de la guerra fría”, en: ... *Ibíd.*, p. 58.

“fuera del área”, y el Senado estadounidense ratificó la ampliación de ese organismo al aceptar a siete nuevos miembros en 2003.¹⁵⁵

En la etapa posterior al 11 de septiembre, surgió una importante recomposición del sistema de alianzas a escala internacional. En el caso de Estados Unidos, al inicio de la guerra de Afganistán se abandonó una poderosa tendencia unilateralista en su política exterior a fin de negociar, con éxito, una coalición internacional para combatir al terrorismo. Antiguos e irreductibles enemigos se convirtieron súbitamente en aliados incondicionales.

La respuesta de Naciones Unidas en el combate al terrorismo fue clara y contundente. La Asamblea General adoptó por unanimidad una resolución de condena categórica al terrorismo. Por otra parte, los actos terroristas del 11 de septiembre tomaron por sorpresa a un sistema de inteligencia que dejó al descubierto sus debilidades.

Con un presupuesto de treinta mil millones de dólares al año, no tuvieron ni la más remota idea de que se efectuaría esa operación. Un fenómeno semejante ocurrió con otros servicios de inteligencia en el mundo. Para aliviar la crítica en torno a las fallas en el sistema de inteligencia, el presidente Bush propuso el 6 de junio de 2002 la creación de un Departamento de Seguridad Interna, facultado para coordinar la defensa interna, reuniendo bajo su jurisdicción oficinas como el Servicio de Aduanas, el Servicio Secreto, el Servicio de Inmigración y Naturalización y la Guardia Costera, ello no afectó a la Agencia Central de Inteligencia (*CIA, por sus siglas en inglés*), a la Agencia Federal de Investigadores (*FBI, por sus siglas en inglés*) y a otras agencias de inteligencia, que tuvieron sólo la obligación de suministrar información al nuevo departamento, pero manteniendo su autonomía.

Según Stephen E. Flynn:

Ahora que los estadounidenses consideran los pasos por seguir, tienen que aceptar tres hechos desagradables. Primero, seguirá habiendo terroristas antiestadounidenses de alcance global en el futuro próximo.

Segundo, estos terroristas tendrán acceso a los medios –incluso armas biológicas y químicas– que les permitirán llevar a cabo ataques con efectos desastrosos en el suelo estadounidense. Y en tercer lugar, la conmoción económica y social que produjeron tanto los ataques del 11 de septiembre como el posterior envío de ántrax por correo.¹⁵⁶

¹⁵⁵ *Ibíd.*, p. 45.

¹⁵⁶ Stephen E. Flynn, “Vulnerable Estados Unidos”, *Foreign Affairs en español*, op. cit., p. 188.

A partir del 11 de septiembre de 2001 no hubo margen alguno de negociación respecto de temas internacionales que, en el sentir de los legisladores, comprometieran la seguridad nacional de Estados Unidos.

En palabras de Carlos Heredia Zubieta:

El *dictum* bushista de “están conmigo o están contra mí” ha permeado el conjunto de las relaciones internacionales de ese país. El margen de negociación se ha estrechado dramáticamente, ahora es: “lo tomas o lo dejas”.¹⁵⁷

Ante el surgimiento del terrorismo como principal amenaza para el mundo y para gobierno norteamericano principalmente y tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, toda negociación y todo tema que se quisiera tratar con Estados Unidos quedó subordinado al tema de la guerra contra el terrorismo y al de seguridad nacional, temas que se posicionaron en el centro de la agenda internacional.

3.3 MÉXICO ANTE LA GUERRA ESTADOUNIDENSE CONTRA TERRORISMO

Entender el sistema internacional es crucial no sólo para explicar el impacto que los ataques terroristas de septiembre de 2001 tuvieron sobre el sistema internacional y en los paradigmas de seguridad que se derivaron de él, sino para articular una visión coherente y a largo plazo de la manera en que todo ello afectó a México, sus intereses y su posición en el mundo. Un aspecto distintivo de la historia moderna de México ha sido la ausencia de amenazas o conflictos militares en su entorno geopolítico, lo que no ha hecho necesaria una política de defensa de la soberanía e integridad territorial a partir del componente militar. Por otro lado, desde la revolución mexicana, que costó al país cerca de un millón de muertos, México no ha tenido otra guerra civil, golpe de Estado o gobiernos militares, condiciones que le brindaron durante muchas décadas una plataforma de legitimidad frente al exterior para desarrollar una política activa en asuntos internacionales de carácter global y regional.

Incluso en el entorno de la Guerra Fría y no obstante la vecindad con los Estados Unidos, México utilizó sus márgenes de maniobra para sostener una política internacional plural y conciliadora, y conformar un sólido cuerpo doctrinario a favor

¹⁵⁷ Carlos Heredia Zubieta, “La relación con Estados Unidos: la prueba de ácido de la política exterior”, en: Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México... op. cit.*, p.181.

de la intervención, la resolución pacífica de conflictos y la proscripción del uso de la fuerza. México tiene un importante acervo histórico de prestigio en las Naciones Unidas. Desde los inicios de la Organización desempeñó un papel activo en temas como el desarme nuclear y el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional. La iniciativa para la negociación, firma y ratificación del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina (Tratado de Tlatelolco) en 1967, marcó un hito en los esfuerzos para la no proliferación de ese tipo de armas. Han transcurrido varios años desde que la diplomacia mexicana recibió importantes reconocimientos por su lucha contra las armas nucleares.

Desde entonces, el peligro nuclear no ha disminuido, pero las preocupaciones sobre lo que constituyen sus manifestaciones más alarmantes si han cambiado. Antes, el llamado al desarme general y completo era el tema central de quienes anhelaban un mundo más seguro. Hoy, la eliminación de las armas nucleares parece haber pasado a segundo plano y el mayor peligro del siglo XXI, según algunos, es el de las nuevas formas de proliferación nuclear. En todo caso, siendo vecinos de Estados Unidos, no se pueden desdeñar los fuertes sentimientos de alarma que se han desarrollado en ese país respecto al terrorismo nuclear.

En la posición de México en la lucha contra el terrorismo, según Olga Pellicer, se pueden advertir tres características:

La primera, que, con excepción del llamado a respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, México no tiene un papel central en la definición de los grandes temas de la agenda internacional. No somos, por decirlo de alguna manera, “padres” de ningún tema. En realidad, los países en desarrollo no encabezan la defensa de los nuevos temas, como lo hicieron en su momento para llamar la atención sobre la necesidad de un nuevo orden económico internacional. La iniciativa ha pasado, desde el fin de la guerra fría, a los países avanzados.

México reacciona pero no es iniciador de proyectos ambiciosos en el orden internacional. En los últimos tiempos busca ser sede de grandes conferencias internacionales convirtiendo esto en el fin de su política.

La segunda característica es la manera en que las posiciones del pasado se mantienen por inercia o persistencia de actitudes defensivas. En una primera época, la posición ante las competencias internacionales en materia de democracia y derechos humanos estuvo condicionada por circunstancias internas que invitaban a ser cautelosos. Más tarde, a pesar de cambios internos que hacen innecesaria esa cautela, ésta se mantiene y México no toma una posición decidida en temas como la responsabilidad de proteger.

Esa inercia está presente también en las posiciones sobre nuevos peligros nucleares. No se trata de abandonar viejas y legítimas demandas sobre desarme nuclear, pero, debido sobre todo a nuestra situación geográfica, no podemos ignorar nuevos peligros, reales o percibidos.

Finalmente, una característica que vale anotar es cómo, en el cuadro general de los problemas nacionales, la política exterior referida a los nuevos temas de la agenda internacional tiene poca o ninguna importancia. Ha ocurrido una pérdida de interés de los líderes políticos en los asuntos externos, como se advierte claramente en el tono y las prioridades de la lucha electoral para las elecciones del 2006. En otras épocas, la posición internacional de México formaba parte de la proyección de sus líderes políticos. Hoy no ocurre así y puede afirmarse que las preocupaciones con la nueva agenda internacional no tendrán un papel significativo en los proyectos del México del futuro.¹⁵⁸

Desde una visión estratégica, los ataques terroristas perpetrados contra Estados Unidos el 11 de septiembre obligaron a replantear un tema que, si bien siempre estuvo presente, ahora revistió una importancia aún mayor: la cooperación en la lucha contra el terrorismo. México colaboró más estrechamente con Estados Unidos y Canadá para mejorar el control en las fronteras, compartiendo información y estableciendo criterios y procedimientos comunes en materia aduanera y fronteriza.

Es un hecho que la seguridad de las tres naciones es interdependiente y que un perímetro de seguridad norteamericano puede ser un instrumento útil para mejorar los mecanismos de verificación, control e inteligencia comunes. De manera complementaria, fue indispensable revisar y renovar el sistema de seguridad hemisférico.

México ingresó al Consejo de Seguridad y al muy poco tiempo, a raíz de los actos terroristas de 2001, el Consejo de Seguridad de la ONU se convirtió en foro de debates y en fuente de un conjunto de iniciativas para el combate al terrorismo internacional, en las cuales México participó en forma decidida.

Las complicaciones surgieron al momento en que llegó a ese mismo foro el debate sobre la posibilidad de la intervención armada en Irak por la presunta existencia de armas de destrucción masiva y de lazos entre el gobierno de Saddam Hussein y *Al Qaeda*. No obstante ser una firme iniciativa del gobierno de

¹⁵⁸ Olga Pellicer, "México y la nueva agenda internacional", en: Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México... op. cit.*, pp. 370-371.

los Estados Unidos, México no apoyó la idea de una guerra en Irak como un eventual mandato del Consejo de Seguridad. A pesar de que la iniciativa no llegó a votarse, México dejó claro que no apoyaría la resolución.

Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González sostienen que:

La pertenencia de México al Consejo de Seguridad como miembro no permanente para el periodo 2002-2003 enfrentó a nuestro país a la inevitable disyuntiva de pronunciarse a favor o en contra de la guerra contra Iraq [...] el gobierno de México optó por no apoyar la guerra, lo que sin duda representó un costo en la relación con Estados Unidos.¹⁵⁹

Lo que no condujo a las represalias masivas que muchos otros temían. Sea como fuere, este episodio dejó muy claro que en los nuevos escenarios las decisiones de política exterior de México requerían un cuidadoso análisis de costo-benéfico frente a situaciones de gran complejidad. De manera simultánea se gestaba una contienda en México, dentro del gobierno de Fox, y también en el seno de las élites nacionales. En las reuniones que convocó Fox durante esos días, se manifestaron posiciones encontradas, esencialmente de dos tipos.

Citando a Rubén Aguilar y Castañeda, por un lado, se encontraban quienes se oponían a una postura a favor de Estados Unidos: Santiago Creel, Alfonso Durazo, Rodolfo Elizondo, Adolfo Aguilar Zinser (que buscaba una postura contraria a Bush y la oportunidad de renunciar a su encomienda en la ONU si la posición no era la que él propugnaba). Por el otro lado, en la postura favorable a Estados Unidos, se encontraban: Eduardo Sojo, Hacienda y Turismo, Fernando Canales en Economía y Guillermo Ortiz, gobernador del Banco de México, quienes el presidente Fox suponía se encontraban a favor de Estados Unidos.¹⁶⁰

Según Aguilar y Castañeda:

[...] de modo que Fox, de hecho se veía forzado a tomar dos decisiones: la de fondo -sí o no a la guerra-, y la de forma: anunciarlo en público o en privado a Estados Unidos, o mantener una estudiada y deliberada ambigüedad.¹⁶¹

¹⁵⁹ Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, "Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico", en: Luis Herrera-Lasso, coord., *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, Fondo de Cultura Económica, México 2006, p. 31. Citado por: Humberto Garza Elizondo, "Fondo y Forma de la política exterior de México", en: Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coordinadores), *Una historia contemporánea... op. cit.*, pp. 324-325.

¹⁶⁰ Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda, "Hussein, Bush y Fox", *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, Ed. Grijalbo, México 2007, pp. 254-255.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 245.

De esta manera, el 11 de septiembre no sólo relegó a un lugar muy secundario a México en la agenda estadounidense, sino que obligó al nuevo gobierno mexicano a tomar posición en cuestiones que, sin ser de interés inmediato, lo eran y de manera fundamental para Washington. En este entorno, México debió enfrentar los costos que implicó diferir respecto de ciertos planteamientos fundamentales para el gobierno estadounidense, y, aunque lo hizo de manera “suave”, no pudo evitar el surgimiento de tensiones.

La diferencia principal tuvo lugar a inicios del 2003, cuando México decidió apoyar dentro del Consejo de Seguridad de la ONU, un punto de vista relativamente diferente del de Washington tras anunciar este último su decisión de usar la fuerza contra Irak y Saddam Hussein, al que acusó de poseer ilegalmente armas de destrucción masiva (ADM). México no hubiera podido aceptar la doctrina de acción unilateral esgrimida entonces por Estados Unidos y Gran Bretaña sin contradecir sus posiciones históricas relacionadas con la no intervención y pagar un alto costo interno.

En México, las primeras reacciones al llamado derecho de intervención humanitaria fueron altamente defensivas. El asunto tocaba una de las fibras más sensibles de la diplomacia mexicana, fuertemente anclada en principios jurídicos entre los que sobresale el de la no intervención. Y por eso sostuvo, pese a las presiones estadounidenses en contra, que antes de legitimar el uso de la fuerza contra Irak era necesario que Estados Unidos obtuviera de Naciones Unidas una resolución explícita, es decir, una que fuera producto de una negociación multilateral.

Estados Unidos simplemente se negó a negociar su derecho a la “legítima defensa” y pasó a la acción directa. Al final, los invasores angloestadounidenses no encontraron ninguna ADM en Irak, y la posición de México y los otros países que habían considerado prematura la acción militar fue reivindicada por los hechos, pero eso no impidió que la relación política con Estados Unidos quedara afectada.

Para Raúl Benítez Manaut:

[...] la cooperación contra el terrorismo “real”, la que verdaderamente vale: la implementan por la parte estadounidense el Department of Homeland Security, y sus dependencias, además el Departamento de Justicia, el Departamento de Defensa, el Departamento de Estado y todo el sistema de inteligencia vinculado a la cooperación con México: *CIA*, *DIA*, *DEA*, migración, etcétera. En la parte mexicana la ejecutan principalmente tres dependencias federales: la Secretaría de Gobernación –principalmente el

Instituto Nacional de Migración (INM) y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), principal servicio de inteligencia de México-, la Procuraduría General de la República y las dos secretarías de Estado militares: Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. En ambos países tienen también participación activa los gobiernos estatales, principalmente los ubicados en la frontera y los cuerpos de seguridad pública, en el caso mexicano la Policía Federal Preventiva (PFP),¹⁶² que realizan directamente actividades de inteligencia (Cuadro 1).

¹⁶² Raúl Benítez Manaut, "La seguridad binacional después del 11 de septiembre", *México-Estados Unidos: consensos y tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad*, p. 105. Disponible en: <http://www.fusda.org/raulbenitez-rev3-4.pdf>

(Cuadro 1)¹⁶³
GUERRA AL TERRORISMO Y RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
COOPERACIÓN Y CONFLICTO

<p>Posición de Estados Unidos</p> <p>1) <i>Homeland Security</i> Agencias: <i>Dept. of Homeland Security</i> <i>Dept. Of Justice</i> <i>FBI, CIA, DEA, DIA</i> Gobiernos de estados, Sur Asegurar fronteras. Guardia Nacional, <i>Coast Guard</i>, INS, Aduanas</p> <p>2) <i>Preemptive Action</i> <i>Dept. of Defense</i> <i>Dept. of State</i></p> <p>3) Seguridad Hemisférica <i>Dept. of State</i>, Foro OEA Coincidencia en el respaldo a las convenciones: CICAD, CICTE Fortalecer el TIAR y la JID</p> <p>4) Guerra a las drogas Cooperación total, nivel Dept. de Justicia Cooperación fuerzas armadas</p>	<p>Posición de México</p> <p>1) Apoyo Total Secretaría de Gobernación PGR, SEDENA, SEMAR, PFP, INM, CISEN, Gobiernos de estados, Norte Cooperación para asegurar fronteras Fuerzas militares, policiacas y PFP</p> <p>2) No Apoyo México no tiene fuerzas en el extranjero Conflicto con SER en el foro ONU</p> <p>3) No Coincidencia de Posiciones SER, Foro OEA No conflicto, no cooperación Trabajo conjunto a nivel convenciones Redefinir la relación JID-OEA Cuestionamiento al TIAR</p> <p>4) Guerra a las drogas Cooperación total PGR y CENDRO, fuerzas armadas</p>
---	---

Luis Herrera-Lasso concluye señalando que:

La responsabilidad última corresponde al jefe del Ejecutivo y la coordinación operativa a la Secretaría de Gobernación, de consuno con otras agencias del ejecutivo federal como Relaciones Exteriores (responsable del manejo global de la relación con Estados Unidos), Defensa, Marina, PGR y Secretaría de seguridad pública (SPP), por

¹⁶³ *Ibíd.*, p. 107.

mencionar las principales. La operación in situ corresponde a las agencias federales, estatales y municipales. Sin duda uno de los mayores retos del estado mexicano.¹⁶⁴

Sin duda, la administración de las fronteras constituye uno de los mayores retos del estado mexicano. A raíz de los ataques terroristas de septiembre de 2001, la frontera sur de México, en especial con Guatemala, se convirtió en un tema de atención especial en el ámbito de la seguridad.

Para Olga Pellicer, Herrera-Lasso y Guadalupe González:

[...] lo que ha elevado las exigencias para hacer más eficiente el combate al crimen organizado y al terrorismo; fortalecer la seguridad pública en la región fronteriza; aumentar la eficiencia en la administración de los cruces fronterizos; administrar en forma más adecuada los flujos migratorios; fortalecer los mecanismos bilaterales de cooperación con los países fronterizos, y aumentar la coordinación trilateral México-Guatemala-Belice.¹⁶⁵

Lo anterior, debido a que por esta frontera transitan hacia el norte importantes embarques de drogas para el mercado de los Estados Unidos, así como un número indeterminado de centroamericanos, sudamericanos y de nacionales de países fuera del hemisferio para llegar al vecino país del norte. Los acontecimientos de septiembre de 2001, colocaron al terrorismo internacional en una nueva dimensión en la agenda de amenazas. Esto llevó a México a buscar esquemas de cooperación más eficientes con la contraparte guatemalteca.

Luego de producidos los ataques, el gobierno mexicano detuvo e interrogó a cientos de personas de Medio Oriente y restringió la entrada de ciudadanos de ese origen y de varios países del centro de Asia, además de poner en manos de las autoridades estadounidenses información reservada sobre posibles sospechosos que estaban en territorio de México. El presidente Fox envió al Congreso una nueva ley de actividades de inteligencia y ofreció identificar cuentas bancarias de presuntos terroristas. Según informes, un nuevo cuerpo de seguridad entrenado por Israel y Estados Unidos fue enviado al estado de Chiapas, en la frontera sur de México, para reemplazar a los oficiales de inmigración.

¹⁶⁴ Luis Herrera-Lasso M., "Seguridad y cooperación en la frontera norte de México", en: Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y Continuidad... op. cit.*, p. 149.

¹⁶⁵ Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso M. y Guadalupe González G., "Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico", en: Luis Herrera Lasso M. (coord.), *México ante el mundo... op. cit.*, p. 70.

El gobierno de Fox también creó una base nacional de datos de inmigración, además de actualizar las computadoras y disponer nuevos detectores de documentos falsos en los puntos de inspección de la frontera sur.

Si bien, ciertamente, no deja de ser motivo de controversia en la política nacional mexicana, la nueva misión antiterrorista ofreció un estímulo menos espinoso, en términos diplomáticos para cooperar con Estados Unidos en el campo de la seguridad fronteriza que el control de las drogas. También ofreció una justificación menos polémica para cooperar en asuntos de control de inmigración. Los funcionarios del gobierno de Fox tuvieron el cuidado de caracterizar al terrorismo como un problema de seguridad mutua.

Con respecto a las acciones coyunturales, el primer reto al que se debió abocar México fue conciliar la necesidad de defender su seguridad y preservar sus intereses ante el exterior, con el imperativo de la cooperación internacional. De entrada, la lucha contra el terrorismo supuso la instrumentación de medidas de control que evitaran que el territorio nacional fuera usado como base de operación logística o financiera de individuos vinculados a grupos terroristas o grupos armados, sean éstos *Al-Qaeda*, la Organización Separatista Vasca (*ETA*), el Ejército Republicano Irlandés (*IRA*), o las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (*FARC*).

Requirió que México no sólo conciliara intereses de política exterior, de inteligencia y de procuración de justicia, sino que consolidara agencias profesionales y eficaces de inteligencia civil, evitando que en el cambio se vulnerara el proceso de apertura democrática que vivió el país. Pero esa necesidad de mayor control nacional tuvo que articularse con la agenda y con los objetivos de nuestra política exterior.

La vecindad geográfica de México con Estados Unidos, el país que experimentó en ese momento el umbral de percepción de amenaza más alto, no sólo hizo que mayores controles migratorios en las fronteras sur y norte, por ejemplo, fueran determinantes como factor de seguridad nacional, sino también como elemento central del buen curso de las relaciones con ese país al cerrar flancos de vulnerabilidad y reducir percepciones de amenaza de un país vecino. De la mano fue también la necesidad de desarrollar enfoques novedosos para replantear la manera en que México interactuó con otras naciones, particularmente en el hemisferio, en materia de seguridad.

Los imperativos de la lucha contra el terrorismo impusieron también, por la naturaleza misma del fenómeno y su carácter transnacional, la necesidad de emprender, en foros multilaterales, estrategias concretas encaminadas a la búsqueda de consensos políticos en la lucha contra el terrorismo internacional.

Arturo Sarukhan argumenta que:

En este esfuerzo, México enfrentará retos tales como asegurar el adecuado funcionamiento de los instrumentos multilaterales existentes y la proporcionalidad en las respuestas de la comunidad internacional al terrorismo; evitar que órganos subsidiarios de las Naciones Unidas y de otros organismos, como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) asuman funciones que rebasen a Naciones Unidas; o promover proyectos de reconstrucción y desarrollo sustentable en Afganistán. Claramente, el lapso que en general transcurre entre la identificación y el reconocimiento de las circunstancias internacionales cambiantes y la instrumentación de las medidas para confrontarlas crea amenazas, vacíos institucionales y retos a la seguridad. México debe procurar, a través de un diseño estratégico de largo aliento, identificar a tiempo cambios en el sistema internacional, reconocer carencias pasadas e identificar oportunidades y espacios para su diplomacia. Este es el único camino que puede mitigar para México los efectos del 11 de septiembre y permitirle hacer frente a las nuevas amenazas no tradicionales a la seguridad que se abren con el nuevo milenio.¹⁶⁶

Con el cambio en las prioridades de Washington a raíz de los ataques del 11 de septiembre de 2001, las principales necesidades e intereses del gobierno mexicano quedaron relegadas en segundo término, aun con ello, México tuvo que mostrar su apoyo y cooperación con Estados Unidos en su guerra contra el terrorismo, primero, por la vecindad existente y para el fortalecimiento de la relación bilateral y segundo, porque el tema del terrorismo se caracterizó como un problema de carácter global que requirió de la participación de la comunidad internacional. En México, dicha cooperación en la guerra contra el terrorismo se concretó a través de la firma de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes, en marzo de 2002 y la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (ASPAN), en 2005.

¹⁶⁶ Arturo Sarukhan, "Narcotráfico y terrorismo: elementos definitorios del nuevo sistema de seguridad internacional", en: Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y Continuidad... op. cit.*, p. 57.

3.4 LA GUERRA DE ESTADOS UNIDOS CONTRA EL TERRORISMO Y SU IMPACTO EN LA RELACION BILATERAL CON MÉXICO

Después del 11 de septiembre de 2001, el imperativo de la seguridad y de lo que Estados Unidos definió como lucha al terrorismo a escala global marcó absolutamente todas sus relaciones bilaterales y dejó escaso espacio para la concertación y los acuerdos, sobre todo en ámbitos especialmente sensitivos para la seguridad, como lo son de manera preponderante la vigilancia de sus fronteras, la migración y lo que ellos han articulado como acciones preventivas frente a cualquier amenaza externa. Sin embargo, el unilateralismo estadounidense hizo pensar que incluso si México hubiera articulado una política para las relaciones con Estados Unidos que resultara comprensiva, congruente con los intereses nacionales y consistente con los principios constitucionales, difícilmente habría encontrado reciprocidad de su contraparte.

Como señala Herrera-Lasso:

El 11 de septiembre de 2001 puso en evidencia la debilidad estructural de la estrategia mexicana. Los ataques terroristas provocaron cambios drásticos en las prioridades y políticas estadounidenses, a los que la estrategia mexicana tuvo muy poca capacidad de adaptación y respuesta. Por primera vez, desde la segunda Guerra Mundial, el tema de la seguridad se colocó por encima de cualquier otro dentro de la agenda bilateral. Este cambio, impuesto por condiciones externas, habría de tener un impacto definitivo en la relación con los Estados Unidos. La primera consecuencia fue el desplazamiento de la negociación migratoria de la agenda bilateral. Cualquier negociación, incluso del tema migratorio, tendría que pasar primero por el tema de la seguridad.¹⁶⁷

Citando a Peter Andreas, las consecuencias regionales de la nueva orientación política de Estados Unidos contra el terrorismo quizá se sintieron particularmente en México debido a que se le considera cada vez más la retaguardia en una alianza de seguridad antiterrorismo de América del Norte.¹⁶⁸

El efecto del 11 de septiembre en la frontera, consistió en dejar que el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), Aduanas y la patrulla fronteriza actuaran libremente. Todas estas instituciones utilizaron su capacidad de maniobra para endurecer sus procedimientos.

¹⁶⁷ Luis Herrera- Lasso M., "Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo", en: Luis Herrera Lasso M. (coord.), *México ante el mundo... op. cit.*, p. 272.

¹⁶⁸ Peter Andreas, "La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre", *Foreign Affairs en español*, Volumen 2, Número 1, primavera 2002, *op. cit.*, p. 174.

En palabras de Jeffrey Davidow:

El terrorismo era la justificación, pero, en realidad, los objetivos eran los mismos que siempre habían existido: drogas e indocumentados.¹⁶⁹

Si bien la seguridad de la frontera no era un tema nuevo para México, fue incontrovertible el hecho de que los acontecimientos terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos transformaron significativamente el entorno fronterizo y la percepción sobre las fronteras, lo mismo en el norte que en el sur. A partir de las acciones terroristas ocurridas en ese año, el gobierno de los Estados Unidos adoptó una doctrina, rediseñó su estrategia y adecuó sus políticas a la lucha contra el terrorismo internacional como el principal tema de política interna y de política exterior.

Según Olga Pellicer, Herrera-Lasso y Guadalupe González:

Esta doctrina, traducida rápidamente en estrategia, estrechó los márgenes de maniobra de los actores internacionales y México, como vecino, no estuvo exento de las presiones que de ahí se derivaron. Por el contrario, la vecindad geográfica lo convirtió en uno de los principales destinatarios de las nuevas políticas.¹⁷⁰

El complejo escenario de la relación bilateral, a partir de septiembre de 2001 sucedió una serie de cambios en las prioridades de la agenda nacional e internacional de los Estados Unidos que hicieron todavía más compleja la relación con México.

El nuevo escenario planteó un reto adicional al diseño y formulación de la política exterior de México, y no solamente modificó los términos de la relación con nuestro país vecino, sino que también tuvo un impacto en las posiciones de México en temas tan importantes como el papel de los organismos internacionales, el uso de la fuerza y la preeminencia del derecho internacional como marco de las acciones individuales o conjuntas de los principales actores del sistema mundial. Esta nueva situación planteó grandes retos a la política exterior. Fue necesario administrar las presiones de los Estados Unidos en el tema de la seguridad sin perder de vista los temas de mayor interés para México.

¹⁶⁹ Jeffrey Davidow, "Termina la luna de miel", *El oso y el puercoespín. Una visión personal sobre la compleja relación México-Estados Unidos*, Ed. Grijalbo 2003, Ed. Debolsillo, México, 2005, p. 357.

¹⁷⁰ Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso M. y Guadalupe González G., "Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico", en: Luis Herrera Lasso M. (coord.), *México ante el mundo... op. cit.*, p. 30.

Como señalan los autores Olga Pellicer, Herrera-Lasso y Guadalupe González: [...] todo indica que nuestro país no estaba preparado para rediseñar su estrategia integral frente a los Estados Unidos, y que su andamiaje institucional para un reto de esta naturaleza no contaba con la fuerza y consistencia suficiente; en conjunto, esto ha hecho prácticamente imposible orientar la agenda bilateral en función de las prioridades de México.¹⁷¹

Por su parte Benítez Manaut argumenta que:

En las relaciones México-Estados Unidos hay dos agendas, la de conflicto y la de cooperación. Ambas son importantes y las dos determinan la dinámica zig-zag de la relación de dos vecinos cuyas asimetrías son inmensas.¹⁷²

Pese a que el presidente George W. Bush anunció inicialmente que México estaría entre las prioridades de su política exterior, los ataques terroristas en territorio estadounidenses en septiembre de 2001 cambiaron radicalmente la estrategia internacional de nuestro socio comercial. La importancia que los Estados Unidos le otorgaron desde entonces al avance de la relación económica con México en el contexto del TLCAN fue menor. Las prioridades estadounidenses en el exterior se centraron en la seguridad nacional y en la lucha contra el terrorismo, contexto en el que adquirió creciente importancia la seguridad de las fronteras, lo que tuvo una incidencia directa en los flujos de bienes y personas. La transición estadounidense en materia de seguridad coincidió con la transición política mexicana.

El proyecto de construir una relación estratégica con los Estados Unidos encontró sus límites reales en la serie de incidentes y tensiones diplomáticas entre México y los Estados Unidos que han venido ocurriendo desde fines de 2001.

Para Andrés Rozental y Peter Smith:

Los vacíos en política internacional se ocupan de inmediato por quien goza de una posición de fuerza, de manera que si México no expresa sus prioridades y despliega sus estrategias para instrumentarlas, entonces por *default* Estados Unidos asumirá que compartimos su posición. No podemos darnos el lujo de que la política hacia nuestro vecino se convierta en rehén de sí misma, condenada a ser meramente reactiva a reacciones estadounidenses o de plano omisa por temor a complicar todavía más un escenario cada vez más complejo. Como consecuencia

¹⁷¹ *Ibíd.*, p. 42.

¹⁷² Raúl Benítez Manaut, "Cinco mitos en las relaciones México-Estados Unidos", *México-Estados Unidos: consensos y tensiones... op. cit.*, p. 103.

de la falta de claridad en los objetivos que persigue México en la relación con Estados Unidos, y de la no definición de una estrategia para alcanzarlos, la relación bilateral se encuentra en un estancamiento, en un *impasse* o estancamiento, en piloto automático.¹⁷³

Para definir una política exterior de Estado en materia de las relaciones con Estados Unidos, es necesario superar las posiciones extremas del todo o del nada que imponen una camisa de fuerza en la relación bilateral y la colocan a medio camino entre las convulsiones y el inmovilismo, impidiendo un curso de acción que sea producto de los intereses nacionales.

Según Carlos Heredia:

Hay sectores a lo largo y a lo ancho del espectro político que califican de “entreguismo” cualquier acercamiento a Estados Unidos. Se vuelcan sobre lo que ven como riesgos y amenazas a la soberanía nacional y prácticamente etiquetan de traición a la patria cualquier atisbo de integración de México con Estados Unidos.¹⁷⁴

Por su parte Raúl Benítez menciona que:

En el caso de México, la percepción generalizada entre la población, e incluso en sectores del gobierno, es que el tema -no es asunto nuestro-, y que el apoyo a EEUU genera el riesgo de que el terrorismo convierta a México en un objetivo a ser atacado. Hay, por lo tanto, una diferencia notable entre el gobierno mexicano, que impulsa una relación de cooperación con EEUU, y la opinión pública, que rechaza esa postura y acusa a los políticos de –entreguismo-.¹⁷⁵

¹⁷³ *Estados Unidos y México: construyendo una asociación estratégica* – Un reporte del Grupo de Estudios de la Relación México-Estados Unidos, Instituto México del Centro Woodrow Wilson, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi) e Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Andrés Rozental y Peter Smith, coordinadores, 24 pp., Washington, DC, 2005. Citado por: Carlos Heredia Zubieta, “La relación con Estados Unidos: la prueba de ácido de la política exterior mexicana”, en: Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México... op. cit.*, pp. 181-182.

¹⁷⁴ Carlos Heredia Zubieta, “La relación con Estados Unidos: la prueba de ácido de la política exterior mexicana”, en: ... *Ibíd.*, p.182.

¹⁷⁵ Raúl Benítez Manaut, “México-Estados Unidos: Paradigmas de una inevitable y conflictiva relación”, *Nueva Sociedad*, No. 206, noviembre-diciembre, p. 147. Disponible en: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/nva-soc-benitez-2006-mex-usa.pdf>

En palabras de Joseph Lapid:

-Canadá y México son dos ratones asustados, vecinos de un elefante neurótico. [...] Están preocupados por la reacción del elefante al terrorismo, que por el terrorismo mismo-.¹⁷⁶

Jeffery Davidow señala que:

[...] en una declaración ante la prensa estadounidense, Jorge Castañeda mencionó que “en momentos difíciles para un país, como los que Estados Unidos está enfrentando en este momento, los amigos no deberían regatear el apoyo”.¹⁷⁷

Esta declaración fue muy criticada en México, pues se consideró como una forma en la que el gobierno mexicano se ponía a disposición de Estados Unidos.

Davidow afirma que:

A pesar de dicha declaración, cuando en México la prensa le preguntó a Castañeda si México debería enviar a sus jóvenes a morir por Estados Unidos, él contestó que el gobierno estadounidense no necesitaba la ayuda militar de México ni la había solicitado. Además, añadió que “si la solicitaran, no la daríamos”.¹⁷⁸

Esta respuesta molestó a Estados Unidos porque además de que no expresó una actitud de solidaridad hacia su país, el presidente Fox seguía guardando silencio en público sobre el tema.

Según Davidow, el problema se resolvió cuando al día siguiente Fox dijo a los miembros de su gabinete, incluido Castañeda, que se mantuvieran callados. A partir de ese momento él sería el responsable de comentarios posteriores.¹⁷⁹

A diferencia de otros momentos históricos en los que México había logrado acomodar su posición a sus principios y al derecho internacional, sin que esto

¹⁷⁶ Joseph Lapid en Peter Andreas: -Introduction. A Tale of Two Broders- en *The Rebordering of North America*, Routledge, New Cork-Londres, 2003, p. 11, en: ... *Ibíd.*

¹⁷⁷ Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespín*, México Grijalbo, 2003, p. 23. Citado por: Jorge A. Schiavon, “México-Estados Unidos. Estabilidad y seguridad a cambio de autonomía”, en: Jorge A. Schiavon, Daniela Spencer y Mario Vázquez Olivera (editores), *En busca de una nación soberana. Relaciones Internacionales de México, siglos XX y XXI*, CIDE, SRE, México, 2006, p. 454.

¹⁷⁸ *Ibíd.*

¹⁷⁹ Jorge A. Schiavon, “México-Estados Unidos. Estabilidad y seguridad a cambio de autonomía”, en: ... *Ibíd.*, p. 455.

implicara una confrontación con el gobierno de los Estados Unidos, el nuevo escenario ya no ofrecía esta posibilidad. México debía pronunciarse a favor o en contra de la guerra. No había espacio para posiciones intermedias. Pronunciarse a favor de la guerra hubiera tenido un claro beneficio en el acercamiento político con los Estados Unidos, pero un costo muy alto en los principios y las orientaciones históricas de la política exterior de México.

México tuvo la oportunidad de evitar el enfrentamiento directo con Estados Unidos, dado que no estuvo obligado a emitir un voto a favor o en contra del uso de la fuerza en el Consejo de Seguridad, lo cual no significaba otra cosa que estar con o en contra de Estados Unidos. Sin embargo, ante el inicio de las acciones bélicas en Irak, y por razones de política interna, tanto el presidente Fox como el embajador Aguilar Zinser declararon públicamente que México estaba en contra de la guerra y que hubiera votado en contra del uso de la fuerza en el Consejo.

Finalmente el gobierno de México optó por no apoyar la guerra, lo que sin duda representó un costo en la relación con los Estados Unidos, pero no condujo a las represalias masivas que muchos otros temían. Sea como fuere, este episodio dejó muy claro que en los nuevos escenarios las decisiones de política exterior de México requerían un cuidadoso análisis frente a situaciones de gran complejidad.

Sin embargo, todo lo que se había ganado el 17 de marzo con la postura asumida por el presidente Fox, se perdió el 16 de octubre al apoyar la resolución 1511. Con dicha resolución el Consejo legitimó la ocupación y, por ende, la invasión de Irak por las fuerzas de la llamada coalición y reconoció la autoridad de las potencias ocupantes. Y fue la felicitación de Vicente Fox a George W. Bush con motivo de la captura del ex presidente de Irak, Sadam Hussein, lo que demostró una total sumisión a Washington. En este sentido, hubo una ruptura en las tradicionales posturas de la política exterior mexicana de condena al uso de la fuerza en las relaciones internacionales y sobre problemas internacionales en cuanto a salvaguardar la soberanía del estado-nación, ya que México prefirió guardar silencio ante la invasión a Irak, violatoria de la carta de la ONU y distanciarse de una alianza de Rusia, Francia y Alemania que condenaron el ataque.

El Departamento de Estado perdió claramente fuerza en el manejo de los temas con México, mientras aquí, la Secretaría de Gobernación debió asumir un gran activismo en los temas de seguridad con los Estados Unidos. En ambos países estos cambios provocaron celos y descoordinación entre las agencias responsables.

A pesar de la creciente interdependencia, fue difícil lograr un cambio cualitativo en la cooperación en temas no económicos, en gran medida por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, resulto cada vez más difícil separar la cooperación económica de la cooperación en materia de seguridad. México requirió de una profunda cooperación en materia de seguridad con su vecino del norte, pero los resultados no estuvieron a la altura de los retos.

Adicionalmente, durante la misma visita de Estado, Vicente Fox expuso ante la Organización de Estados Americanos (OEA) una severa crítica al Tratado Militar Interamericano o Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, por consolidarlo obsoleto y una reliquia de la Guerra Fría. En contra de lo que algunos observadores previeron, el gobierno mexicano no rectificó esta posición después del 11 de septiembre, cuando Estados Unidos esperaba mayor apoyo militar. México formalizó su salida del tratado el 6 de octubre de 2002.

Por otro lado, según señala Alejandra Laojus:

Tardíamente, 25 días después del 11 de septiembre, Fox fue a Washington para manifestar su solidaridad con Estados Unidos en “las buenas y en las malas”. Aunque el daño estaba hecho, intentaba repararlo. Agradeció a Bush “la oportunidad para expresar muy claramente, en voz alta, nuestro dolor, nuestra solidaridad con su gobierno, con los estadounidenses, con las víctimas y con todos los que sufrieron por estos ataques, pero [nuevamente la insistencia], también la oportunidad de reafirmar nuestros compromisos”.

El presidente Fox expresó que México estaba con su vecino hasta el fin, entendido esto como una lucha “en todos los frentes”, tanto en el intercambio de inteligencia, como de investigación, información y control fronterizo... Guadalupe González agrega que “México no entendió la magnitud del cambio en las prioridades de Estados Unidos, por lo que no logró acomodarse a las nuevas circunstancias ni ajustar su estrategia”.¹⁸⁰

Tampoco comprendió que lo hechos revivieron, en Estados Unidos, el sentimiento contra los extranjeros sobre los riesgos de la inmigración para la integridad cultural de Estados Unidos. El 11 de septiembre, además, trasladó el acento de las implicaciones económicas de la llegada de indocumentados a la seguridad nacional, un tema mucho más delicado.

¹⁸⁰ Alejandra Laojus, “El vacío de poder”, *Vicente Fox. El presidente que no supo gobernar*, Ed. Océano, México 2007, p.149.

Como señala Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda, la administración Bush guardo cuatro rencores o reclamos a México por su actuación durante esos días previos a la guerra.

El primero, Estados Unidos creía, que Saddam Hussein había almacenado armas de destrucción masiva (ADM) químicas y biológicas, frente a esta postura, el presidente Fox tuvo que reiterarle a Bush, a Blair, a Aznar y a otros, que las pruebas presentadas por Estados Unidos simplemente no eran convincentes. Fox nunca refuto el fondo del asunto, ni en materia de ADM ni de derechos humanos, pero reiterar que todo debía realizarse a través de la ONU, incluida cualquier intervención para destruir armas o derrocar a Saddam por violaciones a los derechos humanos. Fox le aclaró varias veces a Bush que él estaba de acuerdo en la necesidad de terminar con el régimen de Saddam Hussein según Fox “congeniábamos” no a la manera estadounidense, de derrocar a un gobierno, a un dictador, pero sí, según decía, en el sentido de que fuera Naciones Unidas quien interviniera directamente ante la violación de derechos humanos.

Para Fox, había dos temas distintos, el de las armas de destrucción masiva, no concluyente; y el de cómo resolver la crisis de Irak en el entendido de que aunque no existieran dichas armas de destrucción masiva, sí imperaba un régimen violatorio de derechos humanos, “un pueblo oprimido”, un pueblo bajo constante amenaza y eso había que resolverlo. Pero eso le competía a las Naciones Unidas. En una palabra, el primer motivo de incomodidad de Bush con México fue que Fox debió apoyarlo porque Estados Unidos tenía razón.

El segundo agravio, era de naturaleza geopolítica, más pragmática, y más difícil de rechazar. Washington deseaba el apoyo de México por que los dos eran amigos, eran vecinos, eran socios y eran aliados, y la acepción de esta lista de cuasi sinónimos reside en la necesidad ocasional de apoyar aun cuando no se está total o parcialmente de acuerdo. Bush y sus colaboradores pensaban que lo menos que México podía hacer, después del TLC, después del rescate del 95, después de los gestos amistosos del presidente estadounidense, después del estatuto de interlocutor privilegiado que le había otorgado a Fox, era apoyarlo en su decisión. En otras palabras, Bush esperaba la lealtad del amigo para un amigo en aprietos, Fox veía la incomprensión o deslealtad de un amigo que no le cumplió a su amigo.

El tercer agravio, fue la supuesta molestia del presidente Bush por la tardanza de Fox de viajar a Washington y a Nueva York para solidarizarse con él y con el pueblo estadounidense después de los atentados del 11 de septiembre.

Por último, dos factores de que molestaron al gobierno norteamericano, en primer lugar fue, que los estadounidenses objetaron la ambigüedad mexicana, para ellos, México nunca les dijo claramente que no los apoyaría, cuyo reproche se enfocaba específicamente a dos actuaciones del gobierno de México: la de Fox en México, y la del embajador de México ante la ONU en Nueva York. En segundo lugar fue, que el propio Bush le había manifestado a Vicente Fox que su gobierno “tenía problemas con el enviado mexicano”. En el caso de Irak, Washington sintió que el representante permanente de México buscaba encabezar la oposición a su política, al grado de incitar a otros embajadores para que enfrentaran a Estados Unidos. Una cosa, decían los estadounidenses, era que Fox y Derbez hayan decidido no apoyarnos; otra muy distinta era que Aguilar Zinser utilizara sus talentos para combatirnos. Podemos entender, decían los estadounidenses, que no nos respalden; no entendemos por qué buscan liderar la oposición.¹⁸¹

Los mismos autores agregan que:

En otras palabras, Fox utilizó la guerra y la membrecía mexicana en el Consejo de Seguridad como herramientas de política interna: exactamente lo que suelen hacer todos los dirigentes democráticos de países maduros y activos en la escena internacional. Entre más recurría Fox a estos esquemas, mejor le iba. Lo hacía cada vez con mayor frecuencia, ya no sólo para aclarar la postura de México, sino como él mismo dice ahora, para “buscar simpatía y acercamiento con la opinión pública”.¹⁸²

Nada le trajo tanto provecho a México en materia de política exterior, como haber participado en las deliberaciones del Consejo de Seguridad sobre la guerra en Irak. Se demostró en los hechos que se podía desempeñar un papel importante, con un costo relativamente bajo frente a Estados Unidos.

En general se puede decir que los cambios que han afectado y siguen afectando a nuestro país y que han creado un escenario poco propicio para el actuar de nuestro país sobre las líneas defendidas tradicionalmente a parte del fenómeno de la globalización son:

Según Luz Araceli González Uresti:

[...] los cambios derivados de los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, el rediseño de la agenda internacional colocando al terrorismo como tema prioritario, y las subsecuentes acciones del gobierno

¹⁸¹ Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda, “Hussein, Bush y Fox”, *La diferencia... op. cit.*, pp. 259-265.

¹⁸² *Ibíd.*, pp. 274-275.

norteamericano fincadas en la lógica del hegemonismo, el unilateralismo, el excepcionalismo, la política de poder, las acciones preventivas, y el uso de la fuerza de manera indiscriminada por encima de cualquier norma de Derecho Internacional.¹⁸³

El tema de la guerra estadounidense contra el terrorismo complicó aún más el manejo de la relación bilateral, el costo que nuestro país tuvo que pagar por su posición geográfica que lo ubica como país vecino de Estados Unidos, fue el de aceptar cualquier decisión de la casi primera potencia, por otro lado, aunque nuestro país es la nación más débil en la relación, es un hecho indudable que el gobierno estadounidense necesitó de la alineación y cooperación de México, ya que dicha posición geográfica lo volvió atractivo como principal puerta de entrada para llegar al vecino del norte y de cualquier hecho que amenace y ponga en riesgo su seguridad, lo que a su vez pondría en peligro a nuestro propio país.

¹⁸³ Luz Araceli González Uresti, "La política exterior de México: aciertos y desatinos de una transición inacabada", p.8. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047127.pdf>

CAPÍTULO 4

EL IMPACTO DE LA GUERRA ESTADOUNIDENSE CONTRA EL TERRORISMO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

En el presente capítulo se analizará la postura de México ante la nueva agenda estadounidense, que exigió subordinar toda negociación al tema del terrorismo y la seguridad nacional, temas que se volvieron centrales y prioritarios en la relación bilateral. Aunado a lo anterior, se hará un breve estudio de la relación bilateral México-Estados Unidos en la administración Calderón-Obama.

El objetivo del presente capítulo es analizar el impacto de la guerra estadounidense contra el terrorismo en la política exterior de México y en la relación bilateral en el periodo que comprende del año 2000 al año 2009 e investigar, si la integración y cooperación de México con Estados Unidos en esta guerra, ha sido un factor estratégico para que México se posicione en un lugar relevante e importante en el escenario internacional.

4.1 LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO ANTE LA NUEVA AGENDA INTERNACIONAL

Con el fin de la Guerra Fría y el predominio del pensamiento de los países más industrializados, en particular Estados Unidos, la agenda internacional obligó a México a tomar posición ante problemas que no eran tradicionales en su política exterior.

Según Olga Pellicer:

Esa posición estuvo influida por diversos factores: en primer lugar, los principios tradicionales de la diplomacia mexicana, inspirados por actitudes defensivas y esencialmente cautelosas, fruto de experiencias históricas así como de la reserva tradicional del vecino de una gran potencia; en segundo lugar, por la situación de la política interna de México, caracterizada en aquellos momentos por la evolución, y consiguiente resistencia, hacia el fin del sistema del partido dominante; por último, por la importancia de los temas en la agenda bilateral con Estados Unidos y la posibilidad de utilizar las políticas en foros multilaterales como forma de atenuar algunas de las presiones como que se resentían en ese ámbito.¹⁸⁴

¹⁸⁴ *Ibíd.*, p. 354.

La misma autora señala que:

El término “nueva agenda” surgió a mediados de los años ochenta cuando cambiaron las prioridades en el seno de los organismos internacionales, colocándose en lugar de los temas tradicionales relacionados con los obstáculos al desarrollo nuevos tópicos que tenían que ver con democracia, procesos electorales, medio ambiente y narcotráfico.¹⁸⁵

El perfil de la política exterior mexicana adquirió una particular importancia durante la década de los noventa, a través de la reestructuración del proyecto nacional y el replanteamiento de prioridades y actitudes al exterior proyectadas por Carlos Salinas de Gortari, y seguidos por Zedillo.

Para México, los nuevos términos de la seguridad internacional hicieron necesario definir un concepto de seguridad nacional que respondiera a las circunstancias contemporáneas. Esa seguridad abarcaba la integridad territorial y la independencia política de México, reafirmando su calidad de Estado soberano, pero no se limitó a ello. Pero reafirmar los fundamentos de un concepto de seguridad nacional ajustado a términos políticos y alejado de criterios policíacos o militares fue elemento indispensable para diseñar la participación mexicana en un nuevo sistema de seguridad internacional. Una auténtica seguridad del Estado, que se convirtió en parte de una seguridad colectiva para la comunidad internacional.

En forma semejante a lo que sucedió en el caso de un cierto número de países, México desempeñó un papel importante en la aplicación de los nuevos términos del concepto de seguridad internacional. La seguridad nacional es uno de los temas más complejos para cualquier Estado, tanto en su definición como en su tratamiento. Sus aparatos deben cobijar los intereses más preciados de la nación frente a posibles amenazas, al tiempo que respetar los derechos de sus ciudadanos y los derechos de otros estados, pero este ejercicio se complica aún más cuando las amenazas se convierten en remotas, intangibles y distantes, pero reales, como sucedió a partir de los ataques terroristas de septiembre de 2001, hecho que influyó en la reestructuración del sistema mundial y el cual se convirtió en punto central de la agenda internacional.

En palabras de Olga Pellicer:

La “nueva agenda” del siglo XXI no surgió al iniciarse el milenio. Fue un año después cuando, como respuesta a los ataques terroristas a Nueva

¹⁸⁵ Olga Pellicer, “México y la nueva agenda internacional”, en: Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México... op. cit.*, p. 352.

York, la administración Bush modificó las prioridades de la política internacional al colocar en su centro la defensa de la seguridad del territorio norteamericano y la lucha contra el terrorismo.¹⁸⁶

Las reacciones de la administración Bush a los ataques del terrorismo internacional cambiaron las coordenadas de la política internacional. A partir de entonces, la lucha contra el terrorismo y el tema de seguridad ocuparon el lugar central en la agenda internacional. Los objetivos centrales de la nueva agenda de seguridad nacional de Estados Unidos fueron: incrementar su seguridad, reforzar su prosperidad económica y promover la democracia en el exterior.

Para Lilia Bermúdez, los aspectos generales de dichos objetivos y más relevantes de la nueva agenda fueron los siguientes:

1. Considerar todas las dimensiones de la seguridad, como es el aspecto militar, económico y político.
2. Subrayar la existencia de un vínculo estrecho entre problemas domésticos e internacionales.
3. Disminuir el peso relativo del componente militar y poner énfasis en la defensa colectiva.
4. Otorgar prioridad a la recuperación y revitalización económica del país para sostener el liderazgo de Estados Unidos y estimular el crecimiento global.
5. Promover la democracia y el libre mercado.
6. Incluir nuevas amenazas de diversa índole.
7. Incorporar problemas globales, asumidos como amenazas comunes a nivel planetario: terrorismo, crimen organizado, narcotráfico, migración de refugiados sin control y medio ambiente.¹⁸⁷

La política para enfrentar al terrorismo se basó en la Directiva de Decisión Presidencial 62 (*Presidential Decision Directive*), firmada por Clinton en mayo de 1998, en esta agenda se mantiene el derecho de actuar en defensa propia, atacando bases terroristas y a aquellos que los patrocinan, asisten o apoyan activamente (DSN 98). Jorge Tello Peón señala que, como principales transformaciones del entorno internacional que dieron como consecuencia la redefinición de agendas de seguridad nacional, se pueden identificar las siguientes:

- a) El paso a un modelo unipolar, pero sumamente fragmentado y complejo.

¹⁸⁶ *Ibíd.*, p. 362.

¹⁸⁷ Lilia Bermúdez Torres, "La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias", Artículo publicado originalmente en la *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, México, febrero, 2000, p. 336.

- b) Una nueva regionalización que modifica el ámbito de la soberanía y las competencias de los estados hacía instancias supranacionales, por un lado, y hacía instancias locales, por el otro, redefiniendo el contenido y las funciones del Estado-nación.
- c) La formación de nuevas regiones y zonas económicas a través de tratados comerciales, lo que está generando procesos de integración multinacional, que en general afectan el margen en el que los estados-nación definen sus políticas de seguridad nacional.
- d) El “redimensionamiento” de las instituciones de asistencia social, lo que trastoca las bases tradicionales de solidaridad, así como una globalización cultural y nuevas tecnologías, que comienzan a fracturar los ejes de identidad y cohesión nacionales e impactan los sistemas de defensa, control y gestión de los gobiernos.
- e) Nuevos actores, entre los que destacan aquellos de carácter no estatal y no gubernamental.
- f) En la faceta más negativa se encuentran aquellos actores que juegan roles altamente perturbadores en la arena geopolítica (terrorismo y crimen organizado).¹⁸⁸

Lilia Bermúdez asegura que:

Las nuevas amenazas de carácter global (terrorismo, crimen organizado, narcotráfico y daños al medio ambiente), así como los aspectos económicos tienen un alcance tanto internacional como interno. Son problemas “intermésticos”, concepto acuñado para indicar esta doble dimensión... Dentro de este marco se han insertado la mayor parte de los temas de la agenda bilateral con México.¹⁸⁹

Con la entrada de un nuevo sistema de gobierno, encabezado por el presidente Fox, la política exterior no había cambiado tan rotundamente como se pensaba; pero debido a los acontecimientos del 11 de septiembre, vio fragmentada la agenda y su nuevo enfoque se volcó más hacía cuestiones estructurales de seguridad nacional “sugeridas” por el vecino del norte, dejando de lado la verdadera problemática del pueblo mexicano como migración, narcotráfico, derechos humanos y democracia.

¹⁸⁸ Jorge E. Tello Peón, “Seguridad nacional y política exterior: espacios para la acción”, en: Luis Herrera Lasso M. (coord.), *México ante el mundo... op. cit.*, pp. 364-365.

¹⁸⁹ Lilia Bermúdez torres, “La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias”... *op. cit.*, p. 332.

Por su parte, Ana Covarrubias argumenta que:

México ha tenido que responder a “nuevas” agendas: la de la OEA, a fin de la guerra fría, que puso el énfasis en la promoción activa de la democracia y los derechos humanos, y la antiterrorista, delineada por Estados Unidos después de los ataques del 11 de septiembre de 2001.¹⁹⁰

Así, desde el 11 de septiembre de 2001 México tuvo que adaptar su agenda de desarrollo a la de las negociaciones de seguridad internacional, donde los temas que nuestro país promocionó fueron una mezcla de fomento al comercio internacional y seguridad, donde los esenciales fueron, según Ileana Cid:

- *Fronteras seguras*. Categoría utilizada por Estados Unidos pero adaptada desde México como una manera de impulsar un acuerdo migratorio que permita tanto acercarse más al vecino del norte como tratar de impulsar la retórica de salvaguarda a los derechos humanos.
- *Alianzas de seguridad y de prosperidad*. Recurso empleado para hacer ver a México como interesado en las problemáticas internacionales respecto del terrorismo y el crimen organizado, y presentarse como mediador en cuestiones conflictivas.
- *Operaciones de mantenimiento de la paz*. Las cuales han sido parte de las estrategias en que ha participado México en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.
- *Liderazgo en América Latina*. Esencialmente es la disputa de puestos en las diferentes organizaciones internacionales más importantes para México: OEA y Consejo de Seguridad de la ONU. Lo cual supone la recomposición de las deterioradas relaciones con algunos países de la región como una herencia del sexenio anterior.¹⁹¹

El gobierno de Fox marcó un cambio importante en el concepto de seguridad nacional al señalar explícitamente que en el pasado se había dado una confusión entre el interés nacional y el de grupo, lo cual hizo que se desatendieran las verdaderas amenazas, lo que provocó un crecimiento de la delincuencia, de la corrupción y de la destrucción ambiental. En su plan de gobierno, Fox también señaló que la seguridad nacional debía estar de acuerdo con los nuevos tiempos y las nuevas amenazas. Por lo anterior se percibió un antes y un después en la política exterior mexicana, en donde el punto de inflexión lo marcó el 11 de septiembre de 2001.

¹⁹⁰ Ana Covarrubias, “Comentario a Tom Farer”, en: Ana Covarrubias (compiladora), *México en un mundo unipolar...y diverso*, op. cit., p. 237.

¹⁹¹ Ileana Cid Capetillo, “Las grandes transformaciones de la política exterior de México”, en: Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coord.), *Pensar el Futuro de México...* op. cit., p. 98.

Por su parte Jorge Schiavon señala que:

“El ataque terrorista del 11 de septiembre agregó una nueva dimensión al TLCAN, pues la misma apertura que promueve la integración económica se ha convertido en una fuente de inseguridad. De este modo [...] la seguridad de las fronteras se ha vuelto un tema muy sensible”.¹⁹²

El mismo autor agrega que, para agregar más drama a la situación, México se hallaba en el Consejo de Seguridad de la ONU como miembro no permanente: “Así, México se encontró en una disyuntiva mayúscula dentro del Consejo de Seguridad, que contrapuso los dos pilares de su nueva política exterior (relación prioritaria con Estados Unidos y multilateralismo estratégico)”. De esta manera, el tradicional amplio margen de autonomía de México frente a Estados Unidos en foros internacionales se redujo considerablemente: luego del 11-s: “Estados Unidos requería no sólo del apoyo en privado, sino también en público de su principal socio comercial en aquellos asuntos que considere prioritarios, entre ellos, Irak”.¹⁹³

En materia de política exterior ante la nueva agenda de seguridad estadounidense en primer lugar, pasó a ser prioritaria para el gobierno de Fox la cuestión de la seguridad nacional y el afianzamiento de los controles fronterizos fue requerido como paso obligado para la lucha contra el terrorismo. Cuando las definiciones y los operativos tienen que tomar en cuenta la vecindad con el país más poderoso del mundo, la necesidad de contar con definiciones y objetivos claros se acrecienta.

Por un lado, los ataques terroristas internacionales formaron parte de la agenda de riesgos de cualquier país, situación que no excluyó a México. Por otro lado, al ser Estados Unidos el principal blanco de estos ataques, obligó a México a que el combate al terrorismo formara parte de su interés nacional y vigilar mejor sus fronteras para evitar que fuera punto de tránsito o de apoyo logístico para organizaciones terroristas.

¹⁹² Jorge A. Schiavon, “Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Irak”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, mayo 2004, pág. 200, en: Matías Pablo Arese, David Rinaudo, Selene Agilar y Pablo Uc, “Las relaciones México-Estados Unidos”, *Análisis de la Política Exterior de México: 1995-2005*. Disponible en: <http://usuarios.multimania.es/notasinternacionales/PEL1.htm>

¹⁹³ Jorge A. Schiavon, “Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la guerra contra Irak”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, mayo 2004, pág. 201, en: ... *Ibíd.*

En palabras de Carlos Heredia:

La definición de los intereses comunes de México con Estados Unidos pasó necesariamente por la articulación de las prioridades e intereses nacionales de México, tarea que es a la par urgente y estratégica. Antes de definir si sus intereses están o no están alineados con los Estados Unidos, México debe formular una idea clara, coherente y consistente de sus intereses nacionales. Asimismo, necesitamos articular nuestra visión de la agenda para América del Norte en los ámbitos de seguridad, competitividad, marco regulatorio común y abatimiento de la brecha de desarrollo entre México y sus dos vecinos en América del Norte. Solo teniendo claridad en este punto de partida podrá nuestro país articular una política exterior de Estado para las relaciones con Estados Unidos.¹⁹⁴

El nuevo escenario planteó un reto adicional al diseño y formulación de la política exterior de México la cual según Carlos Heredia:

[...] comienza en nuestro vecindario, en nuestro propio barrio, en la región geográfica a la que pertenecemos.¹⁹⁵

Todo indicó que nuestro país no estaba preparado para rediseñar su estrategia integral frente a los Estados Unidos, y que su andamiaje institucional para un reto de esta naturaleza, no contaba con la fuerza y consistencia suficiente, es decir deficiente; en conjunto, esto hizo prácticamente imposible orientar la agenda bilateral en función de las prioridades de México, mientras que la agenda de Washington con México, se centró en la seguridad fronteriza y en las medidas necesarias para evitar que la frontera común se utilizara como vía de entrada del terrorismo internacional a territorio estadounidense.

La Secretaria de Relaciones Exteriores no estaba preparada para reconstruir la relación con los Estados Unidos teniendo como eje el tema de la seguridad. Su titular sostenía la tesis de que ese no era tema de política exterior y que incluso la dependencia a su cargo no debía participar en el gabinete de seguridad nacional, pues no estaba dentro de sus atribuciones. Con esta posición, la instancia encargada de la política exterior se quedó al margen de las negociaciones con los Estados Unidos y la responsabilidad de la agenda internacional de seguridad de México se trasladó a la Secretaría de Gobernación.

¹⁹⁴ Carlos Heredia Zubieta, "La relación con Estados Unidos: la prueba de ácido de la política exterior mexicana", en: Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México... op. cit.*, p. 246.

¹⁹⁵ *Ibíd.*, p. 239.

En la administración de Fox con el vecino país del norte pasamos de nuevo al estatus de su vecino distante. La mejor prueba fue el abandono completo por la parte estadounidense del tema de la migración, no obstante ser declarada la prioridad del gobierno de México.

Por su parte Carlos Heredia argumenta que:

Hoy la política exterior mexicana respecto a Estados Unidos es errática y poco definida... La política exterior de México debe construirse sobre la base de razones de Estado; no debe trasladarse al plano de las relaciones personales y tampoco puede estructurarse a partir de una subordinación de la agenda mexicana a lo que se interprete como la agenda estadounidense.¹⁹⁶

Sin embargo, México se adaptó a esta nueva agenda con nuevos programas que requirieron recursos y una compleja coordinación institucional. Donde la participación fundamental fue de las agencias del gobierno federal, aunque la participación de los gobiernos locales y del sector privado se hizo cada vez más presente. Nunca antes la agenda de seguridad de nuestros vecinos del norte había planteado tantos requerimientos para México y prácticamente cualquier tema que México buscara negociar con los Estados Unidos, en el corto y mediano plazos, tendría que pasar por los temas de seguridad. Para el gobierno estadounidense los otros temas son secundarios.

Lo que también se percibe, es que la agenda de seguridad hacía el exterior inicia en sus fronteras norte y sur y que es precisamente la frontera con los Estados Unidos la variable externa de mayor peso para la política exterior de México, el marco en el que se concreta la definición explícita de algunos de los componentes más importantes de la política de seguridad. En cuanto su frontera sur, se estableció una estrategia por medio del “Plan Sur” en 2001, que consistió en la militarización de la frontera mexicana con Guatemala y Belice y del Istmo de Tehuantepec, estrategia en la que Fox pidió un tratamiento especial y privilegiado para los mexicanos a cambio de detener migrantes de otros países.

Miguel Pickard afirma al respecto:

[...] la medida tuvo el efecto de “correr” la frontera sur de Estados Unidos al sur de México. [El mismo autor concluye que] el gobierno de Fox formalizó la idea de crear un espacio exclusivo y excluyente, el norteamericano, donde cupiera México, a costa de voltear la espalda a los países de América Latina. La vocación pro estadounidense de los últimos

¹⁹⁶ *Ibíd.*, pp. 238-239.

gobiernos en México se hizo patente con Fox, pero en realidad, esto fue la culminación de políticas que comenzaron en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).¹⁹⁷

Por su parte, Olga Pellicer, Herrera-Lasaso y Guadalupe González señalan:

No obstante sus tradiciones y su capacidad de gestión diplomática, la actuación de México frente a estos nuevos escenarios se ha mantenido en un bajo perfil, con escaso liderazgo y pocas iniciativas.¹⁹⁸

A partir de septiembre de 2001 se estrecharon los contactos entre autoridades diplomáticas y las agencias responsables de las áreas de seguridad de los dos países a fin de intercambiar información, se revisaron conjuntamente sistemas de seguridad que hicieran posible reducir vulnerabilidades y elevar los niveles de eficiencia de los sistemas de inteligencia, principal arma para ubicar y neutralizar operativos terroristas. La mayor parte de estas acciones estaban enmarcadas en las resoluciones del Congreso de Seguridad de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, en las que rápidamente se generó un consenso internacional en torno a la necesidad de reforzar las acciones de prevención en contra del terrorismo internacional.

Las pláticas entre México y Estados Unidos llevaron en el mes de abril de 2002 a la suscripción de un memorando de entendimiento en torno al trabajo conjunto para lograr una frontera más eficiente y más segura que contemplaba el tránsito de personas, vehículos y bienes entre los dos países. En el mes de mayo se firmó con Guatemala un acuerdo para la instalación del Grupo binacional para asuntos de seguridad en la frontera común y gestiones similares se llevaron a cabo con Belice. Para México, contar con mayor información sobre lo que sucedía en nuestras fronteras norte y sur fue un paso imprescindible para el diseño de sistemas de administración más eficientes.

Herrera-Lasso argumenta que:

Para México, la mayor coordinación (interna y externa) a fin de lograr una frontera más segura y ordenada se plantea como una necesidad y como la oportunidad para cubrir rezagos importantes en esta materia (que no es tarea exclusiva de la frontera norte). Para Estados Unidos, su frontera sur

¹⁹⁷ Miguel Pickard, 2005, "El TLCAN plus llamado ASPAN: el futuro que las élites preveen para México, Estados Unidos y Canadá", Parte I [www.bilaterals.org], en: Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coordinadores), "El actual escenario internacional y la política exterior de México: diagnósticos y perspectivas", *Pensar el Futuro de México... op. cit.*, p. 33.

¹⁹⁸ Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso M. y Guadalupe González G., "Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico", en: Luis Herrera Lasso M. (coord.), *México ante el mundo... op. cit.*, p. 93.

se convierte en un punto vulnerable de internación de terroristas, sin por ello hacer a un lado su preocupación por la internación ilegal de mercancías, principalmente drogas, y el ingreso indocumentado de personas. Para México, la cooperación en materia de seguridad debe abrir un espacio para mejores condiciones de internación y estadía de sus trabajadores indocumentados; también debe servir para mejorar las condiciones de seguridad pública en sus áreas fronterizas. Mayor cooperación requiere mayor comunicación, mejor coordinación y muchas horas de trabajo conjunto para definir esquemas de trabajo en los que “cada parte haga su parte” para el alcance de sus prioridades, pero en coordinación con sus contrapartes.¹⁹⁹

La guerra contra el terrorismo ha elevado los requerimientos de inteligencia y de medidas de seguridad por encima de lo que era para México su agenda de seguridad en el siglo XX. La cooperación orientada en buena medida hacia los Estados Unidos como consecuencia de la situación geopolítica de México, ha planteado retos nada sencillos en términos de tareas, recursos, tecnología y coordinación, tanto hacia adentro como frente al exterior.

Retomando a Herrera-Lasso, actualmente las principales amenazas a la seguridad se originan en actores transnacionales, cuyo combate exige sistemas de seguridad más complejos y sofisticados que los modelos tradicionales de vigilancia y control de fronteras físicas. La naturaleza de las amenazas esencialmente transnacionales y de actores no gubernamentales exige y permite a la vez, una cooperación mucho más estrecha entre estados frente a enemigos comunes.²⁰⁰

Por otro lado, Peter Andreas señala que:

Así, “la seguridad es un asunto de interdependencia”. Es comprensible que el gobierno mexicano esté ansioso no sólo de permanecer en la agenda del gobierno de Bush, sino también de que se le considere dentro, y no fuera, de un floreciente círculo de seguridad norteamericano.²⁰¹

Para Carlos García Delgado:

En la esfera internacional, nuestro país afronta el sustancial reto de navegar de manera exitosa en un entorno mundial muy complejo en lo

¹⁹⁹ Luis Herrera-Lasso M., “Seguridad y cooperación en la frontera norte de México”, en: Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y Continuidad... op. cit.*, p. 146.

²⁰⁰ *Ibíd.*, p. 143.

²⁰¹ Peter Andreas, “La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre”, *op. cit.*, p.175.

político y, al mismo tiempo, intensamente competitivo en lo económico [...] Además, su posición en la comunidad internacional, así como su trayectoria en los foros internacionales, le imponen la obligación de luchar a favor del reforzamiento de los organismos internacionales [...] Todo lo anterior, en el nuevo marco de la nueva agenda internacional (y nacional) concentrada en los objetivos de la seguridad nacional (desarrollo y bienestar).²⁰²

Ante el surgimiento de la nueva agenda de seguridad o antiterrorista diseñada por el gobierno norteamericano, nuestro país tuvo que adecuarse y responder a ella, a pesar de que no fue posible orientar dicha agenda en responder las necesidades e intereses de México, debido a que todo tema de negociación en la relación bilateral quedó subordinado a los temas de: seguridad nacional, guerra contra el terrorismo y control de las fronteras, este último, de gran importancia debido a que México es considerado como el acceso principal hacia Estados Unidos de personas legales e ilegales, bienes, servicios, drogas y organizaciones terroristas, aspectos que ponen en riesgo su estabilidad y seguridad nacional.

4.2 LA SEGURIDAD EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Las amenazas a la seguridad nacional estadounidense se han transformado a lo largo de la historia. En sus inicios, éstas se basaban en la integridad territorial, soberanía e independencia nacional. Años después, la seguridad nacional también se basó en territorios ajenos al propio. De igual forma, las amenazas provenían de actores estatales identificables, actualmente éstas pueden provenir de cualquier sustancia, persona, producto muy difícil de identificar.

Entre las amenazas a la seguridad nacional provenientes del exterior según señala Raúl Benítez, se mencionan:

- 1) El aumento de la presencia del crimen organizado internacional en México.
- 2) Un mayor poder del narcotráfico transnacional y su penetración en instituciones empresariales, financieras, políticas, policiacas, judiciales, de

²⁰² Carlos García Delgado, 2004, "El acuerdo migratorio México-Estados Unidos. Postura nacional a largo plazo", en: *Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura*, Secretaria de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, México, p. 126. Citado por: Ileana Cid Capetillo, "Las grandes transformaciones de la política exterior de México", en: Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coord.), *Pensar el Futuro de México... op. cit.*, p. 99.

control migratorio y militares. Igualmente, la posible generación de grupos sociales dependientes de las actividades del narcotráfico.

3) [...] La presencia de movimientos armados o terroristas de corte transnacional que quieran actuar contra el liberalismo y la economía de mercado, o que usen a México como plataforma para actuar en los Estados Unidos.

4) La presencia y acción en México de movimientos terroristas o fundamentalistas de origen externo, o la aparición de movimientos de reivindicación étnica, racial o religiosa, con proclividad a actuar fuera del Estado de Derecho.

5) [...] El crecimiento del tráfico ilegal internacional de armas en todas sus modalidades, armas químicas, biológicas, nucleares y convencionales.²⁰³

Sin embargo, se dio un giro histórico a partir del 11 de septiembre de 2001, cuando Estados Unidos fue blanco de actos terroristas.

Lo cual, “[...] alcanzó una dimensión universal insospechada en la historia moderna de la humanidad”,²⁰⁴ y confirmó el regreso de la *realpolitik* al escenario internacional ante el surgimiento de “un mundo que ha sido empujado a la polarización [estás conmigo o contra mí] y unilateralismo con el objetivo de hacer lo que sea necesario para cumplir con el mantenimiento de la seguridad nacional e internacional”. A partir de esa fecha “la seguridad se convirtió en imperativo para Estados Unidos [...] No hay proyecto o actividad de importancia nacional en ese país que no considere la seguridad”,²⁰⁵ y la vinculación de México hacia éste en materia de las relaciones bilaterales ha consagrado un discurso político basado en la cooperación en materia de seguridad política, empero México lo ha trasladado a lo económico y social para favorecer el desarrollo y bienestar.²⁰⁶

²⁰³ Raúl Benítez Manaut, “Seguridad nacional y transición política, 1994-2000”, *op. cit.*, pp. 990- 991.

²⁰⁴ Alejandro Burguete Chanona, 2002, “El sistema internacional: viejos dilemas y nuevos retos. La crisis de septiembre de Estados Unidos y su gran oportunidad”, en: José Luis Valdés Ugalde y Diego Valdés (coords.), *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*, CISAN/UNAM, México, p.66. Citado por: Ileana Cid Capetillo, “Las grandes transformaciones de la política exterior de México”, en: Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coord.), *Pensar el Futuro de México... op. cit.*, p. 97.

²⁰⁵ Rafael Fernández de Castro y Andrés Rosenthal, 2006, “Hacia una comunidad de América del norte: los retos de la integración”, en: Rafael Fernández de Castro y Érika Ruiz Sandoval (coords.), *La agenda internacional de México 2006-2012*, Ariel, México, p. 93. Citado por: Ileana Cid Capetillo, “Las grandes transformaciones... *Ibíd.*”

²⁰⁶ Ileana Cid Capetillo, “Las grandes transformaciones de la política exterior de México”, en: ... *Ibíd.*, pp. 97-98.

A raíz de lo anterior la agenda de seguridad de los Estados Unidos cambió drásticamente, nunca antes el tema de la seguridad había estado en el centro de la agenda bilateral, desde ese momento todos los demás temas, incluyendo al comercio y la migración, quedaron subordinados a la dinámica que fue tomando el tema de la seguridad.

Por su parte Carlos Heredia afirma que:

Ante la creciente irrelevancia de México en la economía global, podríamos decir sin temor a equivocarnos que el tema de la seguridad es el único que realmente interesa tratar con nuestro país al gobierno de Estados Unidos... un elemento fundamental de la seguridad nacional de México es que se mantenga abierta la frontera al flujo de bienes y servicios en ambas direcciones. Otro elemento crucial para la seguridad nacional mexicana y para la relación bilateral es el cierre de la brecha del desarrollo entre el norte y el sur de México, de manera que en esta última región se puedan generar oportunidades económicas que arraiguen a su población en su tierra.²⁰⁷

A partir de ese hecho, México modificó los instrumentos políticos, económicos y sociales que agudizaron la dependencia hacia el vecino del norte y el alejamiento hacia otros escenarios internacionales (Asia, Europa, América Latina, organismos internacionales, etcétera), por lo que el impacto del suceso anterior, obligó a México a redefinir su inserción en el sistema mundial y, por ende, replantearse el esquema tradicional del quehacer diplomático y la agenda nacional.

Es un hecho que los gobiernos de México y Estados Unidos se enfrentaron a un nuevo desafío en su historia reciente que consistió en desarrollar la habilidad suficiente para reencauzar la cooperación, de tal forma que la introducción del tema de la seguridad, como componente de prácticamente todos los contactos bilaterales existentes, no trastocara la buena marcha de la relación en su conjunto. Hoy puede afirmarse que el tema de la seguridad ha tocado prácticamente todos los ámbitos de la relación bilateral y, en consecuencia, los gobiernos de México y Estados Unidos han tenido que desarrollar un proceso de actualización de su andamiaje institucional para acomodar esta nueva realidad.

Lo que es un hecho es la imposibilidad de desconocer la necesidad de una coordinación más precisa vinculada con los temas de seguridad como un componente de la relación bilateral. Cada vez más se ha ido adoptando el

²⁰⁷ Carlos Heredia Zubieta, "La relación de Estados Unidos: la prueba de ácido de la política exterior mexicana", en: Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México... op. cit.*, pp. 217-218.

lenguaje de seguridad regional y seguridad de América del Norte. La seguridad hemisférica ha sido un reto que ha motivado a los Estados Unidos a ejercer acciones en todo el continente americano. El mantener la seguridad hemisférica es una cuestión de seguridad nacional para este Estado. Desde la promulgación 1823 de la Doctrina Monroe,²⁰⁸ ha quedado establecido que el gobierno estadounidense busca mantener cualquier amenaza que tradicionalmente venga del exterior.

Para Carlos Heredia, la agenda de seguridad de Estados Unidos ubica al menos los siguientes cinco grandes desafíos:

- a) el tráfico de drogas y las redes criminales transnacionales;
- b) el descontrol de las armas nucleares y biológicas: qué hacer respecto a Irán y a Corea del Norte;
- c) el terrorismo internacional;
- d) la previsible inestabilidad en la Federación Rusa, y
- e) los conflictos regionales: Medio Oriente, Bosnia, Uganda, que le plantean la definición de un equilibrio entre diplomacia y fuerza militar.²⁰⁹

La manera de entender la cooperación en materia de seguridad y de inteligencia por parte del gobierno de Estados Unidos, se tradujo cada vez con mayor frecuencia en una presión para que México se definiera primero y posteriormente se involucrara en el diseño estadounidense de combate a dichos riesgos.

Ello no quiso decir que México pudo o debió comprometerse en cada uno de estos puntos; implicó sin embargo, que debió estar preparado para tomar posición frente a lo que pudo considerarse como amenazas no tradicionales, y definir su estrategia respecto a las presiones de su vecino del norte.

²⁰⁸ La Doctrina Monroe fue anunciada por el presidente de los EE.UU., James Monroe (1817- 1825) esta Doctrina reafirmó la posición de los EE.UU. contra el colonialismo europeo en América, inspirado en la política de aislamiento de George Washington. La Doctrina Monroe se resume en la frase "América para los americanos" y se considera como el embrión del panamericanismo, lo que contribuyó más al aislamiento de los EE.UU., que favoreció el crecimiento de su hegemonía en América Latina. Sus tres puntos principales son: primero, no crear nuevas colonias en América, ya que por ser libres e independientes, no podían ser sujetos de dominación de potencias europeas, segundo, la no intervención en los asuntos internos de los países americanos y tercero, EE.UU. no intervendría en los conflictos relacionados con los países europeos, como las guerras entre estos países y sus colonias. La formulación de la Doctrina Monroe ayudó a impedir los planes de recolonización europea en América y permitió a los Estados Unidos continuar ampliando sus fronteras hacia el oeste. Esta expansión en el continente americano tuvo como inspiración al llamado Destino Manifiesto, y marcó el inicio de la política expansionista norteamericana en el continente. El Destino Manifiesto es el pensamiento que expresa la creencia de que el pueblo de Estados Unidos es el elegido por Dios para controlar el mundo, por lo que el expansionismo norteamericano es sólo el cumplimiento de la voluntad Divina. Disponible en: <http://www.historiacultural.com/2010/07/doctrina-monroe.html>

²⁰⁹ Carlos Heredia Zubieta, "La relación de Estados Unidos: la prueba de ácido de la política exterior mexicana", en: Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México... op. cit.*, p. 223.

Los actos terroristas llevaron el tema de la seguridad al centro de la agenda nacional e internacional de nuestro vecino, y sus repercusiones se sintieron de inmediato en el marco de la relación bilateral con México.

Ante la exigencia estadounidense de subordinar todo a la seguridad, como lo ha señalado Soledad Loaeza:

Ni México ni Canadá son un peligro para la seguridad de Estados Unidos. Sin embargo, lo son en la medida en que la fortaleza de la democracia canadiense y la demografía mexicana ponen en juego la capacidad estadounidense para asegurar la defensa de su territorio. La primera, porque sus instituciones son un dique a la imposición de decisiones de Washington [...]; en cambio, la presión de la inmigración mexicana pone a diario el descubierto la vulnerabilidad de las fronteras de Estados Unidos. El terrorismo es hoy en día el peligro capital para la integridad de la superpotencia, y para combatirlo necesita la cooperación de vecinos a los que históricamente ha tratado de ignorar. Hoy la seguridad es la única razón por la cual el gobierno de Washington está dispuesto a hablar con el de México. Lo demás francamente no le interesa. Si hablan de migración será por la necesidad de controlar el paso de mexicanos a Estados Unidos o las ramificaciones criminales del narcotráfico; si hablan de integración económica será para discutir cómo asegurar el acceso a los recursos petroleros mexicanos.²¹⁰

De manera creciente, la seguridad de cada uno de los tres países de América del Norte se define en función de la seguridad de los otros dos. No puede diseñarse un esquema de seguridad para Estados Unidos que no incluya a Canadá o a México.

En palabras de Raúl Benítez:

En EEUU, la nueva etapa en políticas de seguridad se inició en octubre de 2001, con el Acta Patriótica²¹¹ y, en el frente externo, con el esfuerzo militar para derrocar al gobierno de Afganistán. Al mismo tiempo, comenzó el diseño de la iniciativa de -fronteras inteligentes- con Canadá y México.²¹²

²¹⁰ Soledad Loaeza, "Tertulia en Waco, Texas", *la Jornada, México*, DF, 24 de marzo de 2005. Citado por: Carlos Heredia Zubieta, "La relación de Estados Unidos: la prueba de ácido de la política exterior mexicana", en: Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México... op. cit.*, p. 219.

²¹¹ Congreso de EEUU: -H.R 2975 To Combat Terrorism, and For Other Purposes- en *Patriot Act: Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*, Washington, DC, 2 de octubre de 2001, en: Raúl Benítez Manaut, "México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación", *Nueva Sociedad, op. cit.*, p. 146.

²¹² Raúl Benítez Manaut, "México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación"... *Ibíd.*

Finalmente, como estrategia del gobierno estadounidense en relación con México, anunció en marzo de 2002 la firma de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes con 22 compromisos principales (cuadro 2). Dichos acuerdos se firmaron por los cancilleres Colin Powell y Jorge G. Castañeda, con ellos sellaron la cooperación contra el terrorismo e hicieron que la participación de todo el sistema de seguridad nacional de México fuera muy intensa en apoyo a la seguridad nacional de Estados Unidos. Esta fue la parte “cooperativa” de la relación bilateral.

(Cuadro 2)²¹³
ACUERDOS SOBRE FRONTERAS INTELIGENTES: MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Acuerdo de 22 Compromisos sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos-México

Seguridad de la Infraestructura

1. Planeación de largo plazo
2. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos
3. Protección de la infraestructura
4. Armonización de los puntos de entrada a puertos
5. Exhibición de proyectos
6. Cooperación en puntos de cruce fronterizo
7. Financiamiento de proyectos fronterizos

Seguridad en el Flujo de Personas

8. Viajeros con documentación previamente revisada
9. Información avanzada sobre pasajeros
10. Viajes de negocios por el TLCAN
11. Fronteras seguras y disuasión de “polleros”
12. Consulta respecto a la política de expedición de visas
13. Entrenamiento conjunto
14. Bases de datos conjuntas
15. Revisión de personas provenientes de terceros países

Seguridad en el Flujo de Bienes

16. Cooperación entre los sectores privado y público
17. Intercambio electrónico de información
18. Seguridad en el transporte marítimo de bienes
19. Cooperación tecnológica
20. Seguridad en redes ferroviarias
21. Combate al fraude
22. Intercepción de contrabando

²¹³ Raúl Benítez Manaut, “La seguridad binacional después del 11 de septiembre”, *México-Estados Unidos: consensos y tensiones... op. cit.*, p. 108.

El objetivo central de tal iniciativa de frontera inteligente, fue impedir el ingreso de presuntos terroristas, pero facilitando a la vez los cruces transfronterizos. Asimismo se pretendió identificar a personas que representaran una amenaza a la seguridad antes de su llegada a aeropuertos y puertos marítimos de América del Norte, a través de la revisión de las declaraciones de las tripulaciones y el pasaje. El Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) se propuso emplear instrumentos biométricos, con la finalidad de identificar a las personas que ingresaran en territorio estadounidense.

La iniciativa pretendió crear una frontera del futuro, en donde se considerarán sus distintas dimensiones en términos de cruces terrestres y por vías marítima y aérea, a través de un sistema de inspección de los vehículos, artículos y personas que ingresaran a Estados Unidos. Con esta política, el gobierno estadounidense esperaba que la frontera del futuro pudiera proveer mayor seguridad mediante una mejor inteligencia, coordinación intergubernamental y cooperación internacional.

Esta iniciativa fue implantada por las agencias fronterizas tanto de Estados Unidos como de México, con la idea de proveer mayor seguridad y propiciar una adecuada gestión en los sistemas de información e infraestructura. Adicionalmente se propuso una relación más estrecha de las aduanas con la comunidad comercial para la inspección de mercancías importadas. Es decir, en principio el acuerdo implicó una relación entre seguridad y actividades comerciales transfronterizas. La tragedia respecto de la seguridad de la frontera Estados Unidos-México y del aspecto de seguridad en la relación bilateral, es que las presiones políticas internas son las que continúan dando forma a la realidad y no una visión estratégica de largo plazo emanada de consensos mínimos entre los dos gobiernos.

Intensificar la cooperación en el ámbito de la seguridad representó ventajas para México, no solo por la necesidad de reforzar sus medidas de seguridad frente a las nuevas dimensiones de la amenaza del terrorismo internacional, sino también para actualizar y mejorar sus propios sistemas de seguridad, en particular en sus fronteras; sin embargo, pese a las ventajas que esto pudo representar, centrarse únicamente en los temas de seguridad pudo tener un alto costo para México al dejar de lado otros asuntos de igual o mayor importancia, como el de migración.

La nueva dinámica de la relación se reflejó en forma muy clara en la agenda operativa entre los dos países. Se incrementó la cooperación en esquemas de seguridad (cuadro 3) para prevenir el paso de presuntos terroristas, proteger las instalaciones estratégicas, perseguir los distintos delitos y formas de violencia en

la frontera, incluyendo un aumento significativo en la cooperación para el combate a los traficantes de personas.

(Cuadro 3)²¹⁴

Acuerdos entre México y los Estados Unidos en materia de seguridad y terrorismo

- Iniciativa sobre Seguridad Fronteriza. Bases para mayor cooperación en materia de seguridad transfronteriza.
- Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en contra de la Violencia Fronteriza. Encaminado a resolver conjuntamente situaciones de emergencia de seguridad pública en la frontera.
- Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza (2001). Primer acuerdo integral para atender situaciones en materia de seguridad fronteriza en forma coordinada.
- Alianza para la Frontera México-Estados Unidos (2002). Plan de acción de 22 puntos. Encaminado a incrementar simultáneamente la seguridad en la frontera y la facilitación de cruces legales de bienes y personas.
- Grupo Técnico Binacional en torno al Programa US-Visit (2003). Orientado a armonizar nuevos sistemas tecnológicos y de procedimientos en la frontera común.
- Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza (2004). Actualización del programa de 2001 con nuevos componentes.
- Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (2005). Orientada a mejorar la productividad, facilitar los negocios, la inversión en educación superior, reducir el costo del comercio y apurar el movimiento de los viajeros legítimos y del comercio a través de las fronteras nacionales.

²¹⁴ Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso M. y Guadalupe González G., “Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico”, en: Luis Herrera Lasso M. (coord.), *México ante el mundo... op. cit.*, p. 45.

A su vez, se dio también un cambio en la estructura burocrática con la creación del Departamento de Seguridad Interna en noviembre de 2002, lo que implicó la fusión de 22 agencias gubernamentales vinculadas con la seguridad nacional en una sola entidad. Una de las prioridades de la nueva oficina fue precisamente la seguridad de las fronteras, tema que involucraba directamente a México y que habría de convertirse en asunto central de la agenda bilateral.

Como parte del nuevo esquema de seguridad se introdujeron también nuevos sistemas de registro para el ingreso y salida de los Estados Unidos, como fue el caso del Programa US-Visit. Si bien este tema causó tensión con un gran número de países, a ninguno afectó tanto como a México. Aunque han existido varios acuerdos bilaterales y la voluntad declarada de ambos gobiernos de trabajar en mejoras funcionales de la frontera con una visión integral, las nuevas medidas de control y seguridad tuvieron un impacto más negativo que positivo en los cruces legales de bienes y mercancías; lo que se percibió en última instancia fue la instrumentación de nuevos esquemas con los viejos patrones, lo que significó que la mayor parte de las decisiones en la frontera se adoptaran en forma unilateral, y que los recursos para el desarrollo de esquemas de interés común resultaran marginales, por no formar parte de las prioridades de Washington.

México, al igual que otros países, ha tenido que reaccionar al diseño de políticas unilaterales del gobierno estadounidense encaminadas a fortalecer su seguridad. De hecho, es justo reconocer que la administración del presidente Vicente Fox fue particularmente activa para incorporar las propias preocupaciones y los puntos de vista de México, a propósito de los temas de seguridad, en el ámbito de la cooperación institucional que tradicionalmente se venía desarrollando entre corporaciones policiacas y de inteligencia. Sin embargo, la cuestión tomó por sorpresa a otras dependencias, las cuales no estaban preparadas para enfrentar adecuadamente los retos que imponía la emergencia de decisiones unilaterales encaminadas a ejercer un mayor control sobre aspectos importantes de la actividad trasfronteriza.

Raúl Benítez señala al respecto que:

En materia de seguridad y defensa, la deficiencia de México va desde la corrupción de los cuerpos policiacos y de impartición de justicia hasta las diferentes formas de organización de los sistemas de defensa y de inteligencia. Esto provoca diferencias respecto de las posibilidades y capacidades para enfrentar los diferentes problemas, contingencias y desafíos a la seguridad y defensa. Sin duda, el principal problema ha sido

el narcotráfico como fenómeno transnacional, con implicaciones regionales.²¹⁵

Aunado a lo anterior, el tema del terrorismo vino a complicar este, de por sí complejo, escenario fronterizo.

Según señala Herrera-Lasso:

Desde la perspectiva mexicana, los actuales escenarios en materia de seguridad exigen al menos cuatro orientaciones: mayor atención a la frontera por parte de las autoridades federales; fortalecimiento de los mecanismos de coordinación fronteriza a nivel nacional; fortalecimiento de las instancias de negociación y coordinación con las autoridades estadounidenses, tanto a nivel federal como a nivel local, visión integral en el tratamiento de la administración de la frontera a fin de asegurar la inclusión y adecuado tratamiento de los temas prioritarios para México.²¹⁶

Para el gobierno estadounidense los otros temas eran en ese momento secundarios. La relación se acotó en un conjunto de acciones bilaterales, incorporadas en la agenda trilateral, pero no existió una discusión conjunta sobre definición de amenazas, estrategia de defensa de América del Norte o planes conjuntos de seguridad.

La posición de México como frontera entre el norte y el sur se manifestó claramente en los temas de seguridad. México ha sido y seguirá siendo lugar de tránsito hacia los Estados Unidos, el flujo es diverso, por México pasan los embarques de cocaína, los flujos de indocumentados de Sudamérica y de otras nacionalidades y, ciertamente, podría ser el lugar de paso de terroristas. Esta situación plantea a México en un reto y una oportunidad, vista como reto obliga a atender los requerimientos de nuestros vecinos del norte de vigilar nuestras fronteras para evitar los flujos no deseados; como oportunidad, porque sin la cooperación de México difícilmente se podrían controlar esos flujos. Esta circunstancia le da al tema de la seguridad un necesario carácter regional que incluye a los Estados Unidos, Canadá y a los países del sur de la frontera de México.

La vinculación entre seguridad, frontera y migración, natural en una relación entre países con una fuerte interacción económica y social, adquirió una nueva dimensión a partir de que el tema de la seguridad se colocó por encima de

²¹⁵ Raúl Benítez Manaut, "Seguridad nacional y transición política, 1994-2000", *op. cit.*, p. 968.

²¹⁶ Luis Herrera-Lasso M., "Seguridad y cooperación en la frontera norte de México", en: Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y Continuidad... op. cit.*, p. 148.

cualquier otro. La historia de las relaciones bilaterales en materia de seguridad no ha sido muy exitosa.

Por su parte Jorge Tello Peón argumenta que:

Mientras para México la *seguridad nacional* ha estado históricamente ligada a su territorio, y cualquier referencia al tema es “de sus fronteras hacia adentro”, para los Estados Unidos había sido, por lo menos hasta septiembre de 2001, exactamente lo opuesto: su seguridad estaba planteada “de sus fronteras hacia fuera”. Por tanto, las misiones de sus fuerzas armadas estaban orientadas exclusivamente hacia el exterior.²¹⁷

El mismo autor agrega:

Para México, el “otro” es una oportunidad de trabajo, de calidad de productos y servicios, de mercados, de capital; es también la amenaza de imposición de voluntades y prioridades ajenas. Para los Estados Unidos [...] somos un riesgo de invasión de espacios, de competencia por puestos de trabajo, de corrupción, de delincuencia, de enfermedad, de pobreza; somos también oportunidad de inversión, de mano de obra barata; somos además, potencial apoyo a sus políticas internacionales.²¹⁸

Concluye señalando:

Históricamente, cualquier esfuerzo serio de colaboración bilateral ha estado soportado por relaciones interpersonales y la confianza se ha construido sobre la experiencia cotidiana, siendo la duda el único método de trabajo conocido.

En un proceso así, descansar en individuos aislados y en su honorabilidad personal obliga a una “validación” o rectificación prácticamente diaria: “...tienes mi confianza...mientras no la pierdas...” Es un esquema en el que trabajamos permanentemente “bajo sospecha”.

De ahí que la colaboración se limite a esquemas elementales, sometidos a la simplicidad que impone la capacidad de ejecución del operador individual, sus habilidades y virtudes personales, y todo ello en un horizonte de continuidad que dura lo que el cargo o la responsabilidad... el lapso que dura la confianza... o el tiempo que tome descubrir que el interlocutor sólo era digno de una orden de aprehensión. Desafortunadamente, esta realidad atraviesa todos los niveles de cooperación, desde los operativos, entre agentes de campo que coinciden

²¹⁷ Jorge E. Tello Peón, “Seguridad nacional y política exterior: espacios para la acción”, en: Luis Herrera Lasso M. (coord.), *México ante el mundo... op. cit.*, 2006, p. 383.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 384.

en servicios fronterizos, hasta las instancias superiores de definición política.²¹⁹

La ausencia de un esquema institucional sólido se refleja en las percepciones y actitudes, incluso de los altos jerarcas de la seguridad en los Estados Unidos. Las consecuencias de trabajar con esquemas basados primordialmente en la confianza personal se han visto en forma reiterada.

El tema de la seguridad está en el centro de la política internacional de los Estados Unidos y de su relación con México. Esta situación impacta de manera sustantiva la política internacional de México, su política de fronteras y su interacción económica con América del Norte.

Citando a Daniel Cosío Villegas:

[...] es un hecho que unos tildan esa vecindad de mala, aun de funesta [...] Importa muchísimo entender que decretarla anticipadamente buena o mala confirma la necesidad de averiguar en qué consiste, cómo se ejerce, si todos sus efectos son perjudiciales o hay algo bueno y si es tan inevitable como se pregona, o si por el contrario, puede gobernarse para que cause el menor daño o el mayor bien a México.²²⁰

De acuerdo con Jorge Schiavon:

Hacia el futuro se puede esperar la misma relación especial, con las mismas prioridades de política exterior para los dos países, aunque con mayor intensidad. La integración silenciosa se continuará institucionalizando, habrá cooperación abierta en los temas en que haya consenso y discreta (con sobresaltos públicos pero cooperación en privado) en aquellos que sean polémicos pero trascendentes para Estados Unidos en cuanto a seguridad. Así, se mantendrá constante la relación de mayor autonomía soberana mexicana ante mayor estabilidad y seguridad en el país.²²¹

²¹⁹ *Ibíd.*, pp. 387-388.

²²⁰ Daniel Cosío Villegas, "De la necesidad de estudiar a Estados Unidos", Anglia, UNAM, núm. 1, 1968, p.10, en: José María Ramos García, "La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales", *Foro Internacional*, No. 4, octubre-diciembre, 2004, Ed. El Colegio de México, p. 613.

²²¹ Jorge A. Schiavon, 2006, "México-Estados Unidos: estabilidad y seguridad a cambio de autonomía", en: Jorge A. Schiavon et al. (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, CIDE/SER, México, pp. 462. Citado por: Ileana Cid Capetillo, "Las grandes transformaciones de la política exterior de México", en: Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coord.), *Pensar el Futuro de México... op. cit.*, p. 96.

Lo que es un hecho es que, en el marco de la relación bilateral México-Estados Unidos, el tema de la seguridad internacional, que se traduce en la seguridad del gobierno norteamericano, es un componente vital y central, y aunque este tema es relevante para Estados Unidos también lo es para México en la medida que, al cooperar con Estados Unidos en el mantenimiento de su seguridad, por un lado, lo hace también como una manera de fortalecer la seguridad de su propio territorio y por el otro, porque es la oportunidad para que México se involucre y participe en temas de interés mundial, problemáticas que no han sido prioridad en su política exterior. México debe tener una estrategia muy clara de convergencias y divergencias en materia de seguridad con los Estados Unidos, pues de esta definición dependerá en buena medida el carácter y el alcance de sus relaciones con el exterior en los años venideros.

4.3 PACTO DE SEGURIDAD MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

A lo largo de la historia, los individuos siempre han buscado conseguir y preservar su seguridad. Esto ha sido uno de los objetivos que ha sido defendido contra todo y contra todos en la historia mundial. Los Estados Unidos le han otorgado prioridad a opciones militares para la solución de conflictos internacionales, mientras que México ha sido más proclive a la promoción del diálogo y los mecanismos de negociación, frente a los grandes retos que plantea la seguridad internacional, la seguridad hemisférica o las amenazas a la seguridad nacional provenientes del exterior como el terrorismo, el narcotráfico u otras ramas del crimen organizado. Mucho tiene que ver la idea nacionalista del respeto a la soberanía.

Tradicionalmente la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos se había concentrado en evitar o controlar la migración ilegal hacia ese país, por lo que surge la Iniciativa de Seguridad en la Frontera, que se inició en junio de 1998 con la idea de hacer más segura la frontera con México.

Según señala José María Ramos, esta iniciativa se componía de cuatro elementos:

Prevenición, búsqueda y rescate, identificación y seguimiento y, finalmente, registro de migrantes indocumentados.²²²

²²² José María Ramos García, "La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales", *op. cit.*, p. 614.

Posteriormente, en junio de 2001 ambos gobiernos suscribieron el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, en el que se incluyeron, entre otras acciones, una política de disuasión de migración en áreas consideradas de alto riesgo, como es la frontera de Tijuana-San Diego. Con la nueva política de seguridad de Estados Unidos, una de las prioridades siguieron siendo los migrantes indocumentados, tema que, al asociarse con el terrorismo, aumentó su importancia desde la perspectiva de la seguridad nacional estadounidense.

Las principales iniciativas relacionadas con la frontera entre México y Estados Unidos se vincularon con las propuestas de reorganización institucional y de frontera inteligente. Para el combate al crimen organizado y otras potenciales amenazas como el terrorismo, se tuvieron que fortalecer los servicios de inteligencia. Si bien en este aspecto se avanzó mucho a nivel federal, fue fundamental la colaboración de los otros dos niveles de gobierno, el estatal y el municipal.

La Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos reconoce que cada comunidad del país está conectada a una red global de transporte a través de sus puertos, aeropuertos, carreteras y ferrocarriles, en los cuales se movilizan personas y artículos tanto al interior como al extranjero. El gobierno estadounidense pretendió promover una mayor eficiencia en esos flujos y transacciones a través de sus fronteras, pero tratando de evitar que en esas operaciones se presentaran acciones terroristas.

La Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos, de acuerdo con José María Ramos, se centra en seis áreas:

1. Inteligencia y prevención.
2. Seguridad fronteriza y de transporte.
3. Protección antiterrorista interna.
4. Protección de infraestructura estratégica.
5. Defensa en contra del terrorismo radical.
6. Capacidad de respuesta en situaciones de emergencia.

Estas áreas tienen como objetivo central prevenir acciones terroristas en Estados Unidos y en las fronteras de ese país, reducir las vulnerabilidades de la nación y, finalmente, disminuir los daños y emprender la recuperación tras los que causaran eventuales acciones terroristas (*The Office of Homeland Security, 2002*). En este artículo se analiza el área de seguridad fronteriza y de transporte.

La Estrategia Nacional de Seguridad de Estados Unidos, en el área fronteriza y de transporte, considera seis iniciativas principales:

1. Asegurar mayor responsabilidad institucional en las políticas de seguridad fronteriza y de transporte.
2. Establecer una política de frontera inteligente.
3. Aumentar la seguridad en el transporte comercial internacional.
4. Importar la Ley de Seguridad en Transporte y Aviación, 2001.
5. Refinanciar a la Guardia Costera.
6. Reformar los servicios de inmigración.²²³

La relevancia de la frontera con México radicó en que se registraron aproximadamente 300 millones de cruces de personas en ambos sentidos, 90 millones de autos y 4 300 000 camiones anualmente. En este marco se comprendió el interés gubernamental de Estados Unidos por tratar de controlar los cruces fronterizos con México. Adicionalmente debieron considerarse las operaciones comerciales que se efectuaban en la frontera de Estados Unidos con la de México.

Las agencias de Estado más importantes en cuestiones de seguridad en los Estados Unidos y sus nuevas funciones a partir del 11 de septiembre del 2001 son:

El *National Security Council*, quien coordina la política exterior y acciones político-militares alrededor del mundo,²²⁴ el *Federal Bureau of Investigation*, defiende a los Estados Unidos de amenazas terroristas o de inteligencia exterior.²²⁵ La *Central Intelligence Agency* que se encarga de proporcionar información en cuestiones de seguridad nacional,²²⁶ la *National Security Agency* coordina, dirige y provee actividades específicas para proteger los sistemas de información del gobierno,²²⁷ el *Homeland Security Department* se encarga de anticipar, detener y responder cualquier ataque; encontrar las vulnerabilidades de seguridad y

²²³ *Ibíd.*, p. 615.

²²⁴ Jerel A. Rosati. *The Politics of United States Foreign Policy*. Texas: Harcourt Brace College Publishers, 1993: 187, en: Rodrigo Contreras Pérez, "América Latina y la seguridad nacional de los Estados Unidos", *Tesis; La Iniciativa Mérida... op. cit.*, p. 26.

²²⁵ Robert S. Muller. *The FBI*. Conferencia ofrecida en la Cámara de Comercio en Washington el 19 de enero de 2006. Recopilado por *Vital Speeches of the Day*. Volumen LXXII, No. 9. Febrero 12, 2006: 258-259, en: ... *Ibíd.*, p. 27.

²²⁶ Central Intelligence Agency. *CIA today*. Noviembre 16, 2007. Disponible en: http://www.cia.gov/cia/publications/cia_today/index.shtml, en: ... *Ibíd.*

²²⁷ National Security Agency. *About NASA*. Noviembre 16, 2007. Disponible en: <http://www.nasa.gov/home.html.cfm>, en: ... *Ibíd.*

reforzarlas;²²⁸ y finalmente la *Drug Enforcement Administration* quien investiga y persigue a traficantes de drogas a nivel nacional e internacional.²²⁹

La creación del Departamento de Seguridad Interna representó la mayor reorganización del gobierno federal de Estados Unidos en más de un siglo. Su tarea central consistió en analizar información de inteligencia sobre amenazas de terrorismo recolectada por la *CIA*, el *FBI*, la Agencia de Seguridad Nacional y otras instancias federales, teniendo en cuenta las vulnerabilidades de la nación, y concentró sus esfuerzos en el terrorismo cibernético y, particularmente, en el terrorismo nuclear, químico y biológico. Igualmente, ayudó a los gobiernos locales y estatales para trabajar de manera conjunta y con ello promover la seguridad en las fronteras, las costas y el transporte.

En el proceso de reorganización de la Subsecretaría de Seguridad Fronteriza y Transporte (SSFT), estructura burocrática del Departamento de Seguridad Interna se crearon dos oficinas que tuvieron un papel central en la gestión de asuntos fronterizos con México. Por un lado, el *Bureau of Customs and Border Protection (CBP)* y el *Bureau of Immigration and Customs Enforcement (ICE)*. Tanto el *CBP* y el *ICE*, desarrollaron la política operativa y estratégica en los rubros del comercio, combate al narcotráfico, migración y de seguridad en las relaciones fronterizas con México, ambas oficinas se complementaron en sus actividades.

Asimismo, las corporaciones locales del norte de México apoyaron las labores de las autoridades federales mexicanas (Policía Federal Preventiva, Aduanas y Procuraduría General de la República). También respaldaron a las autoridades federales de Estados Unidos (Aduanas, Migración, *FBI* y la Marina), especialmente en el cruce de Tijuana-San Ysidro (está ciudad se incluyó en el Distrito de Aduanas de San Diego).

De esta manera, se reflejó la interacción que en materia de seguridad estableció un gobierno local como el de Tijuana con autoridades federales de México y Estados Unidos, con lo cual planteó una relación entre la seguridad pública del gobierno local (la seguridad de los ciudadanos) y la seguridad fronteriza de los gobiernos federales de ambos países en las políticas de inspección y vigilancia a los ciudadanos en los cruces. Los dos tipos de seguridad se relacionaron a su vez con la seguridad nacional del Estado. La comunicación y cooperación

²²⁸ Homeland Security Department. *Threats and Security*. Noviembre 18, 2007. Disponible en: http://www.dhs.gov/dhspublic/theme_home6.jsp, en: ... *Ibíd.*

²²⁹ U.S. Drug Enforcement Administration. *DEM Mission Statement*. Noviembre 8, 2007. Disponible en: <http://www.usdoj.gov/dea/agency/mission.htm>, en: ... *Ibíd.*

transfronteriza regional se manifestó porque el cruce de Tijuana-San Ysidro se consideró como uno de los principales cruces fronterizos en términos de transacciones comerciales y en términos de tráfico de drogas entre México y Estados Unidos. También una de las bases navales más importantes del suroeste de Estados Unidos se localiza en San Diego, lo que tiene implicaciones para la seguridad fronteriza de ambos países.

La eventualidad de un conflicto bélico internacional y el hecho de que puedan presentarse atentados en instalaciones navales de San Diego hicieron que el Estado de Baja California se colocara en la óptica de la seguridad nacional estadounidense. Es decir, el hecho de que se mezclaran asuntos de la seguridad nacional (terrorismo) con el problema del narcotráfico y a la vez con la seguridad pública, dio pie a que los estados limítrofes del norte de México se involucraran en la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos.

A México le interesó que las discusiones sobre seguridad en la región norteamericana se logaran circunscribir en un esquema de integración regional más amplio, que eventualmente fortaleciera el sentido comunitario, y el 11 de septiembre reiteró la necesidad de que los socios norteamericanos trabajaran conjuntamente para enfrentar de manera coordinada las nuevas amenazas comunes, como el terrorismo.

Posterior a los ataques del 11 de septiembre del 2001, el gobierno estadounidense buscó su seguridad hemisférica a cualquier costo debido a que en materia de grupos guerrilleros, México ha tenido a lo largo de su historia la presencia de guerrillas. En la actualidad, subsisten principalmente dos: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR). Lo anterior, fue de preocupación para los estadounidenses debido a que temían que estos grupos guerrilleros, atentaran contra la seguridad nacional estadounidense por medio de acciones terroristas.

En ese contexto global y regional la posición geopolítica de México se volvió estratégica para el gobierno estadounidense. Según la Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado:

Para los Estados Unidos, se volvió necesario realizar una alianza con el gobierno mexicano, la cual apoyaría los esfuerzos coordinados en pro de volver cada vez más seguro el hemisferio, en donde cualquier tipo de organización criminal no sea una amenaza para la seguridad nacional y hemisférica; del mismo modo, el gobierno estadounidense busca impedir el acceso y dispersión de drogas y amenazas de tipo transnacional en la

zona y con destino a los Estados Unidos.²³⁰

Esto involucró a México en 2 proyectos binacionales, el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005 y posteriormente la Iniciativa Mérida en 2007.

De acuerdo con Ana Paola Barbosa y Mauricio Ibarra:

Para México, el establecimiento de una política común de seguridad representaría un avance lógico en la integración regional. Por ello, el presidente Fox propuso la creación de una “zona de seguridad TLCAN” en el marco de la cual se logre alcanzar la convergencia de políticas en rubros tales como los sistemas de vigilancia fronteriza y el intercambio de información e inteligencia, por mencionar unos cuantos.²³¹

Por su parte, Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid y Miguel Valdivia Santa María complementan:

Lo que se tradujo en la firma del Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) o TLCAN *plus* en marzo de 2005, como un paso más en la dirección unilateral de la política exterior mexicana.²³²

En esta perspectiva, el TLCAN más que un pacto comercial se pudo ver como una cuestión de seguridad nacional para la unión americana.

Posteriormente, los Estados Unidos decidieron iniciar con pláticas para la instauración del segundo proyecto de cooperación con México, la Iniciativa Mérida como medida de control de drogas y terroristas que desearan ingresar a territorio estadounidense, pero estos proyectos solamente han favorecido los intereses geopolíticos de la nación estadounidense y han disminuido paulatinamente el margen de soberanía y la capacidad económica del nuestro.

Sandoval cita a Michael Dziedzic:

Ya durante el debate sobre la Nueva Gran Estrategia estadounidense, a México se le había considerado como *el eje geoestratégico para la seguridad*

²³⁰ Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos. La Iniciativa Mérida. Cooperación para Seguridad de EEUU, México y Centroamérica. Washington, D. C.: Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 23 de octubre de 2007. Enero 29, 2008. Disponible en: <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-spanish&y=2007&x=20071023095523P110.2534754> en: ... *Ibid.*, pp. 88-89.

²³¹ Ana Paola Barbosa y Mauricio Ibarra, “México en América del Norte: hacia una nueva era”, en: Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y Continuidad... op. cit.*, p. 101

²³² Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coordinadores), “El actual escenario internacional y la política exterior de México: diagnósticos y perspectivas”, *Pensar el Futuro de México... op. cit.*, p. 32.

y prosperidad de los Estados Unidos por lo cual –de acuerdo con Michael Dziejic, coronel de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos, y experto en cuestiones militares de nuestro país– era importante asegurar la estabilidad de éste por medio de diversos mecanismos, empezando con el TLCAN.

Según este estrategia militar:

Durante la Guerra Fría y, en realidad, también durante las dos guerras mundiales, México fue considerado un pivote *geopolítico* vital. Localizado en nuestro flanco sur, fue un punto codiciado para distraernos de otras actividades esenciales. A medida que el sistema posterior a la Guerra Fría ha tomado forma, la importancia *geoeconómica* de México ha tomado preeminencia. Prueba de esto es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La capacidad o incapacidad de México para incorporarse a las vigorosas economías de libre mercado será un factor determinante en la viabilidad que tenga *nuestra nueva estrategia de expansión*.

Por lo que Sandoval concluye:

Para Dziejic, el TLCAN es un plan estratégico de la seguridad nacional de los Estados Unidos [apunta que, como resultado de este tratado] podría intensificarse la importancia de “América del Norte” como entidad geopolítica y factor unificador en asuntos de seguridad nacional [ya que] a pesar de ser un documento donde no se menciona en forma explícita la seguridad, este acuerdo comercial está lleno de inferencias a la cooperación en seguridad regional [entonces, y] *conforme las economías de Canadá, México y Estados Unidos se unan inexorablemente bajo la influencia del TLCAN*, ese podría ser el catalizador de una coordinación más estrecha en un sinfín de intereses comunes, *incluida la seguridad nacional* [...] Con la firma por parte de los mandatarios de los tres países en marzo de 2005 de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) se confirma esta estrategia.²³³

Luego, Juan Manuel Sandoval plantea:

[...] para avanzar en ella, el gobierno estadounidense comenzó a impulsar un mayor control no sólo económico sino político y militar en las franjas fronterizas entre ambos países (el cual es clave en su estrategia regional de integración del TLCAN por localizarse ahí las principales industrias de punta y otros recursos estratégicos), bajo el pretexto de detener la

²³³ Ana Teresa Gutiérrez del Cid, “El proceso de conformación de una nueva geopolítica mundial. México en la agenda geoestratégica global”, en: Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coordinadores), *Pensar el Futuro de México... Ibíd.*, pp.143-144.

inmigración indocumentada, el narcotráfico y el terrorismo. De esta manera ha trasladado su frontera sur geopolítica al Istmo centroamericano, donde se aplican, para el control de la región que va desde Puebla hasta Panamá, medidas copiadas o *made in USA*, deviniendo así México en un *país-frontera*.²³⁴

Asimismo, Carlsen argumenta que:

La Alianza de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) se echó a andar en Waco, Texas, en marzo de 2005.

[...] Debido a que la ASPAN no es una ley, ni un tratado y ni siquiera un acuerdo, no existen mecanismos formales que permitan la rendición de cuentas. Es esencialmente un “acuerdo entre caballeros” de las ramas ejecutivas y las principales corporaciones de las tres naciones.

[...] Funcionarios gubernamentales han justificado lo secreto del procedimiento indicando que el ASPAN es meramente un foro de refinamiento de reglas y estándares para transacciones trasfronterizas. Sin embargo, a pesar de lo poco que se sabe de ella, es un hecho que están sobre la mesa decisiones primordiales.

Muchas de ellas van más allá de lo acordado por las legislaturas norteamericanas bajo el TLCAN. Incluyen derechos extraterritoriales sobre recursos naturales; la extensión hacia México y Canadá de la ya bastante impopular agenda antiterrorista que iniciara la administración Bush; la liberalización de servicios financieros; y muy probablemente un paquete de ayuda de unos mil millones de dólares para la lucha contra el narcotráfico en México.²³⁵

Así, el gobierno mexicano pretendió que los tres países instrumentaran las mismas medidas de seguridad para combatir el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico, descartando el aspecto militar operativo.

Aún con lo anterior, en el ámbito externo es fundamental fortalecer el intercambio de información de inteligencia con la comunidad internacional, en especial con aquellos países de donde provienen algunas de las amenazas del crimen organizado, como Centro y Sudamérica. También, es recomendable intercambiar experiencias de capacitación profesional y capacidades tecnológicas con los

²³⁴ Manuel Sandoval, 2005, “La nueva gran estrategia de Estados Unidos para el continente americano”, en: Manuel Sandoval y Alberto Betancourt (coords.), *La hegemonía estadounidense después de la guerra en Irak*, Centro de Estudios de América del Norte/Plaza y Valdés, México, pp. 101-124. Citado por: Ana Teresa Gutiérrez del Cid, “El proceso de conformación de una nueva geopolítica mundial... *Ibíd.*, pp.144-145.

²³⁵ Ana Teresa Gutiérrez del Cid, “El proceso de conformación de una nueva geopolítica mundial. México en la agenda geoestratégica global”, en: ... *Ibíd.*, p.146-147.

países que cuentan con servicios de inteligencia más desarrollados, como Estados Unidos y las naciones europeas.

Si bien, ciertamente, no deja de ser motivo de controversia en la política nacional mexicana, la nueva misión antiterrorista ofreció un estímulo menos espinoso, en términos diplomáticos, para cooperar con Estados Unidos en el campo de la seguridad fronteriza, que en el control de las drogas. También, ofreció una justificación menos polémica para cooperar en asuntos de control de inmigración.

Es importante mencionar que la posición geopolítica de México se volvió estratégica y vital para el gobierno estadounidense, por lo que, trabajaron conjuntamente para combatir la amenaza del terrorismo en pro de preservar la seguridad hemisférica, regional y la norteamericana principalmente. Esto, debido a que desde el gobierno de Fox, el tema del terrorismo se caracterizó por diversos funcionarios como un problema de seguridad mutua entre México y Estados Unidos.

4.4 BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO Y SU RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS

El presidente Felipe Calderón (2006-2012) asumió la presidencia en condiciones complicadas, lo cual impactó su política exterior. En primer lugar, participó en una elección altamente competitiva, ganando la contienda, en segundo lugar, el presidente Calderón heredó de la administración anterior una violencia generalizada, producto de la lucha entre las bandas de narcotraficantes por controlar mercados y rutas de tráfico, con un número creciente de muertos entre narcotraficantes, policías y civiles.

Ileana Cid señala que, específicamente en la administración de Felipe Calderón, fueron consideradas como prioridades de política interna y externa en relación con la seguridad y la prosperidad:

- Reducir los índices de pobreza.
- Otorgar mayor seguridad social.
- Mayor crecimiento económico y desarrollo.
- Hacer frente al narcotráfico y a la delincuencia organizada.
- Incentivar las negociaciones por medio de políticas sectoriales.²³⁶

²³⁶ Ileana Cid Capetillo, "Las grandes transformaciones de la política exterior de México", en: ... *Ibíd.*, pp. 98-99.

Después del término de la Guerra Fría, el tema del narcotráfico se convirtió en la peor amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos, sustituyendo al peligro que representaba el comunismo. Washington posicionó en la agenda bilateral al narcotráfico, como uno de los asuntos prioritarios en su relación con México. Sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 pusieron la lucha contra el terrorismo internacional como la prioridad número uno de la política exterior estadounidense, desde ese momento el eje principal de la relación entre Washington y México fue el de la seguridad.

De acuerdo con Rafael Velázquez Flores y Jorge A. Schiavon:

En otras palabras, la relación entre México y Estados Unidos se “securitizó” después del 11-s.²³⁷

Desde el principio de la administración de Calderón, el tema de la seguridad dominó la relación con Estados Unidos, desplazando los temas de migración, comercio, inversión, medio ambiente y narcotráfico a un segundo término. Los temas comerciales y financieros, aún dada su gran importancia, funcionaban con relativa normalidad gracias a la institucionalidad derivada del TLCAN, por lo que no fueron una prioridad al principio de su gobierno.

No obstante, el combate al narcotráfico y el crimen organizado transnacional, fueron asuntos de gran relevancia para ambos países. Es en este contexto donde se generó la Iniciativa Mérida, en marzo de 2007, con la cual, se establecieron las bases de una cooperación bilateral y regional en pro de la seguridad hemisférica, con objetivos como el tráfico de drogas, dinero, personas, armas y el combate de organizaciones criminales transnacionales.

En palabras del embajador de Estados Unidos en México:

La Iniciativa Mérida representa una nueva era de cooperación que ampliará y fortalecerá los programas vigentes de cooperación en materia de aplicación de la ley, intercambio de datos de inteligencia y capacitación a elementos de las fuerzas del orden público. También proporcionará equipo nuevo para que las fuerzas mexicanas hagan frente de mejor manera a la amenaza común del narcotráfico y de otros tipos de crimen organizado transnacional.²³⁸

²³⁷ Rafael Velázquez Flores y Jorge A. Schiavon, “El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”, *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* (Chile), volumen 6, número 8 (primer semestre 2008), pp. 61-85, en: Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, “Introducción”, *La Iniciativa Mérida en el marco de la relación... op. cit.*, p. 1.

²³⁸ Antonio Garza, “La Iniciativa Mérida representa una nueva era de cooperación”, 30 de junio de 2008, documento disponible en: <http://www.usembassy-mexico.gov/newsletter/snA080630.html>, en: Rafael

Complementa Rodrigo Contreras Pérez señalando que:

La Iniciativa Mérida se divide en cuatro principales pilares: programa anti narcóticos, contraterrorismo y seguridad fronteriza; programa de seguridad pública y aplicación de la ley; construcción institucional; y programa de apoyo.²³⁹

Dicho acuerdo presidencial, consistió en la adopción de un cierto compromiso con otra nación, lo que radicó en que, no se le catalogó como tratado internacional, sino como un acuerdo presidencial.

En los establecimientos de programas anticorrupción, la iniciativa no presentó métodos o formas en que se buscara eliminar el grave problema de corrupción que ha caracterizado a México en cuanto al narcotráfico, el cual ha sido uno de los más graves, si no es que el más, con el que ha lidiado este país a lo largo de su historia. En primera instancia, fue necesario reforzar a las autoridades para que no cayeran fácilmente en las redes del narco a cambio de una remuneración otorgada. En este aspecto, la iniciativa no dejó en claro de qué manera se resolvería esta problemática. El panorama se vio complejo y fue necesario el replanteamiento de los campos de acción.

Desde el principio de su concepción, diversos grupos criticaron la iniciativa, ya que explicaron que no resolvería el problema de seguridad que representaban las drogas en el hemisferio. Se estableció que la principal amenaza de seguridad para los Estados Unidos en México, era el narcotráfico y la porosidad de sus fronteras. La ventaja de la situación mexicana, es que no se llegó al grado de polarización política ni de terrorismo como en Colombia ya que el gobierno mexicano cuenta con el control de su territorio nacional.

La iniciativa se convirtió en una de las principales decisiones de política exterior del gobierno de Calderón, debido a que la misma, buscaba que Estados Unidos apoyara la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado con recursos financieros, por lo que México, le dedicó mucho tiempo y esfuerzo a la labor diplomática en este tema.

Según, Rafael Velázquez y Jorge Schiavon:

[...] la Iniciativa Mérida no representa un nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos, aunque tiene algunos

Velázquez y Jorge Schiavon, "La Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Calderón", *La Iniciativa Mérida en el marco de la relación... Ibíd.*, p. 17.

²³⁹ Rodrigo Contreras Pérez, "Iniciativa Mérida: De la lucha contra el narcotráfico hacia la seguridad integral", *Tesis; La Iniciativa Mérida... op. cit.*, p. 90.

elementos novedosos para la relación bilateral. La conclusión es que la Iniciativa Mérida es un mecanismo de cooperación entre ambos países para generar un bien común que es altamente prioritario para ambos gobiernos: un Estado mexicano más fuerte que se encuentre mejor posicionado para combatir al narcotráfico y al crimen organizado, lo cual repercutirá en una mayor estabilidad y seguridad en el país.²⁴⁰

Citando a los mismos autores, por su posición geográfica y por ser uno de los principales países de tráfico de enervantes, México es un país estratégico en la política de seguridad nacional de Estados Unidos.²⁴¹

Retomando a Velázquez y Schiavon, en este contexto, el nuevo presidente decidió realizar acciones contundentes con un propósito dual: aumentar su legitimidad y la seguridad en el país.²⁴²

Como señalan Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande:

[...] si bien México ha recibido cooperación internacional en materia de seguridad, durante el sexenio del presidente Calderón esta actividad ha contado con un inédito respaldo político federal, así como creciente apoyo financiero proveniente del exterior, fenómeno consagrado en la denominada Iniciativa Mérida: el programa de cooperación en seguridad más ambicioso entre Estados Unidos y México en la historia de ambos países.²⁴³

Citando a Raúl Benítez, es importante mencionar que el gobierno estadounidense, desde 1995 hasta el 2007, ha otorgado ayuda militar anual a México por 440 mdd, además de entrenar a 5,140 mexicanos distribuidos en diferentes dependencias de seguridad y las Fuerzas Armadas.²⁴⁴

²⁴⁰ Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, "Resumen", *La Iniciativa Mérida en el marco de la relación... op. cit.*

²⁴¹ Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, "Introducción"... *Ibid.*, p. 1.

²⁴² *Ibid.*, p. 12.

²⁴³ Un estudio, análisis y propuestas sobre este asunto se encuentra en: Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM-BUAP, México, 2009. Citado por: Juan Pablo Prado Lallande, "La cooperación internacional y su vinculación con la política exterior de México: diagnóstico y propuestas prácticas para el periodo 2012-2018", en: Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores (editores), *La política exterior de México 2012-2018: Diagnóstico y propuestas*, primera edición, AMEI, México, 2012, p. 80. Disponible en: http://amei.mx/libro_politica_exterior_Mexico_2012-2018.pdf

²⁴⁴ Raúl Benítez. *La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y el narcotráfico en México*. Madrid: Fundación Real Instituto Elcano, 2007. Enero 29, 2008. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI130-2007, en: Rodrigo Contreras Pérez, "Iniciativa Mérida: De la lucha contra el narcotráfico hacia la seguridad integral", *Tesis; La Iniciativa Mérida... op. cit.*, p. 95.

Los temas de seguridad nacional y de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado han sido, desde el principio de su administración, un asunto estratégico. Por lo anterior, los asuntos exteriores adquirieron mayor relevancia al relacionarse con un tema directa o indirectamente vinculado con el tema de la seguridad nacional. En el tema de política exterior, no se definieron directrices claras a seguir. En esta ocasión, no hubo acercamientos importantes de alto nivel en los primeros meses del sexenio. Tampoco se llevó a cabo la reunión anual de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, otro mecanismo fundamental para discutir los temas de interés bilateral.

Los factores que ayudaron a explicar la falta de interés y de bajo perfil fueron los siguientes. Por un lado, Felipe Calderón estuvo más preocupado por la situación interna del país en materia de seguridad y la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado, por otro lado, Estados Unidos enfatizó el enfoque militar para el resguardo de sus fronteras, lo cual, de manera automática, afectó directamente la relación con México y finalmente la administración del presidente George W. Bush estaba cercana a terminar y, además, el prestigio de Bush estaba en los menores niveles de su mandato debido al fracaso de la guerra contra Irak y una serie de errores cometidos por su administración, que finalmente derivarían en la crisis financiera internacional.

Ante el cambio de administración presidencial en Estados Unidos con la elección del presidente Barack Obama del Partido Demócrata, el esquema de cooperación en materia de seguridad de la administración anterior se mantuvo. El presidente Calderón fue el único jefe de Estado o Gobierno que fue recibido por el presidente electo de Estados Unidos, antes de su toma de posesión en enero de 2009. Ello significó que, para el nuevo gobierno de Estados Unidos, México sería un tema importante, particularmente en los asuntos de seguridad. Igualmente, el primer viaje a América Latina de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, fue a México.

En ambas reuniones, los temas de seguridad y la Iniciativa Mérida fueron centrales para los dos gobiernos. En la visita de Clinton, por primera vez el gobierno de Estados Unidos reconoció abiertamente su responsabilidad en el fenómeno del narcotráfico en sus componentes de consumo y tráfico de armas, declarando además públicamente que el gobierno de Estados Unidos estaría dispuesto a cooperar con México para resolver de manera conjunta el problema.

Como señalan Velázquez y Schiavon:

Aunque los sectores más nacionalistas la han criticado, la creación de un organismo de esta naturaleza sería un avance importante en materia de cooperación bilateral en temas de seguridad nacional entre México y

Estados Unidos.²⁴⁵

En abril de 2009, México y Estados Unidos refrendaron su alianza en materia de seguridad y en el combate al narcotráfico con la visita del presidente Obama a la ciudad de México.

Para Velázquez y Schiavon:

Esta reunión confirmó que existían percepciones coincidentes en torno al fenómeno y también en la forma de combatirlo. En la reunión incluso se habló de “una nueva etapa en la relación bilateral”. Con ello, se dejó atrás el bajo perfil con el que empezó la relación de México con Estados Unidos al inicio de la administración de Calderón. Ahora, la relación había adquirido su relevancia real y estaba sentando las bases para una relación cercana, especialmente en el tema de seguridad.²⁴⁶

El esquema de las negociaciones internacionales de México en el gobierno de Felipe Calderón, se realizó con base en el interés y necesidad de llegar a puntos de acuerdo para la solución, más pronta, o concretización de temas de trabajo conjunto, bilateral o multilateralmente, en el plano regional y organizacional actual.

En cuanto al ejercicio de sus relaciones internacionales, debe destacarse el interés que el gobierno tuvo por comprometerse en la organización de reuniones de alto nivel donde asisten los representantes de cada gobierno, y donde se reafirman los vínculos diplomáticos con el exterior y la voluntad de negociar puntos de interés entre los estados con el fin de llegar a un acuerdo en temas de seguridad, económico-comerciales, políticos, culturales, sociales, entre otros más.

Cabe mencionar, que la segunda administración panista logró acceder al asiento de miembro no permanente para el bienio 2009-2010, con el embajador Claude Heller como representante permanente ante la ONU, llegando a ocupar en su segundo año la presidencia de los comités de sanciones relativas a Somalia y el de no Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, así como el Grupo de trabajo sobre niños y conflictos armados, lo que es de gran importancia resaltar, debido a que, se recuperó la tradición diplomática de trabajo en temas de desarme y control de la carrera armamentista.

Por otro lado, independientemente de la securitización de la cooperación internacional mexicana durante el periodo 2006-2012, resulta fundamental señalar

²⁴⁵ Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, “Introducción”, *La Iniciativa Mérida en el marco de la relación... op. cit.*, pp. 17-18.

²⁴⁶ *Ibíd.*, p.18.

que el 16 de abril de 2011 entró en vigor la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) de México, la cual pretendió conformar el andamiaje jurídico e institucional adecuado, en aras de instituir una política mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) que reforzara a la política exterior de México.

A lo largo de la historia, ha resultado imposible negar la injerencia de Estados Unidos sobre la vida social, económica y política de México. Dentro de esta dinámica de vinculación entre los dos estados, las relaciones exteriores de México se han visto enfrascadas sobre todo en los últimos años en procesos de interés o naturaleza estadounidense.

La agenda de negociaciones internacionales del gobierno de Felipe Calderón no fue la excepción (es más, se abrió completamente) y en este caso en particular estuvo marcada por una tendencia que se vino desarrollando a partir del incremento de la inseguridad que afectó también a la frontera compartida, la intensidad del narcotráfico y de la delincuencia organizada, las estrategias adoptadas para combatirlas y los escasos resultados obtenidos a pesar de la movilización de fuerzas policiacas, del ejército e incluso de las fuerzas navales mexicanas. Mientras la seguridad pasó a ser el centro de las discusiones y los acuerdos, los proyectos de desarrollo y bienestar social quedaron relegados y en espera de que las condiciones en las que se encontraba México se prestaran para que realmente se cristalizaran en algo significativo.

De acuerdo con Arturo Ramírez Villaruel:

[...] “la relación México-Estados Unidos es, seguramente, la más importante de las relaciones que mantiene nuestro país con el exterior, en razón del peso de la potencia del norte en la vida de México (además de que es) la relación que más riesgos representa para nuestro país en una enorme gama de cuestiones relativas a la seguridad nacional, pública y económica”.²⁴⁷

Según el Universal:

Reforzar los temas bilaterales y llegar a acuerdos consensuados permiten el desarrollo pacífico de las relaciones entre ambos actores, así se percibe dentro del que fue el marco de las negociaciones para la

²⁴⁷ Arturo Ramírez Villaruel, 2004, “La actual inviabilidad de un acuerdo migratorio amplio y la necesidad de alternativas viables”, en: *Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura*, Secretaria de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, México, p. 126. Citado por: Ileana Cid Capetillo, “Las grandes transformaciones de la política exterior de México”, en: Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coord.), *Pensar el Futuro de México... op. cit.*, p. 101.

cooperación Bilateral México-Estados Unidos contra el crimen organizado, con el fin de maximizar el apoyo económico a la lucha contra el narcotráfico y delincuencia organizada en México, por iniciativa de este mismo, así como “el entrenamiento, para que los agentes mexicanos puedan operar los equipos y llevar a cabo las tareas necesarias para garantizar la seguridad en el país”, transferencia de información, tecnología y técnica.²⁴⁸

En conclusión se puede decir que, la orientación unilateral hacia Estados Unidos es lo que caracterizó a la política exterior de México en el sexenio de Fox, y en el periodo de Calderón se profundizó con la vertiente militar y de seguridad y aislando al país del resto de América Latina, donde anteriormente tenía liderazgo. Con el gobierno de Fox y con el de Felipe Calderón, la política exterior mexicana dejó de lado sus tradicionales principios de autodeterminación y no intervención en los asuntos de otros países.

Por su parte, Ana Teresa Gutiérrez afirma que:

Hoy, lamentablemente, la política exterior ha girado principalmente a favor de Estados Unidos. Con una subordinación humillante y creciente al imperio, que pone la política exterior de México a su servicio. Sin embargo, México no puede renunciar a uno de los pilares fundamentales de su desarrollo, a la memoria histórica de la nación, a saber dónde están sus intereses nacionales, porque la política externa es parte fundamental de la independencia presente y futura de los mexicanos.²⁴⁹

Considerando a Cristina Eguizabal, lo que es un hecho es que, la mayor parte de los problemas de México siguen latentes, como es el de: la pobreza, la desigualdad económica, la escasez de trabajo y el deterioro ambiental, principales puntos de la agenda socioeconómica que aún no se han resuelto”.²⁵⁰

De acuerdo con Ileana Cid el gran reto que tiene el gobierno mexicano es que:

[...] tiene que poner en la balanza las decisiones que está tomando, las tendencias hacia donde lo encaminan, dilucidar si las metas son claras y

²⁴⁸ El Universal, 2007, “Características del programa contra crimen México-EU”, 4 de octubre [www.eluniversal.com.mx/notas/453051.html]. Citado por: Ileana Cid Capetillo, “Las grandes transformaciones de la política exterior de México”, en: ... *Ibíd.*

²⁴⁹ Ana Teresa Gutiérrez del Cid, “El proceso de conformación de una nueva geopolítica mundial. México en la agenda geoestratégica global”, en: ... *Ibíd.*, p.159.

²⁵⁰ Cristina Eguizabal, 2006, “México en Mesoamérica: los retos de la seguridad interdependiente”, en: Rafael Fernández de Castro y Érika Ruiz Sandoval (coords.), *La agenda internacional de México 2006-2012*, Ariel, México, p. 148. Citado por: Ileana Cid Capetillo, “Las grandes transformaciones de la política exterior de México”, en: ... *Ibíd.*, p. 105.

alcanzables y, lo fundamental, si son óptimas para México.

Desde esta perspectiva, el gobierno actual debe hacer un análisis de los pasos que intenta dar en el ámbito internacional, así como realizar una evaluación acorde con los intereses medulares de nuestra nación: la seguridad nacional, la estabilidad y cooperación internacional, aprovechamiento de los recursos naturales, impulso al desarrollo sustentable y la capacidad soberana para tomar decisiones en beneficio del interés nacional. Dentro de la perspectiva de las organizaciones multilaterales, es de igual forma necesario replantear la participación de México en ellos.²⁵¹

Citando a Pellicer, México no podrá aspirar a ser un actor importante y con prestigio en los foros internacionales si no tiene el compromiso real de contribuir al restablecimiento y mantenimiento de la paz en el escenario mundial,²⁵² a pesar de que la presencia de Estados Unidos lo comprometa en la toma de sus decisiones. Según Ileana Cid, para ello, es esencial e importante la participación y la capacidad de los representantes de México ante los diferentes organismos.²⁵³

En palabras de Lucía Irene Ruiz Sánchez:

Conforme los procesos de transformación del contexto internacional (se van) acelerando, el éxito de la política exterior mexicana dependerá, en forma creciente de la capacidad y del talento que sus agentes diplomáticos tengan [...] al mismo tiempo que logren adaptarse a los cambios y aprovechen las posibilidades que ofrece el nuevo entorno. Será a través del diseño de una estrategia de política exterior que tome en cuenta todos estos elementos y parta de una visión clara de los intereses de México, que se permita contribuir al desarrollo cabal del país en todos sus ámbitos.²⁵⁴

Por su parte, Ileana Cid Capetillo afirma que:

Finalmente, la cuestión de las negociaciones internacionales tiene que ser replanteada de manera urgente, tiene que existir una correlación real entre la política exterior y los temas de la agenda de negociación y las necesidades socioeconómicas reales del país.

²⁵¹ Ileana Cid Capetillo, "Las grandes transformaciones de la política exterior de México", en: ... *Ibíd.*

²⁵² Olga Pellicer, 2006, "Tiempo de definiciones: la política de México en foros multilaterales", en: Rafael Fernández de Castro y Érika Ruiz Sandoval (coords.), *La agenda internacional de México 2006-2012, Ariel*, México. Citado por: Ileana Cid Capetillo, "Las grandes transformaciones de la política... *Ibíd.*

²⁵³ Ileana Cid Capetillo, "Las grandes transformaciones de la política exterior de México", en: ... *Ibíd.*, p. 106.

²⁵⁴ Lucía Irene Ruiz Sánchez, 1995, *Las negociaciones internacionales*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, p. 15. Citado por: Ileana Cid Capetillo, "Las grandes transformaciones de la política exterior de México", en: ... *Ibíd.*

[...] Sin embargo, lejos de asumir una posición pesimista, debemos aprovechar la oportunidad de los análisis que se están elaborando... para lograr un balance de las fortalezas y debilidades a fin de reorientar el futuro poniendo la economía y la política al servicio de la sociedad.²⁵⁵

La política exterior en la administración de Calderón tuvo una orientación unilateral enfocada hacia el vecino del norte, el eje principal de la misma fue el mismo que el del sexenio anterior, el tema de seguridad nacional en la relación con Estados Unidos. Ante ello, es necesario resaltar que la política exterior de nuestro país debe diseñarse en aras de cubrir y responder a sus intereses antes de responder a las necesidades de Estados Unidos, la política exterior se debe construir con base en la situación interna y en las prioridades vitales de México y no en las de la otra nación, y así, una vez diseñada su política exterior, presentarse ante el escenario internacional y dar a conocer sus necesidades, intereses y objetivos, y aprovechar la oportunidad que la relación y la vecindad con Estados Unidos brindan a nuestro país y poder participar en las decisiones internacionales y ocupar un lugar relevante en el entorno mundial.

²⁵⁵ Ileana Cid Capetillo, "Las grandes transformaciones de la política exterior de México", en: ... *Ibíd.*, p. 107.

CONCLUSIONES

Al inicio de esta investigación se planteó la hipótesis que se presenta a continuación:

A pesar de la poca capacidad de participación, alcance y respuesta de la política exterior mexicana en el marco de la relación bilateral México-Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo estadounidense, es un hecho indudable que por la ubicación geográfica de México y al ser este el vecino, el socio y el aliado de Estados Unidos, para bien o para mal nuestro país está entre las principales prioridades de mayor importancia del vecino del norte, específicamente en materia de seguridad nacional, tema que se posicionó en el centro de las agendas nacional y bilateral posterior a los atentados terroristas a Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001.

Con el objetivo de comprobar y sustentar la misma, se presentan de manera resumida las 5 premisas establecidas al inicio de este trabajo, así como la síntesis de cada uno de los capítulos de la presente investigación.

1. La relación bilateral de mayor importancia y central para México es la que tiene con Estados Unidos, la cual se denomina como una relación de interdependencia por la vecindad existente entre ambos países pero asimétrica al mismo tiempo, ya que Estados Unidos es, la casi única potencia y de mayor importancia en el escenario internacional, a través de esta relación México ha buscado una mayor presencia en el escenario internacional.
2. El surgimiento de amenazas que pusieron en riesgo la paz y seguridad de las naciones, como es el caso del terrorismo internacional que se materializó con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 a Estados Unidos, condujo al manejo unilateral de la política exterior de dicha nación y como parte de su Estrategia de Seguridad Nacional colocó como temas centrales de sus agendas interna y externa el tema de la guerra contra el terrorismo y la seguridad nacional, hecho en el que México como país vecino se vio obligado a participar y cooperar, integrarse, alinearse y colaborar con su vecino del norte en estos asuntos que no han sido prioridad en su política exterior, así como también, trabajar en mejorar el control de sus fronteras norte y sur por lo que, se dio una vinculación entre seguridad, frontera y migración como temas fundamentales entre ambas naciones.

3. Ante los atentados a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, se propició un cambio radical de su política exterior colocando el tema de la seguridad como tema primordial frente a cualquier negociación. Dada la interdependencia asimétrica existente ante México y Estados Unidos, se puede decir que la política exterior mexicana en materia de seguridad y guerra contra el terrorismo se ha tornado principalmente en favor de los intereses de Estados Unidos, subordinándose a sus decisiones, dejando de lado los principales asuntos en la agenda de nuestro país como: la migración, los derechos humanos, el control de drogas, entre otras, dándose a su vez una ruptura en la tradicional política exterior de México sobre problemas internacionales.
4. Ante la nueva agenda de seguridad antiterrorista de Estados Unidos, la política exterior mexicana tuvo que adaptarse y replantear sus prioridades y necesidades al subordinar toda negociación o solución de conflictos al tema de la seguridad nacional. Aunado a lo anterior, para Estados Unidos la posición geopolítica de México se volvió estratégica para concretar proyectos en materia de cooperación y seguridad, ejemplo de ello fue la creación de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005, como medida de una mayor cooperación e integración regional y binacional.
5. Desde los actos terroristas, el tema de la seguridad nacional ha sido el eje central en la relación bilateral México-Estados y no fue la excepción en el gobierno del presidente Felipe Calderón. Aunado al tema del terrorismo surgieron también otros temas como el combate al narcotráfico y el crimen organizado, asuntos que en la administración Calderón-Bush requirieron también de la cooperación bilateral y regional en pro de la seguridad hemisférica, lo anterior se concretó con la Iniciativa Mérida en 2007 como mecanismo de cooperación y como una de las principales decisiones de política exterior del gobierno de Calderón en su relación con el vecino del norte.

En el primer capítulo se explica que, la política exterior es el instrumento de toda nación en sus relaciones internacionales. Se puede definir como el conjunto de objetivos, principios, decisiones, acciones y estrategias que tiene un Estado para vincularse con el resto de las Naciones, el diseño e implementación de la política exterior de cada país depende de factores internos como la geografía, características socioeconómicas, políticas y geopolíticas y externos como otras naciones o de la misma dinámica internacional. Uno de los objetivos centrales de

la política exterior es satisfacer los objetivos, intereses y prioridades de cada Estado.

Toda política exterior debe responder, en primer lugar a las aspiraciones de paz y seguridad nacional y las necesidades de desarrollo político, económico y social del país, ya que el Estado busca protegerse de amenazas que provienen del exterior y que ponen en riesgo a la nación como es el caso del terrorismo internacional. En general, los objetivos de la política exterior mexicana como país de influencia media y su posición geopolítica y geoestratégica han variado a lo largo de su historia y dependido del contexto histórico, aunque su orientación general primordial ha sido el de su vinculación e integración con Estados Unidos. En cuanto a los objetivos de la política exterior de Estados Unidos, también han variado a lo largo de su historia, lo que sí es un hecho es que siempre se han sustentado en sus raíces históricas, en su excepcionalísimo y en sus intereses nacionales.

Debido a que la base fundamental de toda nación son sus relaciones bilaterales y multilaterales, la vinculación entre las políticas exteriores de México y Estados Unidos es inevitable debido a la vecindad natural existente entre ambas. El hecho de que para México la relación bilateral de mayor importancia y principal es la que tiene con Estados Unidos, no puede equilibrar su política exterior dándole mayor peso a otra nación o a otra región. Aunque esta relación bilateral se ha caracterizado por ser conflictiva y de altibajos por la diferencia de poder entre ambos países se puede decir que se denomina como asimétrica pero al mismo tiempo interdependiente, carácter que simple y sencillamente se da por que comparten la misma frontera.

En el segundo capítulo se menciona que, el suceso más relevante y de mayor importancia a nivel internacional en la década de los noventa fue el término de la Guerra Fría y la caída del socialismo, acontecimiento que trajo como consecuencia un gran cambio en la esfera internacional y la reorganización del mundo, surge un nuevo orden internacional y Estados Unidos como única potencia y a su vez reglas, normas y objetivos para adaptarse al nuevo contexto internacional.

Esto se tradujo en lo que se denominó globalización, ante el desequilibrio global, la inestabilidad e inseguridad, se buscó mantener la paz y seguridad de la comunidad pero, muy por el contrario, lo anterior no condujo a dicho objetivo primordial sino a la presencia de nuevas amenazas como son: el desarrollo y la pobreza, los conflictos entre naciones, el surgimiento de armas de destrucción masiva, el crimen organizado y el terrorismo internacional, entre otras.

El vacío de poder y el desajuste del escenario mundial, se reflejó en el desequilibrio de la política exterior de todas las naciones y la política exterior mexicana no fue la excepción, ya que se pasó de una postura de aislamiento ante el mundo a formar parte del proceso de globalización y tener una mayor presencia en el ámbito internacional a través de su relación con Estados Unidos lo que culminó con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, que más que un proyecto político fue un proyecto de apertura económica en la relación bilateral.

El proceso de adaptación de México al nuevo contexto ha sido lento a pesar de que son más las fortalezas que posee que debilidades, entre las primeras se encuentran: el tamaño de su economía, su estratégica posición geográfica, el TLCAN, su capacidad de producción de gas y petróleo, su estabilidad macroeconómica, su avance democrático, su estabilidad política, entre otras.

Esto ha sido así debido a la existencia de factores internos en materia de política exterior y a la inexistencia de estrategias sobre el papel que debería desempeñar en el escenario internacional y a factores externos que condicionan cualquier estrategia de política exterior para su inserción en la política mundial como son: la globalización, los cambios derivados de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, y al resultado del terrorismo internacional que trajo como consecuencia la inmediata respuesta estadounidense que se reflejó en su hegemonismo y en su política exterior cada vez más basada en el unilateralismo y en la defensa de sus intereses y su seguridad nacional.

Desde la posguerra fría el número de amenazas a la seguridad nacional y a los intereses estadounidense se han ido ampliando como son: el terrorismo, crimen internacional, tráfico de drogas, daño al medio ambiente, entre otras. Ante ello Estados Unidos ha tenido que definir sus intereses nacionales y su conducta en el entorno internacional. A lo largo de la historia el gobierno estadounidense ha tenido la capacidad de identificar las amenazas y enemigos que lo ponen en riesgo, sabe muy bien cómo, cuándo, dónde y contra quién defenderse, por lo que se ha visto en la necesidad de priorizar y anteponer sus intereses nacionales.

En el tercer capítulo se aborda que, el profundo reacomodo en el ámbito internacional se suscitó por la aparición de un nuevo enemigo de Estados Unidos: el terrorismo. Con los atentados del 11 de septiembre de 2001 se dio un cambio en la política exterior estadounidense y se reafirmó su unilateralismo, lo que repercutió también en las políticas exteriores de todas las naciones, debido a que la política exterior estadounidense ha tenido gran impacto dentro de las relaciones internacionales por lo menos desde la segunda mitad del siglo XX hasta lo que va

del siglo XXI, lo anterior se tradujo en lo que el presidente Bush dio a conocer como Estrategia de Seguridad Nacional o lo que se denominó como Guerra Preventiva, colocando en el centro de sus agendas interna y externa los temas de seguridad nacional y guerra contra el terrorismo y aunque los ataques terroristas se perpetraron en los Estados Unidos, directa o indirectamente impactaron en todo el mundo.

La nueva Doctrina Bus de “están conmigo o contra mí” dominó toda negociación y relación bilateral y multilateral de la política exterior norteamericana. Como se ha mencionado anteriormente en esta investigación, el gobierno mexicano no quedó exento, postura a la que México tuvo muy poca capacidad de adaptación y respuesta y que de alguna manera afectó los intereses primordiales de su política exterior como son: la migración, narcotráfico, democracia, entre otros y que dejó en segundo lugar a nuestro país en las prioridades y la agenda estadounidense.

A raíz de los ataques terroristas de septiembre de 2001, el gobierno del presidente Fox caracterizó al tema del terrorismo como un problema de seguridad mutua por lo que, la frontera sur de México, la que comparte con Guatemala y Belice se convirtió en uno de los temas de atención especial de Estados Unidos en materia de seguridad y se dio una vinculación entre seguridad-migración-frontera.

Lo anterior llevo a nuestro país a una mayor cooperación e integración con el vecino del norte, se buscó mejorar el control en las fronteras, se compartió información y se establecieron criterios en materia de inteligencia, aduanera y fronteriza. Es así como México buscó adaptarse a los cambios del nuevo orden mundial e identificar y aprovechar oportunidades y espacios para posicionarse en la esfera global y hacer frente a temas que no han sido tradicionales de su política exterior y que se convirtieron en retos nuevos de resolver para la misma.

Finalmente, en el cuarto capítulo, según la autora Olga Pellicer el termino de Nueva Agenda del Siglo XXI no surgió al iniciar el milenio, sino hasta después cuando la administración Bush modificó las prioridades de la política internacional al colocar como temas centrales el de la seguridad y el de la guerra contra el terrorismo como respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001.

México al ser el país vecino de la nación donde se materializaron dichos ataques, tuvo que responder a esta nueva agenda impuesta por el gobierno estadounidense, desde ese momento el combate al terrorismo pasó a ser tema de interés nacional de nuestro país obligándolo a rediseñar y formular una política exterior que respondiera a las necesidades del gobierno norteamericano, se puede

decir, que el tema de seguridad nacional es el único que realmente le ha interesado tratar con nuestro país al gobierno de Estados Unidos.

Ante esta coyuntura internacional y ante la interdependencia que caracteriza a la relación bilateral, fue un hecho que los gobiernos de México y Estados Unidos tuvieron que enfrentarse al desafío de desarrollar mecanismos de cooperación en materia de seguridad y guerra contra el terrorismo, lo que se concretó con la firma de los acuerdos de Fronteras Inteligentes en 2002, con la implementación de esquemas bilaterales en materia de seguridad y terrorismo y finalmente la creación de proyectos binacionales como fue el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005 y la Iniciativa Mérida (IM) en 2007, esto se implementó no sólo para el control de fronteras, migración, seguridad y terrorismo, sino también como medidas para controlar el crimen organizado y el narcotráfico.

Aunque México ha tenido que responder a las políticas unilaterales del gobierno estadounidense también se ha visto en la necesidad de aprovechar su posición geopolítica y diseñar una política exterior que cubra las necesidades e intereses nacionales lo que permitirá su inserción en el plano internacional.

A manera de conclusión general de esta investigación tenemos por tanto, que:

Con el fin de la Guerra Fría y con el colapso de la Unión Soviética en los noventa, el mundo sufrió un reacomodo y una gran transformación, que permitió que los Estados Unidos surgieran como la única potencia mundial provocando ello que el resto de las naciones buscaran su acercamiento con la nueva potencia. México no fue la excepción debido a su realidad geopolítica que está inevitablemente relacionada con Estados Unidos, debido a que comparte su frontera norte con esta nación.

Este nuevo escenario internacional no propició la paz ni la seguridad mundial, muy por el contrario, se generó un entorno en el que surgieron nuevos actores, problemas y amenazas provenientes del exterior que afectaron de diferente manera y magnitud a cada uno de los países. Ejemplo de ello, es el surgimiento, con mayor fuerza, del terrorismo internacional, tema clave en éste trabajo de investigación. Amenaza que afectó directamente a Estados Unidos por ser este el país donde se perpetraron los ataques terroristas el 11 de septiembre de 2001.

Esto impactó en todo el mundo ya que como bien se sabe la política exterior estadounidense ha tenido y tiene gran peso en las relaciones internacionales, pero principalmente en nuestro país debido a la vecindad existente entre ambas naciones. Ya desde finales de los años ochenta se venían manifestando cambios geopolíticos, geoeconómicos y geoestratégicos, cuyo significado profundo apareció en toda su extensión con los atentados del 11 de septiembre de 2001. El mundo se transformó tras la caída del muro de Berlín y se volvió a transformar el 11 de septiembre como resultado del terrorismo internacional.

Ante el surgimiento de estos profundos cambios que marcaron el nuevo sistema mundial, la articulación de los intereses, necesidades y posturas de cada uno de los gobiernos dependió de ese nuevo contexto internacional y de sus capacidades en función de sus recursos naturales, económicos, políticos y de su posición en el mundo. El gobierno estadounidense fue quien primordialmente inició con el replanteamiento de sus intereses, necesidades y nuevas posturas debido a que, en esa nación fue donde se perpetraron los ataques terroristas.

Ante este hecho los Estados Unidos necesitaron de la cooperación internacional y de la seguridad hemisférica, sus principales políticas fueron por un lado, la de subordinar todo tema y negociación a la seguridad nacional y por el otro, el despliegue del unilateralismo en toda su extensión, anteponiendo como principal estrategia de seguridad, su doctrina de prevención de “están conmigo o están contra mí” que colocó en el centro de sus agendas interna y externa.

La nueva realidad de Estados Unidos impactó en la relación con México, primero, por que comparten la misma frontera y segundo, porque como bien se sabe la política exterior mexicana siempre ha estado concentrada en privilegiar su relación con el vecino del norte que ha sido la principal y la de mayor importancia. Por estas razones, México estuvo obligado a adoptar las nuevas políticas estadounidenses que se tradujeron en la guerra contra el terrorismo y la seguridad nacional, temas que no han sido tradicionales en la política exterior de México dejando de lado los temas que realmente interesan a nuestro país como son: los derechos humanos, la migración, el narcotráfico, la democracia, la inversión, el comercio, los proyectos de desarrollo y bienestar, entre otros. México ha tenido que adaptarse a la nueva agenda estadounidense, como el caso de su agenda de desarrollo a la de las negociaciones de la seguridad internacional, lo que ha hecho imposible orientar la agenda bilateral en función de las prioridades, intereses y necesidades de México.

Debido a la relación bilateral existente, México catalogó el tema de la seguridad nacional como un asunto de interdependencia, por lo que fue menester cooperar, alinearse e integrarse con su amigo, vecino, aliado y socio del norte en materia de seguridad. Es un hecho que Estados Unidos no puede diseñar un esquema de seguridad que no incluyera a México por su vecindad, esto se logró a través de la concertación de proyectos entre ambas naciones como el Acuerdo Para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005 y la Iniciativa Mérida (IM) en 2007, y de acuerdos como el de Fronteras Inteligentes para el control de flujo de bienes, personas e infraestructura, como mecanismos para el mejor control de sus fronteras, principalmente la frontera sur de México, tema de atención especial en el ámbito de la seguridad.

Al mismo tiempo se propició una mayor coordinación trilateral entre México-Belice-Guatemala y el intercambio de información, para así evitar que México fuera punto de entrada de organizaciones terroristas, lo que a su vez permitió reforzar y actualizar los sistemas y medidas de seguridad en México. Es importante mencionar que los proyectos y acuerdos mencionados con anterioridad, no sólo se han enfocado en controlar el terrorismo internacional sino también el narcotráfico y la migración, recordemos que México es un país estratégico en política de seguridad nacional de Estados Unidos al ser uno de los principales países de tráfico de drogas y tránsito de personas, por lo que surge así una vinculación entre seguridad, frontera y migración.

Para México los retos más importantes son:

- No dejar de lado sus intereses de política exterior y su seguridad por los de Estados Unidos;
- Tener dominio sobre los temas de seguridad nacional y terrorismo que se han convertido en nuevos retos y desafíos para su política exterior;
- Diseñar una estrategia de política exterior y ser capaz de adaptarse a los cambios internacionales. México ha tenido poca capacidad de responder a las exigencias de Estados Unidos, de adaptarse a esta nueva realidad mundial donde existen relaciones de interdependencia, asimétricas y jerárquicas, lo que ha tenido un impacto a nivel interno en materia de política exterior, ya que, lo que acontece en el contexto internacional condicionan el ejercicio y el actuar de la misma;

- México debe enfocarse en la especialización de sus instituciones. Un hecho evidente en los últimos años ha sido que el gobierno mexicano presenta una gran debilidad institucional para enfrentar amenazas provenientes de actores no estatales, como las bandas del crimen organizado transnacional, cuya principal arma es la corrupción;
- Diseñar e implementar objetivos y estrategias a largo plazo que le permitan tener una mayor capacidad de participación en el plano internacional y;
- Poner mayor énfasis y atención en el tema de la diversificación de sus relaciones con el exterior, con el objeto de reforzar dichas relaciones, porque si bien estas se han dado, ha sido solamente en el discurso y no en la práctica.

La relación bilateral entre México y Estados Unidos desde su inicio se ha calificado como una relación compleja, siempre se ha visto envuelta en altibajos, problemas, conflictos y diferencias, pero, para bien o para mal es una relación insustituible debido a que comparten la misma frontera y es por esta razón y porque ambas naciones han reconocido la importancia que tiene una para la otra (de México para Estados Unidos y de Estados Unidos para México) en sus relaciones exteriores, que se denomina a esta relación bilateral, como una relación interdependiente.

Aunque esta relación ha traído más desventajas que ventajas por el nivel de asimetría presente entre ambas naciones, es preciso para México es aprovechar la oportunidad que la geografía le ha dado, el de la vecindad existente de la casi primera potencia mundial, esto también como una estrategia para volver a posicionarse en el escenario internacional en beneficio del desarrollo del país.

BIBLIOGRAFÍA

Alejandra Laojus, “El vacío de poder”, *Vicente Fox. El presidente que no supo gobernar*, Ed. Océano, México, 2007.

Ana Covarrubias (compiladora), *México en un mundo unipolar...y diverso*, COLMEX, México, 2007.

Ana Covarrubias (coordinadora), *Temas de Política Exterior*, COLMEX, México, 2008.

Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (compiladores), *Lecturas sobre el cambio político en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, FCE, México, 2002.

Graciela Arroyo Pichardo (coordinadora), *La dinámica mundial del siglo XXI. Revoluciones, procesos, agentes y transformaciones*, Ed. Cenzontle, México, 2006.

Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coordinadores), Humberto Garza Elizondo, “Fondo y Forma de la política exterior de México”, *Una historia contemporánea de México*, Tomo 4 Las políticas, Ed. Océano, COLMEX, México, 2009.

Immanuel Wallerstein, *La crisis estructural del capitalismo*, Ed. Contrahistorias, México, 2005.

Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespín. Una visión personal sobre la compleja relación México-Estados Unidos*, Ed. Grijalbo 2003, Ed. Debolsillo, México, 2005.

Joanna Sosnowska, “Los principios de la política exterior mexicana”, *Política Exterior de México: dimensión regional e internacional*, Ed. UNAM, México, 2006.

Jorge A. Schiavon, Daniela Spencer y Mario Vázquez Olivera (editores), Jorge A. Schiavon, “México-Estados Unidos. Estabilidad y seguridad a cambio de autonomía”, *En busca de una nación soberana. Relaciones Internacionales de México, siglos XX y XXI*, CIDE, SRE, México, 2006.

Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, Ed. UNAM, México, 2006.

Jorge Eduardo Navarrete (coordinador), *Miscelánea global. Tareas internacionales de México*, UNAM, México, 2008.

Luis Herrera Lasso M. (coord), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, Ed. FCE, México, 2006.

Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coordinadores), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM, UNAM, CISAN, FCE, México, 1998.

Rafael Fernández de Castro (coord.), *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ed. Ariel, México, 2002.

Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda, "Hussein, Bush y Fox", *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, Ed. Grijalbo, México, 2007.

Varios Autores, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, IMRE, COLMEX, 1997, México.

Varios Autores, *Los retos para la política exterior de México en la actual coyuntura*, IMRE, SRE, 2004, México.

HEMEROGRAFÍA

Alejandro Becerra Gelóver, "Soberanía, política exterior y supranacionalidad a la entrada del siglo XXI: el caso de México", *Sociológica*, No. 48, enero- abril, 2002.

Ana Covarrubias Velasco, "México: crisis y política exterior", *Foro Internacional*, No. 3, julio-septiembre, 1996, Ed. El Colegio de México.

Bernardo Mabire, "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, No. 4, octubre-diciembre, 1994, Ed. El Colegio de México.

Carmen Moreno Toscano, "La vocación multilateral de la política exterior mexicana", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 61, Ed. IMRED, Nueva Época, México, 2000.

Carlos Rico F., “Una vuelta en la montaña rusa. Relaciones mexicano-estadounidenses después de la posguerra y desafíos del futuro inmediato”, *Foro Internacional*, No. 3, enero-marzo, 1989, Ed. El Colegio de México.

Cristina Eguizábal y Rut Diamint, “La guerra contra el terrorismo y el futuro de las democracias latinoamericanas”, *Foreign Affairs en español*, volumen 2, No. 1, primavera, 2002, Ed. ITAM.

Fouad Ajami, “El centinela solitario”, *Foreign Affairs en español*, volumen 2, No. 1, primavera, 2002, Ed. ITAM.

Guadalupe González G., “Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización”, *Foro Internacional*, No. 4, octubre-diciembre, 2001, Ed. El Colegio de México.

Guillermo Osorno, “El vínculo entre los ámbitos interno e internacional. De la política de eslabones a la diplomacia de doble filo”, *Foro Internacional*, No. 3, julio-septiembre, 1995, Ed. El Colegio de México.

Humberto Garza Elizondo, “Crisis de la política exterior mexicana”, *Foro Internacional*, No. 2-3, abril-septiembre, México, 1998, Ed. El Colegio de México.

Humberto Garza Elizondo, “Los cambios de la política exterior de México: 1989-1994”, *Foro Internacional*, No. 4, octubre-diciembre, 1994, Ed. El Colegio de México.

Ilán Bizberg (comp.), “México ante el fin de la Guerra Fría”, México, El Colegio de México, 1998, *Foro Internacional*, por Carlos Maldonado Valera, No. 1, enero-marzo, México, 2000, Ed. El Colegio de México.

Jorge Alberto Lozoya, “México y la cooperación internacional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 61, Ed. IMRED, Nueva Época, México, 2000.

Jorge G. Castañeda, “Mirando al futuro”, *Nexos*, diciembre, 2001.

José Manuel Ugarte, “Las estructuras de inteligencia en América Latina”, *Foreign Affairs en español*, volumen 2, No. 1, primavera, 2002, Ed. ITAM.

José María Ramos García, “La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales”, *Foro Internacional*, No. 4, octubre-diciembre, 2004, Ed. El Colegio de México.

Joseph S. Nye Jr., "Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak", *Foreign Affairs en español*, No. 3, julio-septiembre, 2003.

Juan David Lindau, "Los regímenes bilaterales y la relación México-Estados Unidos", *Foro Internacional*, No. 3, enero-marzo, Ed. El Colegio de México, 1991.

Lilia Bermúdez torres, "La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias", Artículo publicado originalmente en la *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero, México, febrero, 2000.

Lorenzo Meyer, "Estados Unidos y la evolución del nacionalismo defensivo mexicano", *Foro Internacional*, No. 3, julio-septiembre, México, 2006, Ed. El Colegio de México.

Miguel Ángel Valverde Loya, "Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo", *Foro Internacional*, No. 4, octubre-diciembre, 2001, Ed. El Colegio de México.

Peter Andreas, "La redefinición de las fronteras estadounidenses después del 11 de septiembre", *Foreign Affairs en español*, volumen 2, Número 1, primavera 2002, Ed. ITAM.

Raúl Benítez Manaut, "Seguridad nacional y transición política, 1994-2000", *Foro Internacional*, No. 4, octubre-diciembre, 2001, Ed. El Colegio de México.

Ricardo Macouzet N., "Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, No. 4, octubre-diciembre, 1994, Ed. El Colegio de México.

Stephen E. Flynn, "Vulnerable Estados Unidos", *Foreign Affairs en español*, Volumen 2, Número 1, primavera 2002, Ed. ITAM.

Varios autores, "El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos, informe de la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos", México, FCE, 1988, por Mario Ojeda, *Foro Internacional*, No. 1, julio-septiembre, 1990, Ed. El Colegio de México.

Vicente Fox Quesada, "La política exterior de México en el siglo XXI", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Ed. IMRED, Nueva Época, México.

Víctor Arriaga, “El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994”, *Foro Internacional*, No. 4, octubre-diciembre, 1994, Ed. El Colegio de México.

Víctor Pavón-Villamayor y Jorge Velázquez Roa, “¿Es la pobreza la causa del terrorismo?”, *Foro Internacional*, No. 2, abril-junio, 2005.

Walter Laqueur, “Terrorismo posmoderno. Reglas nuevas para un antiguo juego”, *Foreign Affairs en español*, Volumen 2, Número 1, primavera 2002, Ed. ITAM.

William F. Perry, “La preparación para el próximo ataque”, *Foreign Affairs en español*, volumen 2, No. 1, primavera, 2002, Ed. ITAM.

DICCIONARIOS

Edmund Jan Osmańczyk, *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, Ed. FCE, México-Madrid-Buenos Aires, 1976.

Edmundo Hernández-Vela Salgado, *Diccionario de Política Internacional*, Ed. Porrúa, México, 1996.

Sergio Garófalo, *Diccionario de Política*, Ed. Valleta, Buenos Aires-Argentina, 2001.

PÁGINAS DE INTERNET

Alejandro Anaya Muñoz, “La política Exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox”. *Sexenio en perspectiva*. Disponible en:

<http://www.uia.mx/web/html/actividades/sexenio/LaPoliticaExterior.pdf>

Al Gore, ex Vicepresidente de EE.UU, “Irak y la guerra al terrorismo”.

Disponible en: <http://www.inisoc.org/66gore.htm>

Ivan Eland, traducción de Gabriel Gasave, “La política exterior de Bush hace que Clinton luzca bien”, *El Instituto Independiente*, Daily Mail (Hagerstown, MD), 2002.

Disponible en: <http://www.elindependent.org/articulos/article.asp?id=1107>

José Luis Redondo, La guerra de Irak y el “imperialismo americano”.

Disponible en: <http://www.inisoc.org/jlr68.htm>

Jorge G. Castañeda, "Política Exterior y Democracia", *Nexos*, 2003. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2101711>

Jorge A. Schiavon, Rafael Velázquez Flores (editores), Juan Pablo Prado Lallande, *La política exterior de México 2012-2018: Diagnóstico y propuestas*, primera edición, AMEI, México, 2012. Disponible en: http://amei.mx/libro_politica_exterior_Mexico_2012-2018.pdf

Luz Araceli González Uresti, "La política exterior de México: aciertos y desatinos de una transición inacabada". Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047127.pdf>

Luz Araceli González Uresti, "La política exterior de México: ¿cambio o continuidad?". Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043322.pdf>

Lorena Jaimes Vargas y Sandra Aurora Ocaña Padilla, *Tesis: Doctrina Bush: Reflejo real de la tradición estadounidense en política exterior*, Universidad de las Américas Puebla, México, 2005. Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/jaimes_v_l/capitulo_0.html#

Marcela García de Bracho, *Balance de la Política Exterior de México Bajo el Mandato del presidente Vicente Fox*, Diplomado en Relaciones Internacionales, Universidad Viña del Mar, Chile, Octubre, 2006. Disponible en: http://www.mexicodiplomatico.org/lecturas/politica_exterior_sexenio_fox.pdf

Matías Pablo Arese, David Rinaudo, Selene Aguilar y Pablo Uc, *Análisis de la Política Exterior de México: 1995-2005*. Disponible en: <http://usuarios.multimania.es/notasinternacionales/PEL1.htm>

Norberto Emmerich, "Política Exterior de EE.UU.". Disponible en: <http://www.inisoc.org/norbeu.htm>

Rafael Velázquez Flores y Jorge A. Schiavon, "El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?", *Revista Enfoques*, Ciencia Política y Administración Pública (Chile), volumen 6, número 8 (primer semestre 2008). Disponible en: http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2722954&orden=0

Raúl Benítez Manaut, “La seguridad binacional después del 11 de septiembre”, *México-Estados Unidos: consensos y tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad*. Disponible en:

<http://www.fusda.org/raulbenitez-rev3-4.pdf>

Roberto Franchini Hernández, *Tesis: La conducta estadounidense en cuanto a su política exterior: Una explicación realista*, Universidad de las Américas de Puebla, México, 2003. Disponible en:

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/franchini_h_r/capitulo2.pdf

Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, “La relación México-Estados Unidos: El marco teórico”, *La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos*, número 186, CIDE, julio 2009. Disponible en:

<http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEI%20186.pdf>

Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, Miguel Valdivia Santa María (coordinadores), *Pensar el Futuro de México. Colección conmemorativa de las revoluciones centenarias. México ante el nuevo orden internacional: los escenarios*, primera edición, diciembre 2010, UAM-Xochimilco, México, D.F. Disponible en: <http://dcsh.xoc.uam.mx/pensarelfuturodemexico/libros/orden.pdf>

Rodrigo Contreras Pérez, *Tesis: La Iniciativa Mérida como recurso integral que subsana deficiencias del Plan Colombia: la lucha por la seguridad nacional de los Estados Unidos ante las amenazas provenientes de América Latina*, Universidad de las Américas Puebla, México, 2008. Disponible en:

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/contreras_p_r/portada.html